10 ANS DE LUTTE CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION À TRAVERS LA COALITION CANADIENNE : BILAN ET PERSPECTIVES

La Commission canadienne pour l'UNESCO relie les Canadiens et l'UNESCO, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. Elle souhaite ainsi contribuer à une société dans laquelle les Canadiens échangent des connaissances et apprennent les uns des autres, à l'échelle locale et mondiale, en vue de construire des avenirs caractérisés par la paix, l'équité et la durabilité. Pour y parvenir, elle favorise la réflexion collective, identifie les priorités et facilite l'action concertée dans ses domaines de compétences en vue de relever certains des grands défis de l'humanité. Consciente que son mandat ne peut être accompli sans l'engagement de partenaires issus de multiples horizons, la Commission place l'esprit de coopération au cœur même de ses activités. C'est dans cet esprit collaboratif et pour contribuer aux trois objectifs susmentionnés que la Commission initia, en 2005, la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination.

> *« En mettant fin au racisme et aux multiples formes de discrimination, les villes peuvent édifier des sociétés inclusives et respectueuses où tous les gens ont une chance égale de participer à la vie économique, sociale, culturelle, récréative et politique de la ville. »* - Appel à une Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination (2005)

Plus de la moitié de la population mondiale habite en zone urbaine[1]. Au Canada, ce chiffre grimpe à 81%, avec un peu plus du tiers de la population totale divisée entre trois grands centres urbains (Toronto, Vancouver et Montréal)[2]. À la lumière de ces données, il est clair que les villes sont appelées à jouer un rôle de plus en plus important sur les grands enjeux internationaux, notamment ceux associés à l'équité et à l'inclusion.

C'est dans ce contexte que la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination célèbre cette année son dixième anniversaire. La Commission canadienne pour l'UNESCO souhaite profiter de cette occasion unique pour faire le point sur le travail accompli au sein de la Coalition en dix ans, célébrer le travail des municipalités signataires ainsi que faire valoir leurs efforts et, particulièrement, leurs réussites.

Ce numéro spécial marque le point culminant d'un processus collaboratif qui rassemble les points de vue d'une grande variété d'acteurs ayant à cœur de bâtir un Canada libre de racisme et de discrimination. C'est par une approche interdisciplinaire et intersectorielle que cette publication combine survol contextuel des enjeux contemporains et réflexions sur différentes initiatives ayant cours « sur le terrain » dans différentes régions du pays. L'élimination du racisme requiert un engagement à long terme qui prend en compte différents agents de changement engagés dans cette lutte au quotidien. Aussi, les différents auteurs tentent dans cette publication de répondre aux questions suivantes : Quels sont les défis qui existent au Canada aujourd'hui ? Quelle a été l'importance de la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination à ce jour ? Que font les municipalités et leurs partenaires ? Quelles opportunités existent pour augmenter l'efficacité du travail contre la discrimination au niveau municipal ainsi que le potentiel de la Coalition ? Quelles sont les perspectives futures pour la Coalition ?

Les idées et les enjeux présentés dans ce numéro spécial dépassent le cadre de la Coalition et portent sur des questions clés de la société canadienne d'aujourd'hui. Quelles formes de discrimination existent au Canada aujourd'hui ? Quelles communautés sont les plus vulnérables à la discrimination ?

Pourquoi les municipalités sont-elles des acteurs clés dans la construction de communautés inclusives ? Bien qu'il reste encore beaucoup à faire, des efforts importants ont cours au niveau municipal, dans plusieurs cas avec le soutien de la Coalition et de ses partenaires. Nous espérons sincèrement que les municipalités continueront de s'épanouir et d'apprendre dans un effort concerté dans le but de réaliser ce que tous les Canadiens et Canadiennes méritent : un pays où tous et toutes sont traités de façon équitable et juste.

