

**politeia**  
collection

# VILLES INTERCULTURELLES AU QUÉBEC

## PRATIQUES D'INCLUSION EN CONTEXTE PLURIETHNIQUE

Bob W. White  
Jorge Frozzini

 Presses  
de l'Université  
du Québec







**VILLES  
INTERCULTURELLES  
AU QUÉBEC**

Les recherches portant sur le Québec et le Canada ont pris un nouvel élan ces dernières années grâce au gain en popularité des études comparées et au rayonnement qu'elles ont connu sur la scène internationale. Le Québec est devenu une véritable inspiration pour les nations en quête de reconnaissance alors que, de son côté, le Canada est fréquemment présenté comme un modèle pour les sociétés traversées par la diversité nationale et le pluralisme identitaire.

La collection *Politeia* se concentre sur l'analyse des phénomènes politiques et sociaux, et cherche plus particulièrement à mieux comprendre les transformations de la vie politique au Québec et au Canada. Ses auteurs jettent un regard affûté sur l'évolution du régime politique, des systèmes partisans et de l'économie politique au pays, en plus de s'intéresser aux mutations économiques, idéologiques et politiques ayant marqué le Québec et le Canada.

La collection *Politeia* accueille les travaux de pointe portant sur les nations sans État et celles en voie d'habilitation, dans la mesure où ils feront avancer la réflexion sur le fédéralisme et le phénomène national et permettront de mettre en valeur la production scientifique des québécois et des canadiens.

### Comité scientifique

**James P. Bickerton**

St. Francis-Xavier University

**Gérard Bouchard**Université du Québec  
à Chicoutimi**Eugénie Brouillet**

Université Laval

**Linda Cardinal**

Université d'Ottawa

**Nicolas Houde**Université du Québec  
à Montréal**Michael Keating**

University of Edinburgh

**Jane Jensen**

Université de Montréal

**Guy Laforest**École nationale  
d'administration publique**Michèle Lamont**

Harvard University

**Alain Noël**

Université de Montréal

**Geneviève Nootens**Université du Québec  
à Chicoutimi**Johanne Poirier**

Université McGill

**Daniel Salée**

Université Concordia

**Stéphane Savard**Université du Québec  
à Montréal**A. Brian Tanguay**

Wilfrid Laurier University

**Luc Turgeon**

Université d'Ottawa

**Jean-Philippe Warren**

Université Concordia

**Geneviève Zubrzycki**

University of Michigan

### Presses de l'Université du Québec

Édifice Fleurie, 480, rue de la Chapelle, bureau F015, Québec (Québec) G1K 0B6

Téléphone : 418 657-4399

Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca

Internet : www.puq.ca

Membre de  
L'ASSOCIATION  
NATIONALE  
DES ÉDITEURS  
DE LIVRES

#### Diffusion / Distribution :

**CANADA**Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand  
Boisbriand (Québec) J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864**FRANCE ET  
BELGIQUE**Sofédis, 11, rue Soufflot, 75005 Paris, France – Tél. : 01 5310 25 25  
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99**SUISSE**

Servidis SA, chemin des Chalets 7, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.25



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

# **VILLES INTERCULTURELLES AU QUÉBEC**

**PRATIQUES D'INCLUSION  
EN CONTEXTE PLURIETHNIQUE**

**Bob W. White  
Jorge Frozzini**



Presses de l'Université du Québec

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
et Bibliothèque et Archives Canada**

Titre: Villes interculturelles au Québec: pratiques d'inclusion en contexte pluriethnique /  
Bob W. White et Jorge Frozzini.

Noms: White, Bob W., 1965- auteur. | Frozzini, Jorge, 1973- auteur.

Collections: Collection Politeia ; 20.

Description: Mention de collection: Politeia ; 20 | Comprend des références bibliographiques.

Identifiants: Canadiana (livre imprimé) 20220031282 | Canadiana (livre numérique)  
20220031290 | ISBN 9782760558328 | ISBN 9782760558335 (PDF)

Vedettes-matière: RVM: Interculturalisme—Québec (Province) | RVM: Immigrants—  
Intégration—Québec (Province) | RVM: Minorités en milieu urbain—Intégration—Québec  
(Province) | RVM: Administration municipale—Québec (Province)—Études de cas.

Classification: LCC FC2950.A1 W55 2022 | CDD 305.8009714—dc23

---

Financé par le  
gouvernement  
du Canada

Funded by the  
Government  
of Canada

Canada

SODEC  
Québec



---

*Conception graphique*  
**Vincent Hanrion**

**Dépôt légal: 4<sup>e</sup> trimestre 2022**

> Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
> Bibliothèque et Archives Canada

© 2022 – Presses de l'Université du Québec

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*



Imprimé au Canada  
D5832-1 [01]

---

## REMERCIEMENTS

---

Nous aimerions remercier tous les contributeurs à ce projet, particulièrement nos collègues du monde municipal qui ont généreusement offert de leur temps pour contribuer à la réalisation du livre. Nous souhaitons remercier également les chercheurs et membres du LABRRI qui ont accepté de proposer des éléments conceptuels et historiques sur l'évolution de l'interculturel au Québec. Jean-Charles St-Louis a joué un rôle très important dans les dernières étapes du projet et nous sommes particulièrement reconnaissant pour sa contribution. Notre processus éditorial a bénéficié grandement des commentaires de deux évaluateurs externes, ainsi que des conseils et du soutien d'Alain-G. Gagnon. Nous souhaitons saluer le travail de correction linguistique mené par Louiselle Lévesque, de même que la mise en page réalisée par Romain Belleville. Finalement nous aimerions souligner le soutien du Programme Cité interculturelles du Conseil de l'Europe (notamment Irena Guidikova et Ivana d'Alessandro) ainsi que de tous les membres du Réseau de municipalités en immigration et en relations interculturelles du Québec (RÉMIRI). Cette publication a été financée en partie par une subvention « Savoir » du Conseil de recherches en sciences humaines et par le Programme des chaires de recherche du Canada.



---

# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	vii
<b>LISTE DES tableaux et des figures</b> .....	xvii
<b>LISTE DES sigles</b> .....	xix
<b>AVANT-PROPOS – L’avenir des villes interculturelles</b> .....	1
Bob W. White	
1. Le Forum de Montréal et la création du RÉMIRI .....	4
2. Comprendre l’action municipale en contexte interculturel .....	7
3. L’avenir des villes interculturelles .....	11
4. Aperçu du volume .....	17

## **PREMIÈRE PARTIE – CONCEPTS CLÉS**

<b>CHAPITRE 1 – Qu’est-ce qu’une ville interculturelle?</b> .....	27
Bob W. White	
1. Pourquoi des villes interculturelles? .....	29
2. Pourquoi des cadres de référence interculturels? .....	36
3.1. Qu’est-ce qu’un cadre de référence? .....	39
3.2. À quoi sert un cadre de référence? .....	40
3.3. Quelles sont les composantes des cadres de référence? .....	42
4.1. Comment les politiques interculturelles sont-elles créées? .....	48

4.2. Comment savoir si les politiques interculturelles sont efficaces?.....	53
5. Une ville interculturelle est un processus .....	57

<b>CHAPITRE 2 – L’interculturalisme : le meilleur des mondes?</b> .....	65
Irena Guidikova	

<b>CHAPITRE 3 – Réflexion sur le rôle des villes en interculturel</b> .....	75
Patrice Allard	

1. Contexte et situation actuelle.....	75
2. Quelles responsabilités municipales?.....	77
3. Rôles des villes .....	79
3.1 La ville comme prestataire de services de proximité pour favoriser une intégration sociale .....	80
3.2. La ville comme médiateur : gestion de l’espace public .....	81
3.3. La ville comme facilitateur : participation citoyenne.....	82
3.4. La ville comme employeur : accès à l’emploi et représentativité.....	83
4. Des villes intégratives.....	84

<b>CHAPITRE 4 – Le rôle des municipalités en matière de relations interculturelles</b> .....	87
Marta Massana Macià et François Rocher	

1. Le cadre gouvernemental .....	90
2. La compréhension de l’interculturalisme à l’échelle municipale.....	92

## **PARTIE 2 – MISE EN CONTEXTE SUR LE QUÉBEC**

<b>CHAPITRE 5 – L’interculturel à l’épreuve des Premières Nations</b> .....	105
Lomomba Emongo	

<b>CHAPITRE 6 – La diversité religieuse dans la cité : accommoder ou ne pas accommoder</b> .....	113
Rachida Azdouz	

1. L’accommodement raisonnable : de quoi parle-t-on?.....	114
1.1. Une obligation juridique ou un droit de gérance? .....	114
1.2. Obligation de résultat ou de moyen?.....	119

---

1.3	Le raisonnable et le déraisonnable : qui en décide et comment? .....	121
2.	Des repères pour guider les villes .....	123
2.1.	Comment savoir si la demande s'appuie sur une religion reconnue? .....	123
2.2.	La prière au Conseil de Ville.....	125
2.3.	L'obligation de porter un casque de sécurité .....	128
2.4.	Les bains non mixtes : un droit? .....	130

**CHAPITRE 7 – Organisations communautaires, choc discriminatoire et participation sociale** ..... 135  
Guy Drudi

1.	Historique des politiques du Québec sur l'immigration .....	136
1.1.	Modèles à la base des politiques d'intégration du MIFI .....	138
2.	Gestion de la diversité et participation sociale des immigrants.....	140
3.	Les organisations communautaires au Québec .....	141
4.	Choc discriminatoire et participation sociale .....	143
5.	Espace social et organisations communautaires .....	147

**CHAPITRE 8 – Multi- et interculturelisme : entre être « trop canadien » ou « trop québécois »** ..... 153  
François Rocher et Marta Massana Macià

1.	Un Canada multiculturel dans un cadre bilingue .....	155
2.	Le Québec en quête d'une approche : l'interculturalisme comme modèle de substitution .....	160

**CHAPITRE 9 – Statuts juridiques, compétences et chiffres : quelques éléments de base pour comprendre les discours en im/migration au Québec** ..... 171  
Jorge Frozzini

1.	Les statuts juridiques .....	172
2.	Immigration : un domaine de compétences partagées entre les gouvernements fédéral et provincial .....	175
3.	Clarifications concernant certains termes utilisés dans les statistiques .....	178

## **PARTIE 3 – ÉTUDES DE CAS DES VILLES AU QUÉBEC**

<b>CHAPITRE 10 – « Ensemble! » Politique en matière de diversité culturelle de la Ville de Gatineau</b> .....	187
Florina Gaborean et Luisa Veronis	

1. Cadre conceptuel : l'approche des collectivités accueillantes et inclusives .....	190
2. Contexte d'élaboration de la politique gatinoise en matière de diversité culturelle .....	193
3. Gouvernance et outils de mise en œuvre .....	200
4. Mécanismes de mobilisation, participation publique, organismes et partenaires .....	207
4.1. Collaborations avec les communautés locales .....	208
4.2. Développement et consolidation des partenariats institutionnels .....	210
5. Évaluation et communications .....	211

<b>CHAPITRE 11 – Laval, « accueillante et inclusive » : L'évolution des politiques et des pratiques d'accueil et d'intégration des personnes immigrantes et réfugiées à l'échelle locale</b> .....	217
Aude-Claire Fourot, Nel Ewane et Claudie Mompont	

1. « Ensemble à Laval » : Mise en place et institutionnalisation de politiques en rapport avec l'immigration .....	221
1.1. Aux origines d'« Ensemble à Laval » .....	222
1.2. Les impacts d'« Ensemble à Laval » sur les ententes en immigration et sur les relations avec le milieu communautaire .....	224
2. La prise en compte renouvelée de l'immigration : Vers un cadre de référence en diversité ethnoculturelle .....	226
2.1. L'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » remettant l'immigration à l'agenda municipal .....	226
2.2. Politiques municipales et partenariats en immigration .....	229

<b>CHAPITRE 12 – Longueuil, une agglomération interculturelle en devenir</b> .....	241
Benoit Morissette, Alain Castilla et Annie Morin	

1. L'agglomération de Longueuil face à l'immigration .....	244
1.1. Le double statut de la Ville de Longueuil .....	244
1.2. Une population qui se diversifie .....	246

---

2.	Longueuil, partenaire locale et régionale de l'intégration.....	250
3.	La municipalisation de l'immigration dans l'agglomération de Longueuil.....	255
3.1.	Mobiliser les acteurs, outiller les municipalités .....	257
3.2.	Des réalisations structurantes .....	258
4.	Immigration et développement social dans l'agglomération de Longueuil.....	264
5.	La concertation au service de l'intégration .....	267

