

Multicultural planning: Evolution and scope in the Canadian context

By Mohammad A. Qadeer and Sandeep Agrawal

Multiculturalism is Canada's national identity now. 'Diversity is our strength' is its mantra. In 2016, 21.9% of the Canadian population was foreign-born (immigrants), coming from about 235 countries and territories. Its metropolitan cities, and many of their suburbs are ethno-racially majority-minority places (**Table 1**). About 250,000 to 300,000 immigrants are admitted in Canada every year and there are demands to increase this. A country with such an unending flow of settlers from other countries must be multicultural.

In order to reasonably accommodate the identities and cultural/religious differences of Canadians, it is necessary to plan for diverse publics. This type of planning, often described as multicultural planning, has evolved over time, passing through the three identifiable stages described below.

URBAN PLANNING FOR MULTICULTURALISM

Although it is a term that is widely used, 'multiculturalism' has, confusingly, many interpretations. Augie Fleras, a social scientist with expertise in multiculturalism has identified no less than 22 conceptual dimensions of multiculturalism.¹

This complexity points to the fact that multiculturalism is a theoretical construct that can be used to inform all forms of planning rather than operating as an isolated discipline. Derived from the political philosophies of Will Kymlicka and Charles Taylor, multiculturalism theory involves holding up the right to recognize racially, ethnically, and culturally distinct communities as equal citizens, while promoting a strong sense of belonging and social cohesion for all. At the core of the multiculturalism question is culture(s), rather the cultural rights, of different groups as equal citizens. Feminism and, lately, the LGBTQ rights movements have further reinforced the case for pluralism in planning.

Aménagement multiculturel :

Évolution et portée dans le contexte canadien

Par Mohammad A. Qadeer et Sandeep Agrawal

Le multiculturalisme est maintenant devenu l'identité nationale du Canada. Il a pour devise « La diversité est notre force. » En 2016, 21,9 % de la population canadienne était née à l'étranger (immigrante), issue de 235 pays et territoires. Ses métropoles et de nombreuses banlieues sont des lieux où ce qu'il était convenu d'appeler des minorités ethniques et raciales forment désormais la majorité (**tableau 1**). Chaque année le Canada accueille entre 250 000 et 300 000 immigrants et des voix s'élèvent pour augmenter ce nombre. Un pays qui accueille un flux qui semble inépuisable de nouveaux arrivants doit être multiculturel.

Afin d'accommoder de manière raisonnable les identités et différences culturelles et religieuses des Canadiens, il est nécessaire d'aménager les villes en fonction de divers publics. Ce type d'urbanisme, souvent décrit comme urbanisme multiculturel, a évolué au fil des années et franchi trois étapes discernables décrits dans le texte qui suit.

URBANISME ET MULTICULTURALISME

Bien que le terme « multiculturalisme » soit largement utilisé, il se prête à de nombreuses interprétations, ce qui peut porter à confusion. Le spécialiste en sciences sociales Augie Fleras, qui possède une expertise en multiculturalisme et enseigne à l'Université de Waterloo, a recensé pas moins de 22 dimensions conceptuelles du multiculturalisme.¹

Cette complexité est attribuable au fait que le multiculturalisme est une construction sociale qui peut servir à éclairer toutes les formes d'urbanisme, plutôt que d'évoluer comme discipline distincte. La théorie du multiculturalisme, qui émane des philosophies politiques de Will Kymlicka et Charles Taylor, défend le droit de reconnaître comme égales des collectivités distinctes sur le plan racial, ethnique et culturel, tout en faisant la promotion d'un profond sentiment d'appartenance et de cohésion sociale pour tous. Au cœur de la question du multiculturalisme résident des cultures plutôt que les droits culturels de différents groupes

Multiculturalism is thriving in Canadian cities and so is the practice of urban planning for diversity, or what has come to be called multicultural planning. Diversity of buildings, activities, languages spoken, food, music, the vibrancy of ethnic neighbourhoods and commercial areas, and representation of ethnic groups among political and professional leaders are braided into the structures and institutions of these cities. The infusion of diversity in cities' structures and institutions makes them multicultural cities.