DE DURBAN À PARIS : VERS UNE COALITION INTERNATIONALE DE VILLES CONTRE LE RACISME

C'est à Durban, en Afrique du Sud, le 8 septembre 2001, que s'est écrite une page importante de l'histoire relative à la lutte contre le racisme et la discrimination. La symbolique est grande, ce pays ayant été soumis au régime de l'Apartheid pendant de trop longues années. Afin d'éviter de répéter les erreurs du passé, 12 000 délégués provenant de 194 pays et d'organisations non-gouvernementales se sont engagés dans la définition d'un agenda commun visant à lutter contre le racisme et la discrimination. Ils ont alors adopté, dans le cadre de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (mieux connue sous le nom de Conférence de Durban), une Déclaration et un programme d'action, par la suite adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies. Ces documents demandent notamment aux États membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU), aux agences spécialisées de l'ONU –parmi lesquelles l'UNESCO– et aux autres organisations du Système des Nations Unies de renforcer et d'ajuster, selon leurs mandats respectifs, leurs activités, programmes et stratégies afin de prendre en compte les résultats de la Conférence.

En réponse à l'appel à l'action de Durban et aux défis émergents des sociétés contemporaines et leurs impacts sur différents aspects en lien avec les droits de la personne, l'UNESCO a adopté sa *Stratégie intégrée de lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance* (2003). Cette stratégie est étroitement reliée à la Stratégie de l'UNESCO pour les droits humains, adoptée la même année suite à l'appel du Secrétaire général de l'ONU pour une intégration transversale des questions de droits humains dans le Système des Nations Unies et d'une approche fondée sur les droits de la personne dans ses différentes composantes. La *Stratégie intégrée de lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance* définit certaines conditions pour garantir le succès de sa mise en œuvre. Parmi celles-ci, notons la nécessité d'engager les acteurs locaux afin que les instruments normatifs internationaux puissent plus efficacement répondre aux véritables causes et effets du racisme et de la discrimination. Effectivement, bien que les conventions, recommandations et déclarations soient signées ou ratifiées par les gouvernements nationaux, de nombreux principes et droits qui y sont enchâssés sont directement reliés aux citoyens sur une base individuelle et ont un impact sur leur vie quotidienne. À la lumière de ce constat, les administrations locales, en raison de leur proximité avec les communautés et les individus, apparaissent comme un espace privilégié pour concrétiser les idéaux définis à l'échelle nationale et internationale.

Afin de répondre à ce besoin croissant d'agir localement, l'UNESCO a lancé, en 2004, la Coalition internationale des villes contre le racisme, un réseau de villes intéressées par l'échange d'expériences afin d'améliorer leurs politiques de lutte contre le racisme, la discrimination, l'exclusion et l'intolérance[3]. Les questions reliées aux droits de la personne ayant longtemps été perçues comme étant la chasse gardée des États, la reconnaissance de l'importance et du rôle majeur que sont appelées à jouer les villes sur ces questions a marqué un tournant majeur dans la promotion et la mise en œuvre de différents instruments normatifs internationaux relatifs aux droits de la personne.

GENÈSE DE LA COALITION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION

En réponse à cet appel et à la lumière des défis émergents en lien avec le racisme et la discrimination au Canada, la Commission canadienne pour l'UNESCO a organisé, en 2005, une consultation avec différents acteurs (municipalités, commissions des droits de la personne, chercheurs, etc.) afin de discuter de la faisabilité et de l'intérêt pour une telle initiative. L'intérêt pour une plateforme permettant d'élargir et de renforcer la protection et la promotion des droits de la personne par une coordination et un partage des responsabilités entre les gouvernements municipaux, les organisations de la société civile et les autres institutions démocratiques a été maintes fois affirmé.

Forte de l'appui reçu pour le projet, la Commission canadienne pour l'UNESCO a mis sur pied et coordonné les activités d'un groupe de travail pancanadien qui a développé et lancé la Coalition. Le groupe était composé de représentants de la Fondation canadienne des relations raciales (FCRR), des Commissions des droits de la personne de l'Alberta et de l'Ontario, des villes de Toronto et de Gatineau et de l'Association nationale des centres d'amitié. Il a élaboré le texte de la Déclaration que signent les municipalités en adhérant à la Coalition canadienne. Il a également adapté à la réalité canadienne les dix engagements communs en s'inspirant de ceux de la Coalition européenne des villes contre le racisme.