### **CHAPITRE 13 – Dimensions et spécificités de l'action publique à Montréal**..... 275

David Carpentier et Mehdi Lekehal

1.	Les dimensions de l'action publique montréalaise .....	277
1.1.	Le contexte historique .....	277
1.2.	Les orientations et les axes d'intervention.....	279
2.	Les rapports structurants et les spécificités de l'action publique montréalaise .....	286
2.1.	Les rapports internes à l'organisation municipale.....	287
2.2.	Les rapports externes à l'organisation municipale.....	290
3.	Les défis et les perspectives de la métropole .....	294

### **CHAPITRE 14 – Pour que chaque citoyen ait sa place dans la ville : le Projet Vivre-ensemble de la Ville de Québec**..... 301

Sylvie Fournier, Virginie Desmarais, Lynda Rey et Eric Charest

1.	La Vision du développement social de la Ville de Québec.....	303
2.	Le Projet Vivre-ensemble de la Ville de Québec.....	305
2.1.	Le Sommet sur le vivre-ensemble de Montréal .....	305
2.2.	La définition de Québec sur le vivre-ensemble .....	305
2.3.	La structure de gouvernance du projet .....	309
2.4.	Des projets concrets.....	311
3.	Le développement des principes propres au vivre-ensemble .....	318
4.	Un cadre de suivi et d'évaluation pour le projet vivre-ensemble ...	321
4.2.	Les apports du projet .....	322
4.3.	Les enjeux de développement.....	324

**CHAPITRE 15 – Le nouveau visage d’une banlieue :  
construire le vivre-ensemble à Repentigny..... 329**  
Benoit Morissette et Véronique Moreau

1.	Vivre-ensemble à Repentigny .....	331
2.	Un vocabulaire et des référents communs .....	333
3.	Un contexte politique.....	338
4.	La cohésion, vecteur d’inclusion.....	341
5.	Des gestes évocateurs.....	349

**CHAPITRE 16 – Expérience, concertation et partenariat :  
le processus d’élaboration et de mise en œuvre du  
plan d’action en immigration de la Ville de Saguenay ..... 357**  
Jorge Frozzini et Nayeth Foglia

1.	Le processus et les partenaires.....	360
2.	Mobilisation à l’interne.....	364
3.	Mobilisation à l’externe.....	367
4.	Évaluation et communication.....	370
5.	Cadres conceptuels et terminologie.....	372

**CHAPITRE 17 – Survol de l’implication de la Ville  
de Sherbrooke..... 381**  
Louise Paquet et Roukayatou I. Abdoulaye

1.	Sherbrooke, terre d’accueil.....	381
2.	Adoption d’une Politique d’accueil et d’intégration (2004).....	383
	2.1. Contenu de la Politique.....	384
	2.2. Plans d’action .....	386
3.	Mise en œuvre de la politique .....	388
	3.1. L’adaptation des services .....	388
	3.2. Les réalisations marquantes.....	394
4.	Analyse .....	405
	4.1. Vision systémique de l’intervention de la Ville 2004-2020 ...	405
	4.2. Les interventions de la Ville et les courants du pluralisme...	409
5.	Facteurs de réussite, obstacles et contraintes rencontrés .....	413
	5.1. Les facteurs de réussite.....	413
	5.2. Les obstacles et contraintes rencontrés.....	416

---

## **PARTIE 4 – ANALYSES ET CONCLUSIONS**

<b>CHAPITRE 18 – Politiques interculturelles à l'échelle municipale : une perspective comparée</b> .....	425
Anna Krol, Bob W. White, Nel Ewane, Claudie Mompoint, Rébecca Langevin et Jean-Charles St-Louis	

1. Approche et méthodologie .....	431
2. Portraits des villes .....	432
3. Diversité et immigration au sein de l'appareil municipal.....	433

<b>CHAPITRE 19 – Les villes et l'interculturel au Québec : pistes de réflexion sur la gouvernance locale et l'inclusion</b> .....	443
Jean-Charles St-Louis et Jorge Frozzini	

1. Autonomie, coordination, partenariats .....	444
2. Les villes, la représentation, l'inclusion et l'égalité .....	451

<b>DÉVELOPPER LE RÉFLEXE INTERCULTUREL : QUELQUES RECOMMANDATIONS POUR LES VILLES</b> .....	463
---	-----

<b>PRÉSENTATION DES AUTEURS ET DES AUTRICES</b> .....	467
---	-----



---

# LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

---

## TABLEAUX

Tableau 1.1.	Composantes des cadres de références interculturels .....	51
Tableau 9.1.	Les statuts juridiques concernant l'immigration.....	174
Tableau 10.1.	Les 17 caractéristiques des collectivités accueillantes .....	192
Tableau 10.2.	Évènements clés dans l'élaboration des politiques et pratiques interculturelles de la Ville de Gatineau....	197
Tableau 10.3.	Ententes et plans pluriannuels de la Ville de Gatineau.....	202
Tableau 12.1.	Évolution de la part de la population immigrante dans la population totale, agglomération de Longueuil (%), 2001-2016.....	246
Tableau 12.2.	Répartition des personnes immigrantes selon le lieu de naissance, agglomération de Longueuil et Québec, 2016.....	247
Tableau 12.3.	Synthèse du profil socioéconomique des personnes immigrantes et non immigrantes de l'agglomération de Longueuil, 2016.....	248

Tableau 12.4.	Synthèse, scolarité des personnes immigrantes et non-immigrantes de l'agglomération de Longueuil, 2016 .....	249
Tableau 12.5.	Synthèse, variation selon le sexe, profil socioéconomique des personnes immigrantes de l'agglomération de Longueuil .....	250
Tableau 14.1.	Synthèse des principes .....	320
Tableau 17.1.	Synthèse de la Politique d'accueil et d'intégration de la Ville de Sherbrooke .....	385
Tableau 17.2.	Synthèse du Plan d'action 2018-2019.....	388
Tableau 17.3.	Les interventions de la Ville et les courants du pluralisme.....	411
Tableau 18.1.	Portraits sociographiques et contextes organisationnels des villes.....	426
Tableau 18.2.	Diversité et immigration au sein de l'appareil municipal .....	434
Tableau 18.3.	Les catégories de l'action municipale .....	435
Tableau 18.4.	Tendances pour l'ensemble des villes analysées (moyenne).....	438
Tableau 18.5.	Tendances pour chacune des villes selon l'analyse des 3 D et l'approche citoyenne.....	439

## FIGURES

Figure 1.1.	Les « 3 D » de la pensée pluraliste .....	44
Figure 2.1.	Les piliers de l'interculturalisme.....	71
Figure 10.1.	Principes, orientations et champs d'action de la politique en matière de diversité culturelle .....	199
Figure 10.2.	Plan d'action Mobilisation Diversité 2019-2020 .....	201
Figure 12.1.	Répartition, compétences d'agglomération et des municipalités liées.....	245
Figure 12.2.	Évolution de la gouvernance de l'immigration dans l'agglomération de Longueuil, 2015-2020 .....	254
Figure 14.1.	Définition du vivre-ensemble par la Ville de Québec .....	308
Figure 14.2.	Structure de gouvernance du Projet Vivre-ensemble à la Ville de Québec .....	312
Figure 14.3.	Démarche - Principes du vivre-ensemble .....	319
Figure 17.1.	Représentation des minorités visibles à l'emploi de la Ville de Sherbrooke .....	390
Figure 17.2.	Vision systémique de l'intervention de la Ville de Sherbrooke (2004-2020).....	408

---

## LISTE DES SIGLES

---

AIMF	Association internationale des maires francophones
BDS	Bureau du développement social
BDSC	Bureau du développement social et communautaire
BINAM	Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal
BMRC-IRMU	Partenariat de recherche Immigration et résilience en milieu urbain
CABS	Centre d'action bénévole de Sherbrooke
CAPI	Cadre d'action publique interculturel
CÉLAT	Centre de recherche Culture-Arts-Société
CCRIL	Comité consultatif sur les relations interculturelles de Laval
CDLP	Charte des droits et libertés de la personne du Québec
CDPDJ	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CIM	Conseil interculturel de Montréal
CISS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CL-VSR	Comité citoyen Longueuil – Ville sans racisme
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CSQ	Certificat de sélection du Québec
CSSS	Centres de santé et services sociaux
CRÉ	Conférence régionale des élus

COFI	Centres de formation et d'orientation des immigrants
CRID	Comité des relations interculturelles et de la diversité
DASAL	Démarche de l'Alliance pour la solidarité de l'Agglomération de Longueuil
DCLDS	Direction de la culture, du loisir et du développement social
ÉNAP	École nationale d'administration publique
GEDCIQ	Groupe d'expertise pour le développement des cités interculturelles au Québec
ICC	Intercultural Cities
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
LABRRI	Laboratoire de recherche sur les relations interculturelles
LMC	Loi sur le multiculturalisme canadien
MICC	Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
MIDI	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration
MIQ	Ministère de l'Immigration du Québec (MIQ)
MRC	Municipalités régionales de comté
MRCI	Ministère des Relations avec les Citoyens et de l'Immigration
MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
OCPM	Office de consultation publique de Montréal
PAC	Programme d'appui aux collectivités
PACRD	Plan d'action pour contrer le racisme et la discrimination
PAÉE	Programme d'accès à l'égalité en emploi
PAIAL	Plan d'action en immigration pour l'agglomération de Longueuil
PDSC	Plan de développement social et communautaire
PEQ	Programme de l'expérience québécoise
PFA	Politique de la famille et des aînés
PLI	Partenariats locaux en immigration
PMD	Programme Mobilité – Diversité
PMI	Programme de mobilité internationale
RÉMIRI	Réseau de municipalités en immigration et en relations interculturelles du Québec
RMR	Région métropolitaine de recensement

SABV	Service Amical Basse-Ville
SAFIMA	Service d'aide à la famille immigrante de la MRC de L'Assomption
SDIS	Service de la diversité et de l'inclusion sociale
SPAL	Service de police de l'agglomération de Longueuil
SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
SPVR	Service de police de la Ville de Repentigny
TCRI	Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes
TMT	Travailleurs migrants temporaires
TRIDIL	Table régionale en immigration, diversité culturelle et inclusion de Laval
UMQ	Union des municipalités du Québec



---

# AVANT-PROPOS

---

## *L'avenir des villes interculturelles*

Bob W. White

Les villes ont toujours été des lieux où des personnes d'origines diverses cohabitent et poursuivent des objectifs communs – quête d'une vie meilleure, libération des contraintes de la tradition, nouvelles formes de communauté – malgré leurs différences. En ce sens, le phénomène des villes interculturelles n'a rien de nouveau. Ces dernières années, cependant, les changements démographiques dans les villes de plusieurs régions du monde ont suscité des préoccupations croissantes quant aux tensions interethniques, aux inégalités sociales et à la discrimination raciale. L'une des réponses à ces défis a été de se tourner vers les politiques et pratiques interculturelles. Certains auteurs ont même suggéré que les modèles interculturels représentent une manière totalement nouvelle d'approcher les problèmes d'inclusion et de cohésion sociales, rien de moins qu'un nouveau paradigme. Certaines villes ont réalisé des avancées significatives dans ce domaine, mais jusqu'à présent, très peu de travaux ont été réalisés afin de comprendre les principes et processus sous-jacents à la création de politiques et de programmes interculturels.

En mai 2014, le Laboratoire de recherche sur les relations interculturelles (LABRRI) de l'Université de Montréal, en collaboration avec le Conseil de l'Europe et la Ville de Montréal, a organisé un forum international sur les dynamiques interculturelles et les cadres de référence interculturels dans les villes. Le forum de Montréal a réuni des décideurs et des experts de l'interculturel afin de comparer les politiques et les pratiques interculturelles dans les villes marquées par les contacts entre des populations et des communautés de plus en plus diverses. L'objectif général

du forum était de faciliter la communication entre les chercheurs et les praticiens sur les manières de rendre les villes plus inclusives, en tirant parti des avancées récentes dans le domaine des politiques et des pratiques interculturelles. Les présentations et les ateliers organisés lors de ce forum visaient à dégager les conditions, les obstacles et les stratégies à prendre en compte dans la conception et la mise en œuvre de politiques interculturelles. Les résultats de ce forum ont été publiés dans le tout premier volume de ce type : *Intercultural Cities : Policy and Practice for a New Era* (Palgrave, 2017).

Le terme « interculturel » est polysémique et peut changer en fonction du contexte. À un premier niveau, l'« interculturel » fait référence à la réalité sociale organique et parfois chaotique des grands centres urbains, où des personnes d'origines sociales et culturelles diverses interagissent de manière souvent inattendue et imprévisible. Mais il désigne également les efforts déployés par les acteurs locaux – non seulement les décideurs politiques, mais aussi les organisateurs communautaires et les universitaires – dans les villes du monde entier pour promouvoir les principes interculturels comme moyen de lutter contre la discrimination et de favoriser la cohésion sociale au sein des communautés et entre elles. Les politiques interculturelles des villes désignent généralement des initiatives qui visent à sensibiliser aux avantages de la diversité, mais elles cherchent également à réduire l'impact négatif de la discrimination tout en encourageant les interactions positives entre des personnes d'origines diverses. Comme je l'explique ailleurs (voir chapitre 1), les villes interculturelles se distinguent des « villes multiculturelles » par la manière dont elles envisagent la cohésion sociale (Qadeer, 2016), mais les deux ont aussi beaucoup en commun par rapport aux villes qui ignorent la diversité ou qui refusent de la prendre en compte dans leur planification (Wood et Landry, 2008).