The 'cultures' of multiculturalism are subcultures of ethnic, racial, religious, and lifestyle communities/groups. But they are partial in scope, limited to the domestic, community, and religious spheres. They do not extend to laws, the economy, government, security, ideology, and the values and ethics of civic behaviour that define a nation. Those concerns fall within the jurisdiction of civic culture, national society, and the state.



Ethnic stores in Calgary
Commerces ethniques à Calgary

City*	Total Immigrants/ Total Population	Total Visible Minorities/ Total Population
1,000,000+ people		
Toronto	46.35%	50.73%
Montreal	33.49%	33.35%
Calgary	30.91%	35.72%
500,000 – 999,999 people		
Ottawa	23.17%	25.82%
Edmonton	29.42%	36.36%
Mississauga	52.90%	56.67%
Winnipeg	24.98%	27.37%
Vancouver	41.61%	50.52%
Brampton	52.02%	72.98%
Quebec	7.02%	6.25%
Surrey	42.51%	57.78%
250,000 – 499,999 people		
Laval	27.64%	25.36%
Halifax	9.23%	11.23%
London	21.83%	19.57%
Markham	58.43%	77.56%
Vaughan	46.03%	35.16%
Gatineau	12.26%	13.31%

Table 1

considérés comme citoyens à part entière. Le féminisme, et plus récemment le mouvement des droits des personnes LGBTQ, sont venus renforcer l'argument en faveur du pluralisme en urbanisme.

Le multiculturalisme est florissant dans les villes canadiennes, tout comme la pratique d'aménagement urbain tenant compte de la diversité, ce qu'il est désormais convenu d'appeler l'urbanisme multiculturel. La diversité des constructions, des activités, des langues parlées, des aliments, de la musique, le dynamisme des quartiers et des zones commerciales ethniques, et la représentation de groupes ethniques parmi les chefs de file politiques et professionnels sont étroitement liés aux structures et aux institutions de ces villes. L'apport de la diversité dans leurs structures et institutions en fait des villes multiculturelles.

Les « cultures » du multiculturalisme sont essentiellement des souscultures de groupes et de collectivités ethniques, raciales, religieuses, et de mode de vie. Mais elles sont partielles, limitées dans leur portée et cantonnées dans des sphères territoriales, communautaires et religieuses. Elles ne s'étendent pas aux lois, à l'économie, au gouvernement, à la sécurité, à l'idéologie et aux valeurs et à l'éthique des comportements citoyens qui définissent une nation. Ces préoccupations relèvent des compétences de la culture citoyenne, de la société et de l'État.

Il y a donc deux volets au multiculturalisme : i) la reconnaissance et l'accommodement des droits à la différence culturelle, sur une base égalitaire, dans certains aspects de la vie sociale; et ii) l'intégration de différentes collectivités dans le creuset de la culture citoyenne de l'espace partagé et des institutions nationales d'une société.²

Comment l'urbanisme, à titre institutionnel, a-t-il réagi aux demandes du multiculturalisme? Comme nous l'avons vu plus haut,

Ville*	Total d'immigrants/ Population totale	Total de minorités visibles/ Population totale
1 000 000+ de personnes		
Toronto	46,35 %	50,73 %
Montréal	33,49 %	33,35 %
Calgary	30,91 %	35,72 %
500 000 – 999 999 de personnes		
Ottawa	23,17 %	25,82 %
Edmonton	29,42 %	36,36 %
Mississauga	52,90 %	56,67 %
Winnipeg	24,98 %	27,37 %
Vancouver	41,61 %	50,52 %
Brampton	52,02 %	72,98 %
Québec	7,02 %	6,25 %
Surrey	42,51 %	57,78 %
250 000 – 499 999 de personnes		
Laval	27,64 %	25,36 %
Halifax	9,23 %	11,23 %
London	21,83 %	19,57 %
Markham	58,43 %	77,56 %
Vaughan	46,03 %	35,16 %
Gatineau	12,26 %	13,31 %

Tableau 1



Calgary mosque
Mosquée à Calgary

Thus, multiculturalism has two sides: i) recognition and accommodation of the rights for cultural differences in limited areas of social life on an equal basis; and ii) incorporation of different communities in the common ground of civic culture, shared space, and national institutions of a society.²

How has urban planning as an institution responded to the demands of multiculturalism? As mentioned previously, this question has to be answered from both sides of multiculturalism.