La Coalition canadienne se distingue de plusieurs façons.

Outre l'adaptation des engagements au contexte canadien, la Coalition est la première de niveau « national » plutôt que « régional » (comme la Coalition européenne, par exemple). C'est également la première à s'adresser aux « municipalités » plutôt qu'aux « villes ». Cette nuance est importante puisqu'elle permet d'engager toutes les municipalités, quelle que soit leur taille, car les enjeux du racisme et de la discrimination ne se limitent pas aux zones urbaines. Finalement, elle est la seule à avoir ajouté une référence directe à la discrimination plutôt qu'à la seule notion de racisme et ce, afin de pouvoir inclure d'autres formes d'exclusion. Ce faisait, elle établit un cadre d'action favorisant une approche holistique aux questions de lutte contre la discrimination et la participation de tous les Canadiens et Canadiennes à celles-ci.

L'ENGAGEMENT DES MUNICIPALITÉS : PLUS QU'UNE SIMPLE MOTION

Les questions reliées aux droits de la personne sont un domaine de responsabilité relativement nouveau pour les municipalités. Des enjeux comme l'immigration ou l'augmentation de la population autochtone urbaine amènent au premier plan les questions reliées à l'inclusion et à la diversité pour contrer le racisme et la discrimination, créant de ce fait une nouvelle pression sur les ressources disponibles. Ces enjeux doivent donc être adressés suivant des stratégies novatrices, engageantes et porteuses de changements. La Coalition offre un cadre structuré, mais flexible, pour développer ces stratégies en proposant dix engagements communs autour desquels organiser leur action.

Les dix engagements communs sont d'une importance capitale dans la réalisation des objectifs d'inclusion et d'équité inhérents à la Coalition puisqu'ils définissent les domaines où les municipalités adhérant à la Coalition s'engagent à agir. Ils guident le travail des signataires de la Coalition sur différents aspects tels que l'emploi, l'éducation, l'hébergement, les forces policières, les activités culturelles et la participation citoyenne. Les dix engagements sont structurés autour de trois domaines de responsabilité municipale :

- la municipalité comme gardienne de l'intérêt public ;
- la municipalité comme organisme de protection des droits de la personne ; et
- la municipalité comme communauté partageant la responsabilité du respect et de la promotion des droits de la personne et de la diversité.

Le fait d'adhérer à la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme ne se limite pas à l'adoption d'une motion par le conseil municipal et à la signature de la Déclaration d'engagement, bien qu'elles en soient les premières étapes. Les municipalités qui se joignent à la Coalition s'engagent à élaborer, en partenariat avec leurs partenaires locaux, un plan d'action basé sur ces dix engagements communs. C'est ce plan d'action qui guidera la mise en œuvre de leurs engagements. Dans plusieurs cas, le plan d'action est en fait une politique ou un énoncé de la diversité qui permet aux citoyens et aux partenaires locaux de comprendre les orientations prises pas leur municipalité afin d'améliorer la qualité de vie des personnes et des groupes marginalisés par le racisme ou la discrimination.

Il importe de souligner qu'il y autant de façons de mettre en œuvre les dix engagements communs qu'il y a de municipalités signataires. Cette approche flexible permet aux municipalités d'adapter leur plan d'action à leur réalité, à leurs enjeux et à leurs priorités tout en incluant dans celui-ci politiques et programmes déjà existants sur lesquels elles souhaitent construire et orienter leurs actions. L'idée de la Coalition n'est pas de « recréer » la roue, mais plutôt d'offrir aux municipalités et à leurs partenaires une occasion de réfléchir aux enjeux auxquels font face les communautés et d'identifier des moyens de les adresser. Les municipalités sont invitées à se questionner sur la valeur des différentes initiatives et programmes déjà en place et à identifier les manques et les domaines d'action qu'elles souhaitent prioriser.