Dans certains cas, les administrations municipales ont été en mesure de mettre sur pied des programmes et des politiques qui facilitent l'émergence d'une approche intégrée et multisectorielle de l'action interculturelle, ou d'un *cadre de référence interculturelle*; dans ce volume, nous avons un merveilleux éventail

d'exemples de cadres provenant de villes de toute la province de Québec. Malheureusement, peu de recherches ont été menées sur les principes sous-jacents de ces cadres et sur les processus derrière leur mise en œuvre. Les textes présentés dans ce volume constituent un pas dans cette direction. Selon Aude-Claire Fourot (2015), trois domaines restent pour la plupart inexplorés dans la littérature sur les politiques d'intégration municipales : le portrait comparatif des villes plus petites ou suburbaines, l'évolution de la situation des villes dans le temps et les comparaisons entre les villes à l'échelle internationale. Ce volume aborde ces trois questions, avec un accent particulier sur les politiques et les pratiques interculturelles.

En plus de cet objectif général de compréhension de la manière dont les cadres de référence interculturels sont créés et mis en œuvre, ce volume a trois objectifs spécifiques. Il vise d'abord à rassembler les connaissances sur la conception et la mise en œuvre de cadres de référence interculturels pour les villes (facteurs contextuels, obstacles et facilitateurs, stratégies innovantes). Il a ensuite pour but de participer au développement d'outils d'analyse comparative qui seront utiles aux décideurs politiques et aux chercheurs ayant l'intention de mettre en œuvre des politiques et des programmes interculturels. Enfin, il souhaite contribuer à faciliter la collaboration entre des villes de différentes régions du monde et de tailles diverses, mais aussi entre des chercheurs et des praticiens intéressés par les politiques interculturelles.

Les contributeurs et contributrices de cet ouvrage proviennent d'horizons disciplinaires et professionnels divers : anthropologie, études politiques, administration publique, géographie, communication, études urbaines, sociologie, organisation communautaire, fonction publique municipale, etc. Ces différentes perspectives représentent une force et une faiblesse. Force parce que la diversité de points de vue sur un même sujet – non seulement différentes visions disciplinaires mais aussi professionnelles – nous permet d'avoir une compréhension plus complète du phénomène des villes interculturelles. Faiblesse parce qu'il y a le risque de s'éparpiller, notamment au niveau

du cadre théorique choisi pour créer un récit commun. Pour répondre à ce défi, nous avons mobilisés des outils qui permettent de présenter une ethnographie des politiques publiques municipales (faisant écho aux travaux de Michael Lipsky (2010) sur les « *street-level bureaucrats* »). Nous sommes conscients que ce choix présente certaines limites à l'analyse, notamment par rapport aux approches plus classiques de l'action municipale en matière de politiques publiques (voir par exemple Divay 2019a, b). Ce que nous proposons ici n'est pas en opposition avec la littérature sur les politiques publiques, mais plutôt en complément à cette dernière.

## 1. LE FORUM DE MONTRÉAL ET LA CRÉATION DU RÉMIRI

L'idée du Forum de Montréal sur les villes interculturelles a émergé à la suite d'une série d'échanges informels entre des membres du LABRRI, des responsables de la Ville de Montréal et des représentants du Conseil de l'Europe, lors de réunions organisées par le Conseil de l'Europe à Barcelone en septembre 2012 (pour une description détaillée du forum et de son évolution, voir White, 2017). Au cours de la même période, le LABRRI, en collaboration avec le Conseil interculturel de Montréal et la Ville de Montréal, avait élaboré un projet de recherche en partenariat sur les villes interculturelles. Ce partenariat, qui réunit une douzaine d'organismes universitaires, communautaires et municipaux ayant de l'expertise dans les approches interculturelles, a été financé par les fonds du Conseil de recherche en sciences humaines et fêtera bientôt ses dix ans d'existence comme communauté de pratique spécialisée<sup>1</sup>.

Il nous semblait approprié que ce forum se déroule dans la province de Québec. Comparé à d'autres régions des Amériques, le Québec a une longue histoire d'engagement avec les pratiques et les politiques interculturelles (Emongo et White, 2014), ce qui explique en partie pourquoi des villes comme Montréal ont été si actives dans ce domaine. Par l'entremise d'une série de

---

1. Pour en savoir plus, visitez le lien suivant: <http://villeinterculturelle.net/>

présentations, de tables rondes et de sessions interactives en petits groupes qui ont duré trois jours, les participants ont été invités à présenter des résultats récents sur les aspects clés des politiques interculturelles dans les villes. Cela signifie que les villes devaient présenter non seulement les différentes composantes de politiques ou de cadres particuliers, mais aussi les obstacles le plus souvent rencontrés lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques et les stratégies utilisées pour créer des partenariats, tant à l'interne qu'à l'externe. En préparation du forum, les organisateurs ont identifié cinq domaines de recherche pour faciliter les discussions et aider à l'analyse des cadres de référence : 1) la participation des acteurs locaux (« *stakeholders* ») (décideurs politiques, organisateurs communautaires, médias, citoyens); 2) les écarts (réels ou potentiels) entre les politiques et les réalités sur le terrain; 3) l'étude et l'analyse des interactions (documentation, efficacité, promotion); 4) les progrès récents dans l'évaluation des politiques et des programmes; 5) les expériences des réseaux de villes interculturelles au niveau régional ou national.

Les participants ont été invités à mettre l'accent sur les processus par lesquels les experts de la ville interculturelle ont pu dépasser les défis posés par les structures et les paradigmes monoculturels, en soutenant des initiatives qui favorisent un meilleur accès aux institutions pour les minorités et des interactions sociales constructives. Plus précisément, les participants au forum ont été invités à réfléchir à deux aspects concrets des politiques interculturelles afin de faciliter différents types d'analyse comparative : les « nœuds » ou les obstacles à l'élaboration ou à l'acceptation de modèles interculturels et la question de « l'échelle » ou des différents niveaux d'action politique et sociale qui, dans certains cas, surdéterminent les résultats possibles. Parmi les différents objectifs du forum, le plus important était la réalisation d'une série d'études de cas sur le processus de création de cadres de référence interculturels.

Pour donner suite à ce projet, qui avait comme objectif de documenter l'action municipale interculturelle des villes reconnues à l'échelle internationale, plusieurs acteurs municipaux au Québec ont manifesté le désir de mener un projet semblable au

Québec. Dans le cadre de nos collaborations avec le Réseau de municipalités en immigration et en relations interculturelles du Québec (RÉMIRI), les membres du LABRRI ont proposé de travailler sur une publication conjointe qui serait la deuxième d'une série de trois livres sur le sujet<sup>2</sup>. Créé en 2015, le RÉMIRI est un réseau d'expertise qui se compose essentiellement de professionnels œuvrant dans le secteur municipal. Il a pour mission le soutien et l'accompagnement des acteurs et actrices du milieu municipal sur les enjeux liés à l'immigration et aux relations interculturelles. La création du RÉMIRI répond d'abord au besoin de concertation exprimé par plusieurs professionnels municipaux affectés à ces dossiers. Le gouvernement du Québec délègue aujourd'hui certaines responsabilités aux villes dans ces dossiers, en raison notamment de l'installation croissante de nouveaux arrivants dans les milieux urbains et de l'émergence de nouveaux besoins à l'échelle locale. En décembre 2021, le RÉMIRI a été reconnu par le Conseil de l'Europe comme le premier réseau de villes interculturelles dans les Amériques. Par cette reconnaissance, il rejoint les autres réseaux qui travaillent en collaboration avec le Conseil de l'Europe pour mobiliser le savoir interculturel sur la scène municipale<sup>3</sup>. En mobilisant plusieurs formes d'expertise en matière d'immigration et de relations interculturelles, le RÉMIRI représente une ressource importante dans la promotion de la cohésion sociale au Québec; nous sommes fiers de pouvoir réunir toute l'intelligence collective du réseau dans le cadre de ce projet de livre.

- .....
2. La troisième publication de la série se fera en collaboration avec des chercheurs du Mexique, de l'Australie, et du Japon pour explorer les différentes déclinaisons des politiques interculturelles en périphérie du Conseil de l'Europe.
  3. Pour en savoir plus sur le RÉMIRI, visitez le lien suivant : [www.remiri.net](http://www.remiri.net). Le Conseil de l'Europe reconnaît une dizaine de réseaux nationaux de cités interculturelles, dont celui du Québec. Pour en savoir plus, visitez le lien suivant : <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/networks>.

## 2. COMPRENDRE L'ACTION MUNICIPALE EN CONTEXTE INTERCULTUREL

Pour bon nombre des contributeurs à cet ouvrage, l'idée de rédiger des comptes rendus détaillés et objectifs de la manière dont les villes sont devenues expertes en matière de politique interculturelle est apparue comme une tâche ardue, en partie parce que les initiatives se situent très souvent à cheval sur des périodes historiques, des administrations politiques et différents services ou départements municipaux. Cela signifie que les auteurs n'avaient pas nécessairement un accès facile à toutes les informations nécessaires à la rédaction de l'étude de cas. Par ailleurs, les études de cas n'étant ni des textes académiques (complètement autonomes du gouvernement municipal) ni des documents officiels de la ville (ce qui aurait impliqué certaines contraintes sur le contenu), chacune d'elles a exigé un type et un degré différents de consultation avec les responsables locaux de la ville. Dans de nombreux cas, les contributeurs se sont demandé si les actions de la ville pouvaient légitimement être considérées comme des exemples de politique interculturelle.

Dans certains cas, le texte était sous la responsabilité d'une équipe composée d'un fonctionnaire de la ville et d'un expert de l'interculturel. Cette méthodologie en dyade a également été utilisée pendant le forum pour faciliter la communication entre les chercheurs et les praticiens et s'est avérée être un mécanisme de collaboration fructueux dans d'autres contextes (White et Allard, 2013). Dans d'autres cas, le texte a été réalisé par un expert du programme des Cités interculturelles (« *Intercultural Cities* », ou ICC) ou par un chercheur à l'externe, qui a collaboré avec un ou plusieurs professionnels pour décider du contenu et réviser le texte. Cette approche de coécriture permet à chacun des textes de profiter de la perspective informée directement par les préoccupations et les objectifs des gens œuvrant au quotidien dans le milieu municipal. Elle comporte évidemment certaines limites, dont le fait que les professionnels représentent la ville qui est également leur employeur, ce qui restreint nécessairement ce qui peut être exprimé sur certaines questions. En proposant des points de vue

plus détachés des impératifs des administrations, les chapitres des parties 2 et 4 viennent entre autres éclairer certains de ces angles morts.

La rédaction a chaque fois été précédée d'une période initiale de collecte de données. Ce processus a mobilisé des personnes de différents services et départements de la ville. Dans la plupart des cas, la rédaction de l'étude de cas est le fruit d'une collaboration non seulement entre les disciplines, mais aussi entre les cultures professionnelles (universitaires, experts, employés de la ville, organisateurs communautaires, etc.), ce qui donne à chaque texte une orientation et une sensibilité particulières. D'un point de vue éditorial, cette configuration représente un défi considérable, puisque certains chapitres se lisent comme des textes universitaires et d'autres comme des documents politiques. Compte tenu des objectifs du volume, nous avons décidé que ces différentes approches de l'écriture et de la mise en récit – toutes deux légitimes à leur manière – devaient cohabiter dans le même espace afin que les lecteurs puissent avoir une idée de ce qui se passe lorsque les chercheurs et les décideurs politiques dans ce domaine tentent de travailler ensemble.

En préparant ce volume, nous sommes partis du principe que chaque ville avait quelque chose à offrir aux lecteurs quant à la compréhension des pratiques et des politiques interculturelles, mais nous savions aussi qu'il n'y a pas deux villes identiques et que rassembler les études de cas sous un même toit éditorial poserait certains défis. Tout d'abord, il existe une grande diversité d'échelle, puisque certaines villes sont grandes, d'autres sont de taille moyenne et d'autres encore sont petites. Certaines sont des métropoles (Montréal) et d'autres des banlieues (Repentigny, Longueuil). Certaines peuvent être considérées comme des villes jumelées (Gatineau avec la capitale canadienne d'Ottawa) et d'autres comme des villes universitaires (Sherbrooke). Certaines villes ont une expertise en matière de politique interculturelle et sont engagées sur ces enjeux depuis longtemps. D'autres n'ont entamé ce processus que récemment. Certaines villes ont effectué des recherches systématiques avant de formuler leur politique, alors que d'autres se sont principalement concentrées sur

un ensemble de principes politiques ou sociaux dont devraient émaner les actions futures. Comme chaque ville est différente, le travail d'analyse comparative est particulièrement difficile, bien que dans la dernière section de ce volume, nous présentons quelques résultats préliminaires dans ce domaine.