Canada has always been a diverse nation made up of people of English, French, other European and Indigenous origins. The decade of the 1960s transformed Canada. It injected a new awareness of human equality and social inequality, individual rights, citizen participation in public decision-making, anti-racism and anti-colonialism, bilingualism, ethnic identity, and Indigenous nationhood. Furthermore, the demography of Canada took a path-altering turn. Birth level rates below replacement level necessitated the opening up of immigration from non-European countries, bringing new Canadians of different ethnic and racial backgrounds.

EVOLUTION OF MULTICULTURAL PLANNING

The discourse and practice of multicultural planning has evolved through three stages.

1. Uncovering cultural biases of planning policies and codes:

responding to the differences on a case-by-case basis. This stage initially unfolded in Toronto, Vancouver, and to a lesser extent Montreal and Ottawa areas, where immigrants started settling in large numbers in the late 1960s. Immigrants' proposals for places of worship, mosques, gurdwaras, and temples ran against local zoning bylaws conceived for churches. Attempts by affluent immigrants to build

il faut répondre à cette question tenant compte de la double nature du multiculturalisme.

Le Canada a toujours été une nation diversifiée dont la population était d'origine anglaise, française, venait d'autres pays européens ou était de descendance autochtone. Les années 1960 ont vu le Canada se transformer. Elles injectèrent une nouvelle prise de conscience de l'égalité des êtres humains et des inégalités sociales, des droits individuels, de la participation citoyenne à la prise de décisions publiques, du rejet du racisme et du colonialisme, du bilinguisme, de l'identité ethnique et de l'identité nationale autochtone. En outre, la démographie du Canada s'est trouvée changée à jamais. Des taux de natalité sous le seuil de renouvellement des générations ont forcé le pays à s'ouvrir à une immigration en provenance de pays autres qu'euro-péens, attirant ainsi de nouveaux canadiens d'origines ethniques et raciales différentes.

ÉVOLUTION DE L'URBANISME MULTICULTUREL

Le discours et la pratique de l'aménagement multiculturel ont évolué en trois étapes.

1. Reconnaissance des préjugés culturels des politiques et des codes d'urbanisme : répondre aux différences au cas par cas.

Cette étape s'est initialement déroulée à Toronto, Vancouver et, dans une moindre mesure, Montréal et Ottawa, où des immigrants commencèrent à s'installer en grand nombre à la fin des années 1960. Les propositions émises par des immigrants pour des lieux de culte, mosquées, gurdwaras et temples allaient à l'encontre des règlements de zonage conçus pour des églises. Des tentatives par de riches immigrants de construire d'immenses résidences dans des quartiers anciens ont été déboutées par des collectivités locales. Certaines controverses éclatèrent autour de la signalétique



Swami Narayan Temple, Brampton

Temple Swami Narayan, Brampton

mega homes in established neighbourhoods ran into opposition by local communities. Controversies brewed over the signage of ethnic businesses or occupancy by extended families in single-family districts.

Initially, the planning system dealt with these issues as exceptions and variances from the rules, and mediated between competing interests. All in all, it was an ad-hoc and incremental approach to responding to differences.

The planning discourse, largely led by academics, strongly critiqued the Anglo-conformity embedded in policies and standards, and identified ethno-racial biases, even racism, as impediments to multicultural planning.³ Yet communities' participation in planning decisions made planners aware of ethnic groups' increasing needs and their professional responsibilities to accommodate these needs.

2. Sensitivity to cultural differences and the strategy of reasonable accommodation. The second stage in the evolution of multicultural planning came with the acceptance of the need to accommodate cultural differences. By the 1980s, immigrants comprised 15.6% of the total Canadian population, but they constituted about a quarter or more of the population in metropolitan areas. They began to form ethnic neighbourhoods and enclaves, started to build ethnic malls, plazas, mosques, and temples, and expected the inclusion of their cultural/religious institutions in local plans.

An example of the development of mosques in the Toronto area is an excellent illustration of this era. The first mosque was established in a church building in 1967. As the number of Muslim increased, mosques began to increase, reaching about 10 in the 1980s and topping about 100 by 2017. Similarly, there are 70 mandirs and 31 gurudwaras in the area. Almost all mosques

d'entreprises de minorités ethniques ou sur l'occupation de logements unifamiliaux par des familles élargies.