Il serait présomptueux d'attribuer à la Coalition seule le mérite des différentes initiatives qui ont suivi l'engagement d'une municipalité dans le réseau. Cela dit, pour la grande majorité des municipalités signataires, le fait d'adhérer à la Coalition a servi de levier au développement et à la mise en œuvre de projets visant à créer des communautés plus inclusives. Par exemple, certaines municipalités ont choisi, à la suite de leur adhésion, de mettre sur pied un comité consultatif sur la diversité ou d'élaborer une politique de la diversité (que celle-ci soit le plan d'action ou non) assortie d'un cadre stratégique et/ou d'un plan de mise en œuvre. D'autres ont créé une position au sein de l'administration municipale pour coordonner ces enjeux, favorisé les partenariats avec les autorités policières locales ou mis sur pied des programmes de sensibilisation, d'éducation ou d'accès à l'emploi et au logement. D'autres encore ont préféré concentrer leurs efforts sur un groupe particulier, par exemple les Autochtones urbains, les jeunes ou les travailleurs saisonniers[4].

Peu importe l'approche privilégiée, l'important est que l'adhésion à la Coalition soit porteuse de changements et d'engagement politique qui, à moyen et long termes, mèneront à la création de communautés plus inclusives pour tous et toutes, quelle que soit leur race, leur âge, leur sexe, leur orientation sexuelle ou leurs limites physiques ou intellectuelles.

LA COALITION : CONTEXTE ET DÉFIS

Depuis son lancement en 2005, la Coalition canadienne des

municipalités contre le racisme et la discrimination a fait de nombreux progrès. En dix ans, 62 municipalités –incluant de grands centres urbains comme Toronto, Vancouver, Calgary et Montréal– dans dix provinces et un territoire ont adhéré au réseau. Deux réunions nationales et plus d'une dizaine de réunions régionales ou provinciales visant à favoriser le partage des bonnes pratiques et la mise en commun des efforts sur une question donnée ont été organisées et ont mené à la solidification du réseau sur le terrain. Un guide pratique pour les municipalités mettant de l'avant des pratiques exemplaires de lutte contre le racisme et la discrimination a été lancé en 2012, offrant ainsi un accès privilégié à des expertises municipales pancanadiennes. Des politiques et des programmes d'inclusion et de diversité ont vu le jour au sein des municipalités, et la liste continue de s'allonger.

Cependant, malgré les efforts des municipalités, de leurs partenaires de différents paliers de gouvernements et des organisations de la société civile, force est de constater que des milliers de Canadiens et Canadiennes sont encore confrontés à différentes formes de racisme et de discrimination. Un Canadien sur deux affirme même avoir été témoin d'un incident raciste au cours de la dernière année[5]. La réalité démographique actuelle du Canada est en constante évolution et constitue dans une certaine mesure la raison d'être d'initiatives visant à favoriser l'inclusion comme celles portées par la Coalition. Un récent sondage électronique de CBC News sur les comportements relatifs à la discrimination a démontré que les Canadiens ont des points de vue variés sur les immigrants lorsqu'interrogés sur leurs rôles dans la société et sur le marché du travail. Bien que 75% des répondants considèrent le Canada comme un pays accueillant, 30% sont d'avis que les immigrants « volent des emplois aux Canadiens »[6]. Il s'agit d'une donnée troublante considérant que notre pays se compose de 6.8 millions de personnes nées en dehors du Canada, soit environ 20,6% de la population[7]. Cela fait du Canada le pays du G7 comptant la proportion la plus élevée de résidents nés à l'étranger[8]. De plus, selon les projections de Statistique Canada (SC), jusqu'à 14,4 millions (soit environ un tiers de la population) appartiendront à une minorité visible d'ici 2031[9]. À la lumière de ces informations, le fait d'investir dans des initiatives visant à créer des communautés plus inclusives et à lutter contre le racisme et la discrimination sera aussi une façon d'investir dans la réalisation d'un pays prospère, où tous et toutes auront l'occasion de contribuer, avec les mêmes opportunités, à la vie économique, politique, sociale et culturelle de leur milieu.