L'objectif principal de ces études de cas était d'attirer l'attention sur le processus de création et de mise en œuvre des cadres de référence interculturels. Les auteurs des études de cas ont été invités à expliquer les mesures prises par les planificateurs et les experts en politiques publiques dans leurs tentatives de relever les défis posés par les structures et les paradigmes déjà existants. Les études de cas devaient aussi présenter les difficultés et les obstacles rencontrés à différents moments par les divers acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre des politiques. Pour aider à structurer la réflexion sur ce processus, nous avons demandé à chacune des équipes chargées des études de cas de garder à l'esprit trois thèmes généraux lors de la recherche et de la rédaction de leurs textes :

1. Quels sont les *facteurs contextuels* qui ont influencé la création de la politique interculturelle?
2. Quels sont les *obstacles* rencontrés lors des tentatives de formulation des politiques interculturelles?
3. Quelles *stratégies* ont été utilisées pour mettre en place des politiques interculturelles et assurer leur pérennité?

Compte tenu de la diversité des expériences dans les différentes villes et des contraintes de temps liées à la préparation des différentes études de cas, nous n'avons pas demandé aux équipes de rédaction de suivre une structure ou un format particulier. Nous leur avons cependant demandé d'utiliser des exemples concrets, non seulement de politiques, mais aussi de situations ou de dilemmes quotidiens. Nous leur avons également suggéré de fournir des informations détaillées quant aux défis et aux obstacles rencontrés, car nous avons supposé que le fait d'aborder les aspects négatifs de l'intégration interculturelle donnerait une vision plus équilibrée du travail effectué par les villes et réduirait le risque que les études de cas soient perçues comme des documents promotionnels pour ces municipalités. Afin d'assurer un certain

degré de continuité entre les différentes études de cas et de guider les réflexions, nous avons également fourni aux équipes chargées des études de cas une série de questions spécifiques sur divers aspects de la conception et de la mise en œuvre des politiques.

**TABLEAU 0.1.**

**Questions guidant les études de cas**

<p>Concepts</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels mots-clés caractérisent la politique et dans quelle mesure pourraient-ils être adoptés dans d'autres villes?</li> <li>• Quels textes ou concepts ont été utiles pour réfléchir à la politique?</li> <li>• Où voyez-vous les écarts entre la politique et la pratique? D'après votre expérience, est-il préférable de commencer par la politique, puis de passer à la pratique, ou l'inverse?</li> <li>• Par-delà la simple diffusion d'informations, quelles stratégies votre ville a-t-elle développées pour impliquer les citoyens et les inciter à participer aux changements visés par la politique?</li> <li>• Dans votre ville, comment perçoit-on cette participation (comme un privilège, un processus, une responsabilité)? Quelle est la relation entre la pauvreté et la diversité ethnique dans votre contexte? Comment la concentration géographique de la pauvreté peut-elle être comprise à la lumière des cadres de référence interculturels?</li> </ul>
<p>Parties prenantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelles sont les différentes catégories d'acteurs locaux impliqués? Comment ont-ils été mobilisés?</li> <li>• Une situation ou un événement particuliers ont-ils conduit à la mobilisation des différentes parties prenantes? Comment avez-vous su que le moment était venu de les solliciter?</li> <li>• Certains partenaires ou intervenants vous paraissent-ils comme des alliés particulièrement importants ou même nécessaires?</li> <li>• Certains étaient-ils plus réfractaires devant vos initiatives?</li> </ul>
<p>Mobilisation interne</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avez-vous eu des échanges avec certains décideurs au sein du gouvernement? Quelles leçons avez-vous tirées de ces interactions?</li> <li>• Quel est l'aspect le plus difficile lorsqu'il s'agit d'obtenir du soutien dans ce domaine? Aviez-vous un plan détaillé à cet égard, ou le plan s'est-il développé au fil du temps?</li> <li>• Qu'avez-vous fait pour obtenir un appui transversal au projet, c'est-à-dire un appui de différents secteurs ou divisions de l'administration municipale?</li> <li>• Comment avez-vous fait en sorte que le soutien à ces idées se maintienne dans le temps, étant donné qu'une vision interculturelle va souvent à l'encontre de la pensée traditionnelle en matière de gouvernance?</li> </ul>

**TABLEAU 0.1. (suite)**

### Questions guidant les études de cas

---

Mobilisation externe	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quelle est la nature de vos relations avec les différents groupes qui composent la société civile? Représentent-ils davantage une ressource ou un obstacle pour vos projets?</li><li>• Quel est l'aspect le plus difficile lorsqu'il s'agit d'obtenir du soutien dans ce domaine? Aviez-vous un plan détaillé à cet égard, ou le plan s'est-il développé au fil du temps?</li><li>• Comment avez-vous abordé les relations avec les différents échelons de gouvernement (administrations publiques, élus, gestionnaires)? Lesquels sont les plus importants dans votre contexte?</li><li>• Quelle est la relation entre votre ville et les autres villes de la région ou de votre pays qui sont également intéressées par le développement d'une politique interculturelle?</li><li>• Quelle est la relation entre les villes et les zones suburbaines et rurales dans votre région?</li><li>• Quelle a été la nature de votre relation avec le réseau du Conseil de l'Europe et avec les autres villes du réseau? Quels sont les aspects du programme qui vous ont le plus aidé à faire avancer la cause de la politique interculturelle?</li></ul>
Évaluation et communication	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quels sont les plans pour évaluer non seulement les résultats des politiques, mais aussi leurs retombées et leurs impacts? La notion d'évaluation fait-elle partie du plan initial?</li><li>• Quel est le rôle de l'opinion publique dans votre projet? Qu'avez-vous fait pour documenter les pratiques locales et sonder l'avis des citoyens à l'égard des politiques et des interactions interculturelles?</li><li>• Quelles stratégies de communication ont été utilisées pour sensibiliser les citoyens aux initiatives de la ville et comment auraient-elles pu être améliorées?</li></ul>

---

## 3. L'AVENIR DES VILLES INTERCULTURELLES

L'une des raisons derrière l'organisation du forum de Montréal était de permettre un échange transatlantique sur la façon dont les villes conçoivent et mettent en œuvre des politiques interculturelles à une époque où le multiculturalisme est remis en question et où la cohésion sociale est de plus en plus menacée par les changements à l'œuvre dans le domaine de la politique mondiale et des migrations. Les approches interculturelles de l'intégration paraissent proposer – du moins au niveau des villes – de nouvelles façons, potentiellement plus productives, de penser

la cohésion et l'inclusion sociales, et une grande partie de ce qui s'est passé au forum de Montréal semble confirmer cette observation. Nos discussions ont motivé les participants, qui ont également été frappés par l'ampleur de la tâche à accomplir, puisque les politiques interculturelles ne nécessitent pas seulement des programmes novateurs, mais aussi un changement dans la façon dont les villes pensent la diversité.

Le défi lancé dans ce volume est quelque peu différent, puisqu'il tente de se concentrer sur une région spécifique du monde, la province de Québec, au Canada. Il est difficile de surestimer l'importance de ce qui est spécifique au Québec, non seulement en termes de culture et d'histoire, mais aussi en termes politiques. Le statut de « société distincte » de la province au sein du Canada est une reconnaissance du fait qu'il faille considérer la majorité francophone du Québec comme une minorité fragile à l'échelle de la fédération. Ce double statut de majorité et de minorité, que Rachida Azdouz a qualifié de « manorbitaire », a un impact important sur les relations intergouvernementales et sur la dynamique au sein des villes. Depuis 1991, en vertu des Accords Canada-Québec, le Québec a en grande partie le contrôle de son immigration et reçoit chaque année une somme importante du gouvernement fédéral pour s'occuper de l'intégration et de l'inclusion des immigrants. Cela signifie que les villes du Québec entretiennent des relations étroites, sinon difficiles, avec le gouvernement provincial, notamment en ce qui concerne le financement des programmes et des politiques locales. La question de la gestion des accords entre le gouvernement provincial et les autorités municipales est un sujet de discussion courant pour les membres de RÉMIRI et l'une des raisons pour lesquelles les villes du Québec ont décidé d'organiser ce réseau, outre leur intérêt commun pour les politiques et les pratiques interculturelles, était de mieux représenter les intérêts des villes face au gouvernement provincial.

La littérature sur les politiques d'intégration suggère que les cadres interculturels sont plus répandus au Québec que dans le reste du Canada (voir chapitre 1). Bien qu'il faudrait une étude comparative systématique par province pour confirmer cette

hypothèse, on ne sait par ailleurs pas encore très bien pourquoi il en serait ainsi. Il est probablement aussi vrai que les pratiques interculturelles sont, dans les faits, devenues plus courantes dans les villes du Canada, que les politiques ou les cadres stratégiques utilisent ou non la terminologie de l'interculturalisme. Dans la mesure où les villes interculturelles ne seraient pas qu'un phénomène passager – et tous les indicateurs suggèrent que c'est le cas –, que doivent garder à l'esprit les experts lorsqu'ils réfléchissent à la planification des villes interculturelles de l'avenir? Qu'y a-t-il de spécifique dans la manière dont les villes interculturelles œuvrent à la cohésion sociale et quelles questions devraient être au centre des initiatives politiques et de la planification dans les années à venir? Sur la base des résultats du forum de Montréal et des échanges en cours avec mes collègues du RÉMIRI, j'aimerais identifier cinq domaines de recherche et de politiques qui figurent parmi les défis cruciaux pour l'avenir des villes interculturelles :

*i) Transversalité*

Pour que les politiques interculturelles soient efficaces, la manière dont elles sont mises en œuvre doit transcender les lignes de parti, les frontières géographiques et les logiques sectorielles. Cela signifie que les principes interculturels doivent se traduire en plans stratégiques et en politiques de façon à pouvoir s'appliquer dans une variété de services et de contextes municipaux. La formulation des politiques interculturelles doit être suffisamment générale pour s'appliquer dans une variété de cadres institutionnels, mais également assez spécifique pour pouvoir répondre aux préoccupations des citoyens et des groupes communautaires de manière concrète et significative. La façon dont les villes s'organisent autour des enjeux soulevés par la diversité varie beaucoup (Penninx *et al*, 2004). Dans certaines villes, les programmes interculturels sont sous la responsabilité des divisions de la diversité sociale, alors que pour d'autres, ils sont sous la responsabilité des départements de la culture, des loisirs, des sports ou du développement communautaire. Dans certains contextes, chaque division dispose de son propre ensemble de directives et dans d'autres, il existe des programmes généraux, mais pas de directives spécifiques. Les villes où les politiques interculturelles ont connu le

plus de succès, ont clairement défini le mandat interculturel, et il correspond à de véritables formes d'expertise dans les domaines de la communication et de la médiation interculturelles (White et Martin, 2016). Plus important encore, il s'applique à un niveau organisationnel suffisamment élevé pour qu'il puisse s'appliquer « horizontalement » aux différents services et divisions et pour qu'il contribue à combler le fossé entre les employés municipaux et les élus sur ces questions.

### *ii) Mobilisation*

Faire en sorte que les personnes et les institutions soutiennent les politiques interculturelles représente un certain nombre de défis. D'un point de vue organisationnel, nous savons que les institutions publiques ont tendance à fonctionner selon la logique et les normes des majorités culturelles. C'est vrai pour les États comme pour les villes, même lorsqu'elles présentent une diversité considérable parmi les employés et les élus. Nous savons également que les institutions publiques (et les organisations en général) ont tendance à être moins diversifiées aux échelons supérieurs de la structure organisationnelle, ce qui peut signifier que les cadres et les décideurs de haut niveau sont moins exposés à la diversité et aux dynamiques interculturelles. Les élus sont comme tout autre groupe d'êtres humains. Ils ont des points de vue très variés sur la valeur de la diversité et ceux qui sont attachés au pluralisme ne sont pas toujours d'accord sur la manière de parvenir à la cohésion sociale dans les environnements multiethniques. La meilleure façon pour les villes de se mobiliser en faveur des politiques interculturelles est de chercher à obtenir le soutien pour les principes interculturels par l'ensemble des partis politiques et d'utiliser ce consensus comme un levier pour s'assurer que les programmes et les initiatives politiques ne sont pas à la merci des changements de personnel ou d'orientations politiques. L'un des domaines de recherche les plus prometteurs en matière de politiques interculturelles porte sur les messages interculturels et sur la manière dont les villes peuvent bénéficier de méthodologies mixtes (recherche quantitative et qualitative) pour mesurer les changements de perception du public en matière de dynamique interculturelle (Zapata-Barrero, 2016).