Au départ, le secteur de l'urbanisme a traité ces problèmes comme des exceptions et des dérogations mineures aux règles et a fait œuvre de médiation entre les positions divergentes. Bref, il s'agissait d'une approche graduelle et au cas par cas pour composer avec les différences.

Le discours de l'aménagement, en grande partie monopolisé par les universitaires, a fortement critiqué l'anglocentrisme des politiques et des normes, et décelé des préjugés ethnoracistes, voire du racisme, qui faisaient obstacle à l'aménagement multiculturel.³ Malgré tout, la participation des communautés à la prise de décisions d'aménagement a sensibilisé les urbanistes aux besoins croissants des groupes ethniques et à leur responsabilité professionnelle de répondre à ces besoins.

2 Sensibilité aux différences culturelles et stratégie d'accommodement raisonnable. La seconde étape de l'évolution de l'urbanisme multiculturel est survenue avec l'urbanisme du besoin de s'adapter aux différences culturelles. Au début des années 1980, les immigrants comptaient pour 15,6 % de la population canadienne, mais environ pour le quart ou plus de la population des aires métropolitaines. Ils commencèrent à former des quartiers et des enclaves ethniques, à constituer des mails commerciaux ethniques, à aménager des plazas, à bâtir des mosquées et des temples et à s'attendre à ce que leurs institutions culturelles et religieuses soient prises en compte dans les plans d'aménagement locaux.

L'exemple du développement des mosquées dans la région de Toronto résume bien cette époque. Une première mosquée a



Multilingual sign

Signalétique multilingue

seriously proposed have come to be built, sometimes after long drawn out negotiations, contesting arguments, and appeals to the Ontario Municipal Board. The process of accommodating and incorporating mosques in planning policies and bylaws has taken root, despite many flare-ups of anti-Muslim sentiments. Mosques are now common among places of worship in many Canadian cities.

3. Social learning, institutional reconstruction, and pluralism in planning. This stage in the evolution of multicultural planning comes accumulating accommodations to cultural differences. It leads to the process of social learning, wherein planning institutions develop policies for dealing with cultural differences and in turn the communities gain appreciation of the purpose and limits of the planning policies and standards.

Today, we see planning departments in major cities now provide language interpretation services, both individually and communally, in order to be inclusive of different groups. Even the rituals of death have been affected by cultural and religious diversity, necessitating a realignment of the burial regulations.⁴ The vibrant cultural life in ethnic enclaves and suburbs includes theatres, radio and TV programs, music concerts, and festivals, as parts of the mainstream. These are a few examples of the institutionalization of pluralism in urban planning and development.

THE STATE OF MULTICULTURAL PLANNING

The three stages of the evolution of multicultural planning, point to the fact that it is a process that involves incorporating cultural responsiveness in planning policies. It is not a distinct field of urban planning, such as transportation or land use planning. It is an approach and sensitivity that permeates into various fields of planning. The multicultural policy index developed is a comprehensive list of measures that constitute multicultural planning.

Diversity and pluralism are woven into the spatial and social structures of Canadian cities. This transformation could not have come about without multicultural planning, which is defined by the following characteristics:

- As an approach, multicultural planning is infused into various fields of planning to affect their outcomes. Its scope depends on the demographic composition and cultural diversity of a locality.

été aménagée à même une ancienne église en 1967. Comme la population musulmane était en hausse, le nombre de mosquées l'était aussi, passant d'une dizaine dans les années 1980 à environ une centaine en 2017. En outre, il y a 70 mandirs et 31 gurudwaras dans la région. Presque toutes les propositions sérieuses d'aménagement de mosquées en sont venues à être acceptées, parfois après des négociations ardues, des contestations et des appels devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario. Le processus d'accommodement et d'intégration des mosquées dans les politiques et règlements de zonage ont pris racine, malgré de nombreuses flambées de sentiments anti-musulmans. Il est maintenant commun de voir des mosquées parmi les lieux de culte de nombreuses villes canadiennes.