Outre le contexte démographique changeant et ses conséquences sur la toile ethnoculturelle du pays, les municipalités font face à plusieurs autres défis.

Le premier est celui des ressources humaines et financières limitées des municipalités. Ce manque de ressources a pour conséquence une certaine compétition entre les objectifs d'inclusion et de diversité et d'autres enjeux d'importance, ayant des impacts mieux connus ou plus visibles (par exemple économiques ou environnementaux). Par ailleurs, les changements de direction politique et de priorités qui en découlent peuvent créer du dynamisme mais aussi une certaine incertitude au niveau des programmes. En effet, ces changements, qui ont un impact direct sur l'attribution des ressources dans la municipalité, peuvent compliquer le processus de suivi des engagements pris dans le cadre de la Coalition. Pour pallier à ces défis, il importe d'investir temps et énergie dans le développement et le renforcement de partenariats, tant avec les administrations gouvernementales fédérales, provinciales et municipales qu'avec différents groupes de la société civile, et de désigner plus d'un point focal sur les questions d'inclusion au sein de la municipalité (on parle donc d'un engagement actif de l'administration, et non seulement du conseil municipal). Dans le cadre d'initiatives adoptant une approche holistique comme c'est le cas pour la Coalition, les partenariats sont essentiels, car ils permettent de mettre en commun l'expertise et de partager efforts et responsabilités. Ils permettent également de construire sur les expériences passées et les programmes des uns et des autres, limitant ainsi les occasions de dupliquer les ressources financières et humaines limitées des acteurs impliqués.

Finalement, la nature même des initiatives mises de l'avant dans le contexte de la Coalition constitue un défi majeur. Le racisme et la discrimination ne se manifestent pas simplement lors de rencontres interpersonnelles. Ils se manifestent aussi au niveau systémique par des politiques et programmes qui peuvent créer, renforcer ou ignorer l'exclusion. Malheureusement, c'est à ce niveau que le racisme et la discrimination sont les plus difficiles à adresser. Par ailleurs, la nature systémique des changements requis est difficilement compatible avec la démonstration de résultats concrets et mesurables à court terme. Les préjugés associés à certains groupes sont souvent bien ancrés dans la tête ou la culture des gens et requièrent un travail constant à plusieurs niveaux et pendant plusieurs années. On ne change pas les mentalités ou les politiques en place depuis longtemps en claquant des doigts. Lorsque vient le temps de mesurer les impacts et les résultats de ces initiatives et, conséquemment, de justifier les ressources qui y sont allouées, il importe de prendre en compte la complexité des enjeux concernés et de reconnaître qu'un changement à ces niveaux prend du temps. Beaucoup de temps.

LEÇONS APPRISES

Dix ans après son lancement, nous pouvons faire différents constats sur la Coalition et, plus largement, sur le rôle des municipalités dans la lutte contre le racisme et la discrimination :

- Il est primordial dans la planification d'une initiative d'inclusion de bien comprendre la réalité de sa muni-

cipalité (enjeux, défis, programmes existants, etc.), d'en dresser un portrait le plus précis possible et d'inscrire l'initiative dans un cadre flexible. Dans le contexte de la Coalition, le fait que les municipalités puissent développer leur plan d'action sur la base de leur expérience et de leur propre réalité a certainement donné une valeur ajoutée au projet et contribué à rallier un plus grand nombre de municipalités et de partenaires à celui-ci.

• Il est important de considérer et de reconnaître les besoins et mandats des partenaires engagés et ceux à qui s'adressent les initiatives mises de l'avant. Cela requiert de consulter les acteurs pertinents dès le début d'un projet, et non seulement à la phase de mise en œuvre, et de les garder engagés tout au long du processus, en respectant les responsabilités de chacun.