*iii) Évaluation*

Même lorsqu'il y a consensus sur la valeur de la diversité, il n'y a pas nécessairement d'accord sur le type de politiques qui seraient les plus efficaces pour favoriser la cohésion sociale. Les décideurs sont confrontés à des choix difficiles quant à la manière de distribuer des ressources de plus en plus rares et, pour que les cadres de référence soient efficaces, il faut qu'il y ait un accord sur ce qui fonctionne réellement et pourquoi. Les villes dotées de cadres interculturels solides ont tendance à chercher des programmes qui établissent un équilibre entre 1) la nécessité de reconnaître la diversité, 2) la nécessité de lutter contre la discrimination et 3) la nécessité d'encourager le dialogue entre des communautés d'origines diverses (voir White, ce volume). Nous savons que certains programmes sont plus faciles à mettre en œuvre que d'autres (par exemple, de nombreuses villes se concentrent sur des programmes liés à la célébration de la diversité, car ils ont tendance à être faciles à mettre sur pied et à avoir un effet rassembleur), mais nous savons également qu'il est difficile d'évaluer l'impact de ces programmes, en partie à cause de l'absence de distinction entre les *résultats* et les *retombées* des politiques (White, ce volume). Le Conseil de l'Europe a réalisé des avancées importantes dans ce domaine, en combinant différentes méthodologies et en menant des recherches comparatives à partir de différentes catégories d'indicateurs (Guidikova, 2016). Le défi pour les recherches à venir est de développer d'une part des outils qui intègrent l'évaluation le plus tôt possible dans la conception des politiques et, d'autre part, des méthodes qui produisent des analyses fines des impacts des interventions sur les représentations collectives et sur les différents niveaux de pratiques organisationnelles et institutionnelles.

*iv) Interactions*

La question des interactions est probablement la plus importante pour l'avenir de la recherche sur les politiques interculturelles. Si certaines recherches en sciences sociales ont montré que les préjugés diminuent avec l'augmentation des contacts, d'autres suggèrent également qu'elle peut exacerber les tensions entre les

communautés et même conduire à de nouvelles formes de ségrégation et de conflits intergroupes. D'un point de vue interculturel, les résultats des interactions dépendent de divers facteurs et les réussites reposent sur certaines conditions (White, Gratton et Rocher, 2014). Pour que les acteurs politiques puissent prendre des décisions éclairées, ils ont besoin de plus d'informations sur le type de situations qui a le plus d'impact sur les communautés au niveau local, soit parce qu'elles sont fréquentes et répandues, soit parce qu'elles exacerbent les tensions entre les différents groupes qui cohabitent au sein d'une ville. En se concentrant sur le potentiel créatif du conflit, la pratique interculturelle conduit souvent à des formes inattendues de consensus (voir Wood et Landry, 2008 sur la différence entre les rencontres agonistiques et antagonistes). En effet, un domaine qui fait clairement partie de l'expertise municipale est celui de la médiation interculturelle (voir chapitre 4), mais il reste à établir quels modèles sont les plus adaptés à l'intervention au niveau municipal. Sans ces informations, les décisions risquent de relever de l'idéologie ou de calculs électoraux; or, il est probable que ni l'un ni l'autre ne répondent à des problèmes réels. Malheureusement, les modèles actuels ne permettent pas de documenter et d'analyser ces dynamiques de manière systématique, car les interactions sont fugaces et les dynamiques intergroupes évoluent dans le temps. Plusieurs politiques font référence à l'importance des interactions significatives entre les communautés, mais il existe très peu de consensus quant à la meilleure méthode pour évaluer la nature ou la qualité de ces interactions. Une solution à ce problème est l'utilisation de réseaux communautaires préexistants pour documenter la fréquence des situations dont on peut démontrer qu'elles ont le plus d'impact en termes de cohésion sociale.

#### *v) Appartenance*

On croit souvent à tort que l'objectif des pratiques interculturelles est de classer différents groupes en fonction de caractéristiques prédéterminées fondées sur des traits ethniques ou culturels. En fait, la plupart des recherches sur la communication interculturelle visent principalement à comprendre comment différents types de normes et de codes peuvent devenir des obstacles à la création

d'une communauté qui transcende les catégories ethniques ou raciales. (Cantle, 2012). L'un des champs de recherche les plus passionnants dans ce domaine réunit les recherches récentes sur les formes d'identité civiques et la littérature émergente sur l'analyse interculturelle de la citoyenneté (White, 2016). Les modèles civiques soulignent l'importance de l'égalité des droits, du développement de compétences délibératives et de la création d'une culture publique partagée. Les approches interculturelles se concentrent sur les barrières communicationnelles qui conduisent à de nouvelles formes de discrimination, afin de trouver des formes inédites de solidarité et d'action collective. Les modèles civiques tentent d'encourager de nouvelles formes de participation politique et les approches interculturelles examinent comment la notion même de participation peut varier entre différents groupes et en fonction de différents contextes. Dans une perspective interculturelle, la notion de «citoyenneté urbaine» (Cunningham, 2011) ne représente pas seulement une nouvelle façon de comprendre les destins politiques communs, mais ouvre des possibilités stimulantes en ce qui concerne les nouvelles formes d'appartenance dans un contexte mondial qui nous met de plus en plus au défi d'éviter de voir les villes comme synonymes d'insécurité, de peur et d'étrangers (Amin, 2012).

#### **4. APERÇU DU VOLUME**

Le personnel des administrations municipales au Québec a une grande connaissance des dynamiques interculturelles sur le terrain et, dans de nombreuses situations, il est appelé à conseiller ou à accompagner les acteurs locaux sur la base de cette expérience (voir chapitre 4). En plus de son rôle de conseiller, il doit également servir de médiateur entre les organismes communautaires locaux et les groupes d'intérêt, qui ont de la difficulté à jongler avec des idées et des idéologies concurrentes entre le gouvernement fédéral (qui tend à s'inspirer du multiculturalisme) et le gouvernement provincial (qui est plus attaché aux principes de

l'interculturalisme)<sup>4</sup>. Même les fonctionnaires municipaux travaillant dans des endroits comme Montréal, qui a une longue histoire d'immigration et une grande expérience dans le domaine de la gestion de la diversité, se trouvent dans une situation difficile. On attend d'eux qu'ils disposent d'un ensemble clair de politiques et de lignes directrices dans un environnement social qui change rapidement, mais ils manquent souvent de ressources politiques et financières pour assumer la difficile tâche de favoriser la cohésion sociale dans des environnements multiethniques complexes.

Ce volume s'adresse principalement aux décideurs et aux planificateurs, plus précisément à ceux qui s'occupent de l'intégration sociale et économique des immigrants. Par cette catégorie, nous entendons les élus et les gestionnaires impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques municipales, mais le matériel présenté dans ce volume peut également être utile aux praticiens d'autres domaines du secteur public, tels que l'éducation, la santé et les services sociaux. Les spécialistes de l'immigration, des études ethniques et des relations interculturelles (ainsi que leurs étudiants) constituent un deuxième public visé par cette publication, en particulier ceux qui souhaitent combler le fossé entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée dans le domaine de la gestion de la diversité. Tout comme les praticiens peuvent rencontrer des difficultés avec certains textes plus théoriques, les chercheurs peuvent être mal à l'aise avec les textes qui sont plus descriptifs et pragmatiques. En tentant de combler le fossé entre la recherche et la pratique, ce volume vise à fournir aux praticiens de nouveaux outils et concepts, et aux chercheurs et à leurs étudiants des informations sur les dynamiques interculturelles et institutionnelles sur le terrain. Ce volume ne s'adresse pas à tout le monde, mais nous pensons que l'ambition de rassembler différents univers de sens – un principe fondamental de la théorie interculturelle – a le potentiel d'améliorer les politiques et de permettre de repenser les pratiques dans le domaine des dynamiques interculturelles à l'échelle des villes.

---

4. Pour en savoir plus sur le débat en cours qui oppose le multiculturalisme et l'interculturalisme, voir Rocher et White (2014) et Gonzalez (2019).

Les textes de ce volume sont organisés en trois sections. La première section – « Concepts clés » – présente un certain nombre de notions et de questions quant aux pratiques et politiques interculturelles dans les villes. Le texte de Bob White prépare le terrain pour les textes qui suivront en demandant : « Pourquoi des villes interculturelles? », mais aussi « Pourquoi des cadres de référence? ». Ce texte donne une vue d'ensemble de la littérature sur les politiques d'intégration dans les villes et décrit les différents éléments constitutifs des cadres de référence interculturels. Le texte d'Irena Guidikova donne un aperçu du réseau du Conseil de l'Europe et explique l'émergence de l'interculturalisme en tant que « paradigme de la politique urbaine ». Il fournit également des informations précieuses sur les villes qui sont devenues des modèles de pratique interculturelle. Le texte de Patrice Allard aborde la question complexe de la responsabilité municipale – notamment dans le contexte de majorités nationales comme dans le cas du Québec – et propose une description des différents rôles que jouent les villes dans leurs efforts continus pour rendre les villes inclusives et sensibles à une population de plus en plus diversifiée. Le dernier texte de cette section, de Marta Massana Macià et François Rocher, présente une analyse du rôle que jouent les municipalités du Québec en matière d'immigration et de relations interculturelles. Ce texte est important pour comprendre ce qui fait la spécificité des politiques et des pratiques municipales au Québec.

Dans la deuxième section de ce volume – « Mise en contexte sur le Québec » – nous avons demandé à un certain nombre d'universitaires et d'experts locaux de décrire les diverses caractéristiques culturelles et historiques de la vie au Québec, principalement pour fournir aux lecteurs le contexte qui les aidera à comprendre les études de cas de la section suivante. Dans la plupart des cas, les contributeurs ont participé au forum de Montréal, et ils sont familiers avec la façon dont les politiques et les pratiques interculturelles se déploient sur le terrain. Nous les avons encouragés à s'attaquer aux questions conceptuelles et théoriques complexes qu'implique ce sujet, mais nous leur avons également demandé d'écrire des textes accessibles à des publics non universitaires. Lomomba Emongo commence cette section par une série de

réflexions sur les relations entre autochtones et allochtones au Québec. Le texte de Rachida Azdouz aborde la question de la diversité religieuse au Québec en donnant des exemples concrets de la façon dont la notion d'«accommodements raisonnables» intervient dans les contextes municipaux. Guy Drudi propose une analyse des différentes catégories et idéologies de la participation, en se concentrant sur la catégorie plus large de la participation sociale et sur le travail important réalisé par les organisations communautaires locales. François Rocher et Marta Massana Macià discutent ensuite des similitudes et des différences entre le multiculturalisme et l'interculturalisme dans le contexte du Québec. Enfin, Jorge Frozzini conclut cette section par une présentation des cadres juridiques, politiques et statistiques qui organisent notre compréhension des phénomènes migratoires.

La section suivante – «Études de cas de villes du Québec» – contient des comptes rendus riches et détaillés sur la façon dont huit villes ont été reconnues comme des chefs de file dans le domaine des politiques interculturelles : Gatineau, Laval, Longueuil, Montréal, Québec, Repentigny, Saguenay et Sherbrooke. Chacune de ces études de cas porte sur les problèmes et les défis plus vastes auxquels toutes les villes sont confrontées lorsqu'elles s'engagent sur la voie incertaine des pratiques interculturelles : la difficulté de sensibiliser la population à la diversité, la résistance des administrations locales et des élus, les idées fausses véhiculées par les médias sur les migrants et les réfugiés, le manque de ressources pour la conception et la mise en œuvre des politiques et la réalité tenace de la discrimination systémique. Mais chacune des études de cas nous ouvre également les yeux sur des mondes qui sont uniques en soi; des mondes qui sont constitués d'histoires, de trajectoires politiques et de réalités sociales uniques : les «*policy worlds*» (White, 2019).

Les personnes qui occupent ces univers – fonctionnaires et élus, mais aussi organisateurs communautaires, chercheurs et citoyens ordinaires – sont confrontées à différents défis, dont certains sont structurels (comme le fait que certaines villes sont plus proches du gouvernement), d'autres sont historiques (comme dans le cas des villes ayant une longue histoire d'immigration) et

d'autres encore sont dus à une tournure dramatique des événements (par exemple, les points chauds de la violence ou l'afflux rapide de réfugiés). Face à ces défis, il y a un sentiment d'héroïsme dans la façon dont les acteurs réagissent, en utilisant des solutions créatives pour répondre aux besoins immédiats, mais aussi en essayant de transformer lentement les structures de la gouvernance municipale afin d'améliorer les relations entre les différentes communautés qui partagent l'espace urbain. Les auteurs des études de cas – malheureusement trop nombreux pour être cités ici – ont fait preuve d'un grand engagement dans la préparation de ces textes, travaillant souvent en équipe et organisant la rédaction en dehors de leurs responsabilités habituelles afin de s'assurer que l'histoire à raconter reflète la réalité et la complexité de ces espaces interculturels uniques. Chacune des huit études de cas présente un chemin unique vers les politiques interculturelles. Individuellement, elles servent de modèles; ensemble, elles sont une source d'inspiration.