3. Apprentissage social, reconstruction institutionnelle et pluralisme en aménagement. Cette étape de l'évolution de l'aménagement multiculturel voit la montée des accommodements aux différences culturelles. Elle ouvre la voie à l'apprentissage social en ce sens que les institutions élaborent des politiques de prise en compte des différences culturelles et que les collectivités comprennent mieux le but et les limites des politiques et des normes d'aménagement.

De nos jours, nous voyons des services d'urbanisme de grandes villes offrir des services d'interprétation linguistique, à l'intention de particuliers et de groupes, dans une démarche d'inclusion des divers groupes. Même les rituels funéraires ont subi l'influence de la diversité culturelle et religieuse, nécessitant une refonte des règlements sur les sépultures.⁴ La vie culturelle dynamique des banlieues et enclaves ethniques comprend des cinémas, des chaînes radio et de télévision, des concerts et des festivals, qui font tous partie de la norme. Ce ne sont là que quelques exemples de l'institutionnalisation du pluralisme dans l'urbanisme et le développement urbain.

L'ÉTAT DE L'URBANISME MULTICULTUREL

Les trois étapes de l'évolution de l'aménagement multiculturel montrent qu'il s'agit d'un processus qui nécessite l'intégration d'une aptitude à répondre aux attentes culturelles dans l'élaboration des politiques d'aménagement. Ce n'est pas un domaine distinct de l'urbanisme comme peuvent l'être le transport ou l'utilisation du sol. C'est une approche et une sensibilité omniprésentes dans divers secteurs de l'aménagement. L'indice des politiques de multiculturalisme mis au point à l'Université Queen's offre une liste très complète des éléments qui constituent l'urbanisme multiculturel.

La diversité et le pluralisme font partie intégrante des structures sociales et physiques des villes canadiennes. Cette transformation n'aurait pu s'opérer sans l'urbanisme multiculturel, que l'on peut définir par les caractéristiques suivantes :

- À titre d'approche, l'urbanisme multiculturel s'insère dans divers domaines de l'urbanisme et influe sur leurs résultats. Sa portée est tributaire de la composition démographique et de la diversité culturelle d'une localité.
- L'urbanisme multiculturel ne s'attaque pas de front aux iniquités économiques et sociales. Ces questions sont abordées indirectement en reconnaissant et prenant en compte les différences culturelles, raciales et religieuses où et quand elles ont un effet sur la prestation de services et l'exécution de programmes.
- L'urbanisme multiculturel adopte habituellement une approche réactive face aux demandes et ne constitue pas un ensemble de politiques préétablies. Il vise l'équité des résultats et non leur uniformité.

- Multicultural planning does not address economic and social inequities directly. Such inequities are addressed indirectly by recognizing and responding to cultural, racial, and religious differences, as they affect the provisions of services and programs.
- Multicultural planning is largely a demand-led approach and not a preconceived set of policies. It aims at realizing the equity of outcomes and not the uniformity of outputs.

CONCLUSION

Multiculturalism has created a social reality that suffuses urban planning. Based on a survey, as well as extensive observations, our conclusion is that multicultural planning is widely practiced and largely effective in incorporating diversity.⁵ This does not mean that there are no cultural controversies and inter-ethnic disparities in urban planning. Multicultural planning is always subject to some NIMBYism and competing community interests, but those do not seem to add up to systematic shortfalls. Multicultural planning has, by and large, succeeded in incorporating cultural differences in Canadian cities. It will always be a work in progress, subject to a changing agenda set by the diversity issues related to the local mix of population.

There is certainly a role for multicultural planning to play in addressing the urgency to rebuild and sustain a common ground. The shortfall in multicultural planning occurs largely in relation to its second role, namely integrating diverse groups and building a sense of belonging for all. This challenge will require social policies and programs for restructuring civic culture and shared citizenship. The Canadian planning profession is challenged to extend its domain beyond the present sphere of space and services. How will it happen is another topic.