• Il importe de reconnaître le savoir-faire des partenaires et leurs expériences afin de miser sur les forces de chacun. À travers l'expérience de la Coalition, nous avons vu émerger de nombreux « champions » de la diversité qui, par leur dévouement et leur engagement, font avancer la lutte contre le racisme et la discrimination en favorisant, par exemple, l'identification d'enjeux sociaux ou l'engagement des citoyens.

• Afin d'assurer la pérennité d'une initiative d'inclusion il est nécessaire que la durée de l'engagement soit claire pour toutes les parties impliquées. La lutte contre le racisme et la discrimination implique des changements systémiques et sociaux qui requièrent du temps et des efforts. Comme le veut le dicton : « Rome ne s'est pas faite en un jour ». Il importe donc que toutes les parties reconnaissent qu'un engagement à long terme est nécessaire à la réussite des objectifs communs d'inclusion et d'égalité.

CONCLUSION

Personne n'aime parler de racisme ou de discrimination. Ce sont des mots laids qui réfèrent à des réalités encore plus laides. Des mots qui reflètent un aspect de notre histoire et de la société que nous préférons ignorer. Mais leur faire face est un défi que nous devons relever ensemble car une personne confrontée aux effets du racisme et de la discrimination en est déjà une de trop.

Des actions concrètes sont requises afin d'enrayer le racisme et la discrimination. Au cours des dix dernières années, la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination a donc offert aux municipalités intéressées les moyens de s'engager publiquement et politiquement à prendre une part active dans la création de communautés inclusives. En offrant une plateforme favorisant l'apprentissage mutuel, le partage de bonnes pratiques, le dialogue ouvert et la résolution créative de problèmes, la Coalition permet de mettre en commun et de tirer avantage des expertises, des savoirs, des leçons apprises, mais également des ressources.

La lutte contre le racisme et la discrimination, en raison des changements sociaux et systémiques qu'elle requière, demande un engagement constant et à long terme de plusieurs partenaires. En acceptant de travailler ensemble et de jouer un rôle actif vers la réalisation de l'objectif ultime qu'est celui d'avoir, à travers le pays, des communautés libres de racisme et de discrimination, ces partenaires, petits ou grands, constituent la clé du changement et du succès. Car s'il est une chose que la Coalition a clairement démontrée, c'est que l'élimination du racisme et de la discrimination est l'affaire de tous.

NOTES

[1] Données de la Banque mondiale, http://donnees.banquemondiale.org/theme/developpement-urbain?display=graph (site consulté le 7 novembre 2014)

[2] Emploi et Développement social Canada, www4.rhdcc.gc.ca/.3nd.3c.1t.4r@-fra.jsp?iid=34#M_2 (site consulté le 17 novembre 2014)

[3] Pour de renseignements sur ce projet prière de vous référer au chapitre 2 de cette publication.

[4] Le *Guide pratique : Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination* (2012) présente de nombreux exemples de mise en œuvre ainsi que plusieurs pistes pour aider les municipalités à préparer leur adhésion à la Coalition et à mettre en œuvre leurs engagements. Le guide est disponible en ligne au www.unesco.ca

[5] Sondage effectué par la Fondation canadienne des relations raciales et l'Association des études canadiennes (2011)

[6] CBC News www.cbc.ca/news/canada/canadian-attitudes-toward-immigrants-conflicted-poll-says-1.2826022 (consulté le 14 novembre 2014)

[7] Statistique Canada. Immigration and Ethnocultural Diversity in Canada, 2011.

[8] Les pays composant le Groupe des 7 (G7) sont les suivants : l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni (l'Union européenne y participe également). La Russie a été suspendue en 2014 du G8 pour une période indéterminée pour avoir violé la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Le groupe se rencontre maintenant comme Groupe des sept (G7).

[9] Statistique Canada. Projections de la diversité de la population canadienne, 2006 à 2031, mars 2010.