La dernière section du volume « Analyses et conclusions » comprend deux réflexions sur la possibilité d'une analyse comparative. Le premier chapitre est le résultat d'une collaboration continue entre différents membres du RÉMIRI. Conçue initialement comme un outil de comparaison des initiatives et des orientations politiques des villes du Québec, la version préliminaire de ce texte a été rédigée par des membres du RÉMIRI en collaboration avec des professionnels de la Ville de Laval. Ensemble, ils ont recueilli des données auprès des différents membres du réseau et ont proposé un cadre conceptuel permettant de réaliser différents types d'analyses comparatives, notamment le modèle « 3 D ». La version originale de ce texte a été adaptée pour être présentée ici et pourra servir à de futures études dans la même veine. Le deuxième chapitre de cette section, signé par Jean-Charles St-Louis et Jorge Frozzini, est basé sur une lecture attentive des différentes études de cas et analyses. Dans ce chapitre, les auteurs tentent de dégager certaines tendances et questions pertinentes pour la politique et la pratique interculturelles des villes du Québec et peut-être même de l'étranger. Les textes de cette section sont critiques dans le meilleur sens du terme, car ils ne sont pas seulement analytiques, mais ils se

veulent aussi constructifs. Tout en adhérant pleinement aux positions politiques mises de l'avant dans les études de cas présentées dans ce volume, ils veulent aussi pousser la réflexion sur les politiques publiques et la pratique interculturelle afin d'aller au-delà de la « gestion de la diversité » ou même de la « planification de la différence », vers de nouveaux modèles d'appartenance culturelle et de cohésion sociale.

Compte tenu des contraintes d'espace et des limites liées aux coûts de traduction, nous n'avons pas été en mesure de publier tous les textes proposés pour ce volume. Nous regrettons cette situation et c'est pour cette raison que nous avons décidé de publier un troisième volume, cette fois-ci présentant principalement des textes sur les villes interculturelles qui ont émergé dans les périphéries du contexte européen. Ce volume présentera des textes sur la situation dans des endroits parfois surprenants comme le Japon, la Corée, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Mexique, le Royaume-Uni, l'Ukraine et la Turquie. En rassemblant ces histoires, nous espérons montrer que le défi de la théorie et de la pratique interculturelles aura, plus que probablement, lieu dans le temps et l'espace des villes.

## RÉFÉRENCES

- Amin, Ash, *Land of Strangers*, Wiley Publishers, 2012.
- Cantle, Ted, *Interculturalism : The New Era of Cohesion and Diversity*, Palgrave, 2012.
- Cunningham, Frank, « The virtues of urban citizenship », *City, Culture and Society*, vol. 2, n° 1, 2011, p. 35-44.
- Emongo, Lomomba et Bob W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Presses de l'Université de Montréal, 2014.
- Fourot, Aude-Claire, « "Bringing Cities Back In" To Canadian Political Science: Municipal Public Policy and Immigration », *Revue canadienne de science politique*, vol. 48, n° 2, p. 413-433.
- Guidikova, Irena, « Intercultural Integration : A New Paradigm for Managing Diversity as an Advantage », dans Ricard Zapata-Barrero (dir.), *Interculturalism in Cities : Concept, Policy and Implementation*, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 136-151.
- Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, 2010.

- Penninx, Rinus, Karen Kraal, Marco Martiniello et Steven Vertovec (dir.), *Citizenship in European Cities : Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Ashgate, 2004.
- Qadeer, Mohammad Abdul, *Multicultural Cities. Toronto, New York and Los Angeles*, University of Toronto Press, 2016.
- White, Bob W. et Patrice Allard, « Scales and Knots in Intercultural Municipal Partnerships : The Case of Barcelona and Montreal ». ICC Milestone Event, Conseil de l'Europe, Dublin, Irlande, 6-8 février 2013.
- White, Bob W. et Isabelle Comtois, *La mobilisation citoyenne en contexte interculturel : Deux expériences au Québec. Approches citoyennes et interculturelles : Stratégies pour l'harmonisation*, Presses de l'Université de Montréal, sous presse.
- White, Bob W., Anthony Grégoire et Mathilde Gouin-Bonenfant, « Indirect Ethnography and the Paradox of Difference », *Journal of Intercultural Studies*, sous presse.
- White, Bob W. « Le vivre-ensemble comme scénario de l'interculturel au Québec », dans Francine Saillant (éd.), *Pluralité et vivre-ensemble*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2016, p. 39-62.
- White, Bob W., « Pensée pluraliste dans la cité : l'action interculturelle à Montréal », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 29-57.
- White, Bob W., « City-based inclusion networks in a post-multicultural world : the Intercultural Cities programme of the council of Europe », *Local Government Studies*, 2021, p. 1-21.
- White, Bob W. et Nathalie Martin, *Étude de cas. Programme : Agents de liaison interculturelle à Montréal*, Observatoire international des maires du vivre ensemble, 2016, en ligne : <https://observatoirevivreensemble.org/publication-dune-premiere-etude-de-cas>.
- Wood, Phil et Charles Landry. 2008. *The Intercultural City : Planning for Diversity Advantage*, Earthscan, 2008.
- Zapata-Barrero, Ricard (dir.), *Interculturalism in Cities : Concept, Policy and Implementation*, Edward Elgar Publishing, 2016.



# PREMIÈRE PARTIE

---

## CONCEPTS CLÉS

---



## CHAPITRE 1

---

# QU'EST-CE QU'UNE VILLE INTERCULTURELLE?

---

Bob W. White

La diversité vit dans les villes. Depuis les débuts des sociétés humaines, les villes ont fait face au défi de créer un sentiment d'appartenance tout en composant avec plusieurs formes de diversité et de différences. Les autorités municipales évoquent souvent le nombre de nationalités ou de langues parlées au sein de leur ville comme une preuve de son ouverture à la diversité. Malgré l'omniprésence du discours pluraliste dans la plupart des nations occidentales industrialisées, la diversité ne fait toujours pas consensus (voir Côté, 2018). De toute évidence, le terme « diversité » lui-même ne signifie pas la même chose pour tout le monde et ne peut donc jamais être considéré comme totalement neutre (Fainstein, 2005). Autrement dit, si la diversité se présente comme un avantage pour les organisations et les communautés (Wood et Landry, 2008), elle est aussi une source de tensions et de préoccupations (White, 2013). Malgré les efforts continus en matière de lutte contre la discrimination, les immigrants et les minorités visibles sont confrontés à de nombreux obstacles, non seulement en termes de participation politique et d'intégration sociale, mais aussi en ce qui concerne des besoins plus fondamentaux tels que le logement et l'emploi. La cohésion sociale, dans les collectivités au sein desquelles la diversité ethnique et raciale est élevée, dépend de l'engagement des gouvernements locaux en faveur de politiques favorisant l'inclusion (Cantle, 2005), mais pour que l'inclusion soit efficace, elle requiert certaines conditions de base (Germain, 2013; White, Gratton et Rocher, 2014).

Si l'expression « gestion de la diversité » est de plus en plus courante au sein des collectivités locales, il existe encore une grande confusion quant aux différentes approches et écoles de pensée dans ce domaine. Les professionnels au sein des administrations municipales sont conscients que les différentes communautés issues de l'immigration n'ont pas la même perception des institutions, mais ils sont parfois réticents à cibler des groupes spécifiques, car ils estiment que la prestation de services devrait se faire de manière égale pour tous (Burayidi, 2015). D'un point de vue interculturel, nous savons que « les valeurs et les normes de la culture dominante sont généralement ancrées dans les cadres législatifs, les ordonnances et les règlements guidant la planification municipale » (Sandercock, 2000 : 14). Ces aprioris peuvent avoir un impact sur la conception et la mise en œuvre des politiques. Burayidi (2000) a d'ailleurs identifié différentes façons dont les problèmes d'incompréhension dus aux différences de normes et de valeurs peuvent affecter les autorités municipales. D'un point de vue interculturel, le véritable problème des villes n'est pas la gestion de la diversité, mais la gestion de *la différence* (Ahmed, 2012), c'est-à-dire de la distance sociale et culturelle entre les gens d'ici et ceux qui sont nés ailleurs. Les administrations municipales sont bien placées pour répondre à ces défis, mais elles sont également confrontées à des obstacles et des contraintes de taille (Fourot, 2015).

Dans ce chapitre je poserai une série de questions sur le fonctionnement des villes interculturelles et sur la manière dont elles peuvent, dans certaines circonstances, contribuer à une meilleure qualité de vie pour les citoyens, à la fois en tant qu'individus et en tant que groupes, et quels que soient leurs origines et leur statut. J'ai identifié plus précisément cinq questions : Pourquoi des villes interculturelles? Qu'est-ce qui fait que les villes, et plus particulièrement les villes interculturelles, sont les mieux placées pour répondre aux besoins de populations de plus en plus diverses? *À quoi peuvent servir* les cadres de référence interculturels? Étant donné les écarts qui existent souvent entre la politique et la pratique, comment un cadre de référence peut-il faire la différence pour assurer les conditions qui favorisent l'inclusion sociale? Comment un cadre de référence peut-il tenir compte

de la complexité des interactions et de la fluidité des identités qui caractérisent la vie quotidienne dans les environnements multiethniques? Enfin, je poserai une série de questions sur la spécificité des cadres de référence pour les villes interculturelles : *Quelles en sont les composantes? Comment sont-ils créés? Comment savons-nous s'ils sont efficaces?*

## 1. POURQUOI DES VILLES INTERCULTURELLES?

Selon Nail, « le vingt-et-unième siècle sera le siècle du migrant » (2015, p. 1). L'ampleur et les conséquences de ce constat ne sont cependant pas encore pleinement comprises, principalement en raison des importants changements survenus dans la manière dont nous pensons et nous comprenons la diversité (Vertovec, 2014). Quels que soient les outils que nous utilisons pour étudier la diversité ou pour l'encadrer, on peut supposer que les changements démographiques liés à l'immigration auront plusieurs impacts dans les années à venir (Emongo et White, 2014). Cela signifie que nous devons examiner de près ce qui se passe lorsque « les étrangers deviennent des voisins » (Sandercock, 2000). La création de politiques interculturelles municipales est une façon novatrice de relever ces défis. Toutefois, avant d'expliquer ce que nous entendons par « ville interculturelle », nous devons d'abord poser la question suivante : « Pourquoi les villes? »

La ville, à la fois comme lieu et comme symbole, a été un champ d'intérêt majeur pour les observateurs de la modernité. Dans son premier essai sur les villes et la société, le sociologue allemand Georg Simmel remarquait la nature paradoxale des relations sociales en milieu urbain : vivre en ville crée la possibilité de nouvelles formes de communauté, libérant les individus des contraintes de la « tradition », mais les villes peuvent aussi être des lieux d'exclusion, où les nouveaux arrivants sont tenus à distance en tant qu'étrangers » (1964). En sociologie urbaine, l'École de Chicago, qui s'est largement inspirée des travaux de Simmel, a développé une vaste littérature qui examine non seulement les circonstances dans lesquelles les minorités ethniques et raciales luttent pour se tailler des espaces d'autonomie et de solidarité, mais aussi comment l'« ethnicité » est le produit des interactions

sociales complexes en milieu urbain. De l'autre côté de l'océan, à peu près à la même époque, un autre sociologue allemand du nom de Max Weber théorise la ville en des termes tout à fait différents. Bien que Weber ne se soit pas intéressé aux études urbaines en tant que telles, il a développé une typologie élaborée pour expliquer comment la trajectoire particulière des villes en Europe a pu contribuer à l'émergence du capitalisme (1958). Si la typologie de Weber peut être considérée comme incomplète ou obsolète, l'examen de ces divers modèles de villes permet de comprendre les importantes différences entre les trajectoires des villes d'Europe et celles d'Amérique du Nord (Häusserman, 2011). De ce point de vue, il se peut que la nature des villes elles-mêmes conduise à des théories spécifiques. Le cas des villes interculturelles au Québec, qui sont au cœur du présent volume, constitue une excellente illustration de ce phénomène.