Mohammad A. Qadeer FCIP, is a professor emeritus, Department of Geography and Planning, Queen's University. He is the author of *Multicultural Cities Toronto, New York, and Los Angeles* (University of Toronto Press, 2016)

Sandeep Agrawal RPP MCIP, is a professor and Director of the School of Urban and Regional Planning at the University of Alberta. His current research works span a broad range of issues from human rights and multiculturalism to housing and homelessness in First Nations communities. He is a co-author of *Understanding India's New Approach to Spatial Planning and Development: A Salient Shift?* (Oxford University Press, 2017)

ENDNOTES

- ¹ Augie Fleras, *The Politics of Multiculturalism* (New York: Palgrave, 2009).
- ² Mohammad Qadeer, *Multicultural Cities. Toronto, New York, Los Angeles* (Toronto: University of Toronto Press, 2016).
- ³ Huw Thomas and Vijay Krishnarayan, eds., *Race and Equality in Planning* (Aldershot: Avebury, 1994); Leonie Sandercock, *Cosmopolis II Mongrel Cities* (London: Continuum, 2003).
- ⁴ Agrawal, Sandeep and Abdulhamid Hathiyan. "Funeral Sites, Rites and Rights in Multicultural Toronto," *Our Diverse Cities* 4 (2007): 134-138.
- ⁵ Qadeer, Mohammad A. and Sandeep K. Agrawal. "The Practice of multicultural planning in American and Canadian Cities," *Canadian Journal of Urban Research* (Supplement) 20, no.1 (2011):132-56. ■

CONCLUSION

Le multiculturalisme a créé une réalité sociale qui se répand dans le domaine de l'urbanisme. Sur la foi des résultats d'un sondage, ainsi que de nos nombreuses observations, nous arrivons à conclure que la pratique de l'urbanisme multiculturel est vastement répandue et efficace dans l'intégration de la diversité.⁴ Ceci ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de controverses culturelles ou d'iniquités interethniques en urbanisme. L'urbanisme multiculturel est toujours visé dans une certaine mesure par le syndrome « pas dans ma cour » et par des intérêts concurrents au sein des collectivités, mais ces phénomènes ne semblent pas créer de problèmes systématiques. L'urbanisme multiculturel a réussi, en grande partie, à intégrer les différences culturelles dans les villes canadiennes. Il demeurera toujours un ouvrage inachevé, sensible aux politiques et priorités du moment en fonction des questions de diversité perçues par la population dans sa composition locale.

L'urbanisme multiculturel a certainement un rôle à jouer vu l'urgence de reconstruire et d'entretenir un espace commun. Là où l'urbanisme multiculturel éprouve surtout des difficultés, c'est surtout dans son rôle secondaire, notamment l'intégration de groupes divers et la création d'un sens d'appartenance partagé par tous. Relever ce défi nécessitera des politiques et des programmes sociaux pour réinsuffler vie à la culture citoyenne et à la citoyenneté partagée. Les urbanistes canadiens sont mis au défi d'étendre le champ de leurs interventions au-delà du cadre actuel des espaces et des services. Mais la façon dont ceci pourrait s'opérer est un tout autre sujet.

Mohammad A. Qadeer est professeur émérite de géographie à l'Université Queen's. Il est l'auteur de *Multicultural Cities Toronto, New York, and Los Angeles* (University of Toronto Press, 2016)

Sandeep Agrawal est professeur et directeur des programmes d'urbanisme et d'aménagement urbain et régional à l'Université de l'Alberta. Ses recherches actuelles portent sur un éventail de sujets allant des droits de la personne au multiculturalisme et au logement et au sans-abrisme dans les collectivités des Premières Nations. Il est coauteur de *Understanding India's New Approach to Spatial Planning and Development: A Salient Shift?* (Oxford University Press, 2017)

NOTES

- ¹ Augie Fleras, *The Politics of Multiculturalism* (New York: Palgrave, 2009).
- ² Mohammad Qadeer, *Multicultural Cities. Toronto, New York, Los Angeles* (Toronto: University of Toronto Press, 2016).
- ³ Huw Thomas et Vijay Krishnarayan, dir., *Race and Equality in Planning* (Aldershot: Avebury, 1994); Leonie Sandercock, *Cosmopolis II Mongrel Cities* (London: Continuum, 2003).
- ⁴ Agrawal, Sandeep and Abdulhamid Hathiyan. « Funeral Sites, Rites and Rights in Multicultural Toronto », *Our Diverse Cities* 4 (2007) : 134-138.
- ⁵ Qadeer, Mohammad A. et Sandeep K. Agrawal. « The Practice of multicultural planning in American and Canadian Cities », *Canadian Journal of Urban Research* (Supplément) 20, no 1 (2011):132-56. ■