Dans son étude désormais classique sur la rénovation urbaine dans les villes américaines, l'auteure et activiste canado-américaine Jane Jacobs a formulé une critique cinglante des diverses logiques qui ont inspiré la planification urbaine, à commencer par les expériences menées en Europe à la fin du 19<sup>e</sup> siècle (1961 [2012]). Dans cette analyse, qui doit être lue comme une attaque contre l'orthodoxie du managérialisme en planification urbaine, Jacobs nous oblige à observer « le fonctionnement d'une ville en réalité » (*ibid.*, p. 15). Elle soutient que les villes dynamiques sont celles qui favorisent diverses formes de « convivialité », plus particulièrement par des pratiques qui facilitent la confiance entre voisins. Des concepts aussi difficiles à cerner que la « confiance », la « convivialité » et la « cohésion communautaire » échappent souvent aux urbanistes, dont l'expertise est souvent issue des sciences politiques ou de l'administration publique, deux disciplines abordant la politique d'un point de vue plus technique. Pour comprendre le fonctionnement réel des villes, il faut aller au-delà de la dichotomie entre l'ordre et le chaos (Jacobs propose la notion de « complexité organisée »), mais il faut aussi explorer comment la planification urbaine elle-même constitue une forme de pratique.

Bien que je sois intéressé par la dynamique entre la politique et la pratique, la majeure partie de mon analyse porte sur le phénomène de la politique *en tant que forme de pratique*. Au lieu de se concentrer (comme le feraient la plupart des anthropologues) sur la nature indisciplinée et protéiforme des villes en tant qu'espaces marqués par la créativité et les conflits (Wood et Landry, 2008), l'analyse présentée ici est davantage axée sur la «ville» (comme instance de gouvernance municipale) que sur la «cité», une catégorie plus large et plus complexe qui précède et englobe la première. L'un des résultats surprenants issus de la recherche présentée dans ce volume a été de découvrir à quel point la politique municipale est elle-même imprévisible, inégale et souvent indisciplinée, à l'instar des villes elles-mêmes (pour une discussion sur le potentiel créatif du conflit, voir White, 2018). La politique municipale n'existe pas en vase clos – que ce soit par rapport aux autres ordres de gouvernement ou par rapport aux différentes communautés et aux groupes d'intérêt locaux. En examinant le processus de création des politiques municipales, il est possible de voir comment la pratique et la politique sont profondément interreliées.

La plupart des recherches sur les politiques d'intégration se sont concentrées soit sur les pratiques au niveau national, soit sur les flux transnationaux au niveau mondial (Glick-Schiller et Caglar, 2008). Un certain nombre d'études importantes ont montré qu'il est impossible de broser un tableau complet des dynamiques d'inclusion et d'intégration sans comprendre les enjeux politiques au niveau municipal (Burayaidi, 2015; Fourot, 2015; Penninx et al., 2004; Qadeer, 2015; Tolley et Young 2011; Germain et al, 2003). En vertu de leur statut intermédiaire – ni national, ni régional, à la fois global et local –, les villes sont particulièrement bien placées pour formuler des programmes et des politiques qui contribuent au bien-être des individus et des communautés d'origines diverses (Rocher et White, 2014). En raison de la flexibilité relative de leurs institutions, plusieurs villes ont assumé des responsabilités de plus en plus larges, allant dans certains cas au-delà des rôles et des mandats traditionnels des municipalités (Gagnon, 2009). Certains chercheurs ont suggéré que les changements en politique municipale peuvent avoir un

impact significatif sur la gouvernance à d'autres niveaux (Good, 2009). L'importance des gouvernements municipaux s'explique en partie par le facteur de proximité, c'est-à-dire par le fait que les gouvernements locaux sont en mesure de répondre aux problèmes locaux plus rapidement et plus efficacement que les autres ordres de gouvernement (Penninx et Martiniello, 2004), mais d'autres facteurs doivent également être pris en considération.

Étant donné l'importance traditionnelle qu'elles accordent aux États, les études sur les politiques publiques et les migrations ont souvent supposé que les paradigmes politiques sont élaborés au niveau national et que les gouvernements municipaux se contentent de mettre en œuvre les idées et les principes venant d'en haut (Good, 2009; Schiller, 2015). Les chercheurs et les décideurs sont cependant de plus en plus au fait que les villes jouent un rôle important sur la scène mondiale (Barber, 2013; Sassen, 1991), bien que leurs analyses ne réussissent pas toujours à rendre compte des différentes formes de diversité qui composent les villes. En effet, en matière de « gestion de la diversité », les villes ont souvent fait preuve de beaucoup d'initiative et de prévoyance, en partie en raison de la diversité des rôles qu'elles jouent (voir Allard, ce volume).

Les premières études à ce sujet ont eu tendance à expliquer l'adoption des politiques d'intégration au niveau municipal sur la base des changements démographiques liés à l'immigration. Il y aurait ainsi un seuil à partir duquel les villes commenceraient à s'intéresser aux politiques d'intégration et d'inclusion (Fourot, 2015). Ces travaux apparaissent limités quant à leur capacité de généralisation : certaines villes ont mis en œuvre des politiques malgré qu'elles accueillent relativement peu de personnes immigrantes, alors que d'autres n'en ont pas en dépit d'un afflux important. Ils le sont aussi dans la mesure où la recherche a montré que des facteurs politiques ou économiques (tels que la nécessité de recruter et de conserver des immigrants, voir Harwood et Lee, 2015) peuvent également insuffler des changements. Les études ultérieures se sont moins concentrées sur les changements démographiques que sur les contextes locaux et les « événements déclencheurs » (pour un bon exemple, voir le cas de la Ville de

Québec dans ce volume). Si ces deux facteurs peuvent certainement contribuer à des changements dans les politiques publiques, ils ne suffisent pas à expliquer pourquoi les villes décident de considérer la diversité comme une valeur ajoutée pour la cohésion sociale. Aude-Claire Fourot (2015) a ainsi identifié au moins quatre facteurs qui expliquent les « trajectoires divergentes » des villes : les relations intergouvernementales, le régime politico-administratif particulier, les acteurs de la société civile et les discours sur l'immigration et la diversité.

Si un certain nombre d'études ont porté sur le degré d'ouverture à la diversité des administrations municipales (Good, 2005), d'autres se sont intéressées aux différentes orientations idéologiques qui se manifestent à travers les politiques municipales et à l'impact de ces orientations sur la qualité de vie des immigrants et des minorités visibles (Poirier, 2004; Alexander, 2007; Fourot, 2013). Un riche corpus de recherche a émergé au cours de la dernière décennie autour de l'étude des politiques inspirées par le multiculturalisme, en particulier dans le contexte canadien (Burayidi, 2015; Good, 2005; Nichols et Uitermark, 2013; Tolley et Young, 2011; Qadeer, 2016; Schiller, 2015). Pris ensemble, ces travaux fournissent une mine d'informations sur les variations régionales, les dynamiques de gouvernance multiniveaux et l'évolution du multiculturalisme en tant que forme particulière de politique publique. Bien que cette littérature semble limitée sur le plan comparatif par l'absence d'un modèle commun, elle offre une image claire de la façon dont les municipalités tentent d'adapter des principes politiques plus larges aux mandats municipaux et aux besoins des communautés locales.

Selon Tossutti (2012), dans le contexte canadien, relativement peu de municipalités ont adopté, lors de la conception de leurs politiques d'intégration, une approche multiculturelle. Elles privilégieraient plutôt les approches civiques, c'est-à-dire celles qui mettent l'accent sur l'identité civique plutôt que sur l'ethnicité. Ce constat peut paraître surprenant étant donné que le multiculturalisme canadien est une source de consensus et même de fierté nationale pour la plupart des Canadiens (Rocher et White, 2014). Les contrastes avec la littérature sur les villes du Québec

sont saisissants, ces dernières ayant tendance à accorder moins d'importance à la reconnaissance de la diversité qu'à la cohésion sociale et aux relations interculturelles (Chiasson et Koji, 2011; Fourot, 2013; Germain et al., 2003), bien qu'il existe des exemples de politiques interculturelles dans des contextes municipaux ailleurs au Canada<sup>1</sup>. Les recherches de Schiller (2015) sur la situation en Europe suggèrent que les municipalités ont commencé à abandonner le langage du multiculturalisme, s'appuyant de plus en plus sur la notion de « diversité », ce qui n'est peut-être pas surprenant étant donné l'accent mis par le multiculturalisme lui-même sur la reconnaissance de la diversité (Qadeer, 2016).

Ces analyses soulèvent des questions importantes non seulement sur l'avenir des politiques multiculturelles au sein des administrations municipales, mais aussi sur la relation entre les approches civiques et interculturelles, une question que j'aborderai plus en détail ci-dessous. D'un point de vue multiculturel, l'intégration apparaît comme un succès dans la mesure où les villes sont capables de reconnaître la présence et la légitimité des différentes communautés et de garantir un terrain de jeu égal pour tous. D'un point de vue interculturel cependant, les villes cherchent plutôt à favoriser des formes d'appartenance qui transcendent la spécificité ethnique, linguistique ou religieuse (Cantle, 2012; Wood et Landry, 2008). Dans cette perspective, l'importance des différences ne doit pas être exagérée, mais elles ne doivent pas non plus être ignorées ou simplement célébrées (Sandercock, 2000). Les différences doivent être nommées, en particulier dans les contextes où elles peuvent être identifiées comme des obstacles à la participation ou comme source de discrimination. Il devient alors possible de s'intéresser au potentiel de certaines expressions de solidarité qui conduiraient à de nouvelles formes d'appartenance, fondées sur des formes civiques de vertu (Amin, 2012; Cunningham, 2011; Uitermark et al., 2005).

---

1. Voir par exemple Good (2009) sur Richmond en Colombie-Britannique, ou Sandercock (2004) sur les initiatives locales à Vancouver.

Les villes interculturelles visent à réaliser certaines choses auxquelles toutes les villes aspirent : fournir des services publics fiables et équitables, mettre en place des conditions favorables en matière d'emploi et de logement, assurer la sécurité et la sûreté des citoyens et des visiteurs, et créer un sentiment d'appartenance favorisant la cohésion sociale. Les villes interculturelles se distinguent cependant des autres villes dans la manière dont elles s'y prennent pour atteindre ces objectifs. Les villes interculturelles ne se contentent pas de reconnaître la diversité par l'organisation de festivals et d'événements publics spécifiques à une culture; cette reconnaissance de la diversité est une condition nécessaire de l'approche interculturelle, mais elle n'est pas suffisante. Elles reconnaissent qu'en dépit de croyances fortement ancrées sur l'égalité entre les citoyens, les immigrants et les minorités visibles (sans mentionner les diverses catégories de non-citoyens) sont souvent victimes de discrimination systémique. Elles tentent de mettre en place des programmes afin d'éliminer ou au moins de réduire les effets de ces discriminations. Mais les villes interculturelles conviennent également que ces deux principes – la diversité et l'égalité – ne suffisent pas à assurer la cohésion sociale et elles tentent donc de créer les conditions favorisant de nouvelles formes d'appartenance (Amin, 2012). L'approche interculturelle propose de passer d'un modèle de coexistence pacifique à un modèle qui encourage les interactions significatives entre les groupes, dans le but d'identifier les problèmes qu'ils ont en commun et les solutions à leur apporter (Cantle, 2012; Gimenez, 2005; Wood et Landry, 2008; Sandercock, 2000). Comme je l'expliquerai plus loin, ces trois éléments – la reconnaissance de la diversité, la lutte contre la discrimination et la nécessité du dialogue – sont les piliers fondamentaux de la planification et de l'évaluation des politiques interculturelles. De ce point de vue, *on pourrait dire qu'une ville interculturelle est une ville qui s'engage sciemment en faveur de la reconnaissance de la diversité et de la lutte contre la discrimination, afin de faciliter les interactions constructives entre les citoyens de diverses origines.*

Les politiques interculturelles ne peuvent être comprises indépendamment des contextes régionaux, nationaux et internationaux dans lesquels elles sont développées, et les acteurs au

niveau municipal peuvent facilement se retrouver tirillés entre les priorités des différents paliers de gouvernance (Rocher et White, 2014; Hepburn et Zapata-Barrero, 2014; Scholten, 2013; Tolley et Young, 2011). En même temps, ce positionnement des villes entre les différents ordres de gouvernement peut aussi représenter un avantage stratégique. Plusieurs études ont par ailleurs montré que les villes qui participent à des réseaux régionaux et internationaux peuvent bénéficier de cette exposition, tant en termes de transfert de connaissances qu'en termes de dynamique organisationnelle à l'interne (White, 2021). Selon Schiller, « les échanges internationaux sont certainement une source d'inspiration et de confiance en soi pour les gouvernements locaux dans la définition de politiques locales qui ne vont pas simplement suivre ou copier ce qui est prescrit au niveau national » (2015, p. 1123). Il existe un certain nombre de réseaux qui proposent des ressources et un savoir-faire afin de rendre les villes plus accueillantes et plus inclusives (par exemple *Integrating Cities* ou le programme américain *Welcoming Cities*). Le programme Cités interculturelles du Conseil de l'Europe est parmi les premiers et, sur plusieurs aspects, le plus important de ces réseaux, notamment en ce qui concerne la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques interculturelles (Guidikova, 2016; Khovanova-Rubicondo et Pinelli, 2013).

## 2. POURQUOI DES CADRES DE RÉFÉRENCE INTERCULTURELS?

Jusqu'à maintenant, la littérature scientifique sur les politiques d'intégration s'est principalement penchée sur les structures et les acteurs au niveau national. Les modèles assimilationnistes ont été systématiquement rejetés et, de plus en plus, le multiculturalisme a fait l'objet de critiques (Cantle, 2012), notamment dans le contexte de la résurgence des mouvements nationalistes et d'extrême-droite (Vertovec et Wessendorf, 2010). Les relations entre le multiculturalisme et l'interculturalisme ont fait l'objet de nombreux débats (Barrett, 2013; Cantle, 2015; Jedwab, 2012; Kymlicka, 2012; Meer et Modood, 2011; Meer et al., 2016) et l'analyse de la situation au Québec permet une meilleure compréhension des similitudes et différences entre les deux (Rocher et White,

2014; Taylor, 2012). Rocher et White (2014) ont montré que les chercheurs d'allégeance fédéraliste, qui favorisent généralement une approche forte et unifiée en matière de politiques de diversité, ont tendance à considérer les deux paradigmes politiques comme fondamentalement similaires, alors que ceux qui s'identifient au mouvement souverainiste québécois ont plutôt tendance à souligner les différences entre les deux. En mettant trop l'accent sur les similitudes ou sur les différences, il est par ailleurs facile d'oublier que ces deux approches émergent plus ou moins en même temps dans différents contextes régionaux et nationaux (Barrett, 2013). Ces débats n'ont malheureusement fait qu'exacerber les tensions et contribuer à la confusion entre les différents niveaux d'analyse (White, 2014); de toute évidence, les deux paradigmes sont à la fois similaires et différents. Pour ce qui est de l'approche interculturelle, la façon dont l'interculturalisme a été instrumentalisé à des fins politiques pose également problème, le Québec étant un excellent exemple de ce phénomène (Frozzini, 2014).

La mobilisation de l'approche interculturelle à l'échelle municipale a été suggérée comme solution de rechange au modèle multiculturel et la littérature émergente sur les villes interculturelles estime que cette approche représente un changement de paradigme (Wood, 2010). Selon Zapata-Barrero : « L'interculturalisme commence à influencer certains gouvernements, les amenant à reconsidérer leurs politiques et à introduire ce nouveau paradigme – qui est considéré comme la réponse la plus pragmatique aux préoccupations concrètes des villes et à leurs plans d'avenir » (2016a, p. viii). Si pour certains l'interculturalisme est un changement de paradigme (Cantle, 2012), il s'agit pour d'autres d'un « coup d'État » (Burayidi, 2015); une chose est certaine cependant : il est d'abord important de distinguer les *dynamiques interculturelles* (c'est-à-dire l'ensemble des interactions quotidiennes en contexte pluriethnique) des *politiques interculturelles*, qui visent à encadrer les interactions entre les communautés et les personnes d'origines diverses.

Les dynamiques sociales dans les milieux multiethniques urbains sont complexes et l'analyse de ces milieux exige des connaissances spécialisées quant au contexte local (Felder et al.,

2016). Les villes, en particulier celles qui sont les plus marquées par la diversité, peuvent être chaotiques et indisciplinées, échappant au contrôle des logiques administratives qui cherchent en quelque sorte à « gérer » la diversité. Cela signifie que l'analyse d'une situation particulière et les solutions proposées pour répondre à cette situation peuvent varier en fonction du contexte, de l'observateur, de ses motivations et de ses mandats. La nature hautement contextuelle des dynamiques interculturelles pose des défis à toute tentative de formaliser l'approche interculturelle. En effet, il n'est pas rare d'entendre des réticences quant aux cadres de référence interculturels, précisément parce que les gestionnaires et les décideurs sont conscients de la difficulté de développer des lignes directrices qui soient utiles dans toutes les situations ou dans tous les contextes (Qadeer, 2016; Sandercock, 2000); autrement dit, en interculturel, il faut éviter de penser en termes de recettes. D'autres peuvent craindre que la création de lignes directrices ou de règles formelles ne limite leur capacité à tenir compte de la complexité locale et des besoins de groupes spécifiques (Schiller, 2015). Alors que certains observateurs considèrent les cadres politiques comme une réponse « politique » aux problèmes structurels, d'autres ont tendance à considérer les politiques comme des moteurs du changement social. En réalité, chacune de ces deux positions comporte une part de vérité. Cela signifie que nous devons prendre au sérieux les modèles « *top down* » et les modèles « *bottom up* », et qu'une approche systémique de la politique interculturelle permet de comprendre comment l'interaction entre les deux peut avoir un impact sur l'inclusion et sur la cohésion sociale (Fourot, 2015).

Les politiques interculturelles municipales n'ont pas fait l'objet de beaucoup d'attention dans la littérature scientifique jusqu'à présent; elles nécessitent des lignes directrices et des orientations claires afin d'être comprises et correctement mises en œuvre (Zapata, 2016b). L'analyse des politiques interculturelles à Montréal démontre que les professionnels dans différents secteurs (organismes communautaires, institutions publiques, secteur privé et société civile) sont profondément préoccupés par les relations interculturelles et qu'ils perçoivent de plus en plus la nécessité de disposer de meilleurs outils pour soutenir le travail

d'inclusion (White, 2017). Souvent tirillés entre les principes du multiculturalisme (qui met l'accent sur la reconnaissance des différents groupes) et de l'interculturalisme (qui favorise les interactions entre les groupes), les décideurs se retrouvent dans ce que l'anthropologue et humaniste Gregory Bateson (1972) appelait un « *double bind* », alors que les acteurs sont coincés entre des impératifs contradictoires venant de logiques ou de cadres normatifs différents. En considérant le multiculturalisme et l'interculturalisme comme des éléments complémentaires d'un cadre pluraliste plus large, les décideurs et les praticiens sont en mesure de faire des percées importantes, tant dans la conception des politiques publiques que pour leur mise en œuvre (White, 2017). Les politiques interculturelles municipales apparaissent à un moment où les rôles que jouent les villes évoluent rapidement et où les professionnels sont à la recherche de nouveaux outils. Comme nous allons voir plus loin, un cadre de référence interculturel peut également fournir un langage commun permettant aux différentes orientations politiques de collaborer dans la recherche des solutions équitables et durables.

### 3.1. Qu'est-ce qu'un cadre de référence?

Le terme « cadre de référence » est souvent utilisé dans la littérature sur les municipalités, mais il n'est pas toujours clairement défini. En termes simples, un cadre de référence est un ensemble d'éléments permettant à une organisation de guider ses actions dans un domaine d'activité particulier, que ce soit à des fins d'organisation interne ou de diffusion publique. Un cadre de référence peut être considéré comme un ensemble de principes et procédures qui fournissent des orientations ou un vocabulaire communs. Ce cadre de référence partagé permet de définir clairement les rôles des différents acteurs et contribue à l'élaboration de politiques et de programmes spécifiques. Les cadres de référence peuvent être plus ou moins formalisés, et ils peuvent être composés de différents documents-cadres tels que des lois, des chartes, des déclarations de principe, des énoncés de politique, des plans stratégiques, des guides, des manuels, des boîtes à outils, des évaluations, etc.

Les cadres de référence sont conditionnés par la législation et la jurisprudence à différents niveaux (municipal, régional, national, international) et dans la mesure où ils comprennent des principes et des orientations clairement définis, ils peuvent aider les acteurs municipaux à s'orienter dans des situations et au sein de structures complexes. Du point de vue des professionnels responsables du dossier, le fait de disposer d'orientations claires peut améliorer les relations avec les autres services ainsi qu'avec les citoyens. Il est important de faire la distinction entre les cadres politiques et ce que l'on pourrait appeler l'écosystème des politiques (« *policy environment* »), c'est-à-dire le contexte historique, social et institutionnel dans lequel émergent certains types de politiques et de cadres spécifiques. Cet environnement plus large comprend non seulement les politiques et les lois, mais aussi les mécanismes de prise de décision, les acteurs politiques et les groupes d'intérêt, les mesures de reddition de comptes et les outils d'évaluation. Les cadres de référence internes ciblent les acteurs municipaux à différents niveaux : les gestionnaires et les décideurs, les élus et les responsables politiques, les coordinateurs de projets, les employés de première ligne, le personnel de soutien, etc. Les cadres de référence peuvent également faciliter le travail de divers acteurs à l'externe, comme les partenaires, les clients ou, dans le cas des gouvernements municipaux, les citoyens.

### 3.2. À quoi sert un cadre de référence?

Les cadres de référence sont importants, car ils permettent aux organisations et aux institutions de donner des orientations à leurs activités à court et moyen termes, indépendamment des changements de personnel ou de direction. Les cadres de référence peuvent également faciliter la planification et la mise en œuvre de politiques et de programmes, non seulement en termes de plans stratégiques, mais aussi en ce qui concerne les fonctions et les décisions quotidiennes. Massana Macià (2019) a montré comment l'absence d'orientations politiques claires peut conduire à l'inaction des administrations municipales, en accentuant l'anxiété, l'absentéisme et la démotivation des employés (voir également Côté, 2018). Enfin, les cadres de référence fournissent un

langage commun qui facilite la collaboration à l'intérieur et à l'extérieur des structures organisationnelles. L'élaboration d'un cadre de référence permet de répondre à un certain nombre de défis auxquels sont souvent confrontées les villes :

- L'absence de cadre d'analyse ou de langage commun pour aborder les problèmes qui affectent la planification stratégique et la mise sur pied de programmes;
- La difficulté à identifier les priorités, dans la mesure où les enjeux liés à la diversité touchent simultanément à plusieurs secteurs et que les stratégies pour y répondre peuvent varier selon les contextes;
- La nécessité de prendre en considération les spécificités de certains territoires et les besoins spécifiques de certaines populations ou communautés;
- La nécessité de documenter les différentes formes d'expertise afin d'en assurer la pérennité face aux contraintes budgétaires et aux changements de personnel;
- Le manque d'outils permettant de développer les compétences interculturelles, non seulement pour les individus, mais aussi au niveau organisationnel.

Les cadres de référence, lorsqu'ils sont correctement conçus et mis en œuvre, peuvent également aider les municipalités à atteindre une série d'objectifs plus spécifiques à court terme :

- Mieux comprendre comment les dynamiques interculturelles affectent la qualité de vie des citoyens de diverses origines, et pas seulement les personnes issues de l'immigration;
- Aider les responsables politiques, les décideurs et les employés municipaux à se positionner de manière cohérente face aux nouveaux défis de la diversité dans les villes;
- Développer un réflexe interculturel dans la mise en œuvre des politiques et des programmes;
- Documenter et mettre en valeur l'expertise des municipalités dans les domaines de la reconnaissance de la diversité, de la lutte contre la discrimination et du rapprochement entre les communautés;

- Faciliter la compréhension des politiques et des programmes auprès des partenaires et des différents acteurs ou groupes d'intérêt concernés.

### 3.3. Quelles sont les composantes des cadres de référence?

Les villes ne disposent pas toutes d'un cadre de référence en matière d'immigration et de relations interculturelles, même dans le cas de celles ayant une longue histoire d'immigration, comme c'est le cas pour plusieurs villes du Québec. Malgré le nombre relativement faible de villes qui ont adopté de tels cadres, ceux-ci varient énormément en ce qui a trait à leur structure et à leur mise en œuvre. En fait, il existe probablement autant de types de cadre de référence que de villes; comme l'on peut voir en lisant les exemples présentés dans ce volume, il n'y a pas deux cadres de référence exactement pareils. Bien qu'il existe une grande variété de cadres de référence, certains points communs sous-tendent souvent la conception et la mise en œuvre des politiques. Ricard Zapata-Barrero a raison de souligner que « l'interaction entre des personnes d'origines différentes (y compris les immigrants et les citoyens) est importante et qu'elle a été négligée dans les politiques portant sur la diversité, qui se sont principalement assurées de garantir certains droits culturels aux groupes d'immigrants » (2016a, p. ix). Grâce à un projet de recherche multisectoriel et interdisciplinaire impliquant une douzaine de partenaires de recherche issus du milieu universitaire, de l'administration municipale et d'organisations communautaires à Montréal, nous avons identifié trois éléments communs aux cadres de référence interculturels : une démarche centrée sur l'approche citoyenne, la mobilisation des principes pluralistes et l'utilisation des pratiques interculturelles.

L'approche citoyenne n'est jamais loin des décisions politiques et des programmes dans le domaine de la gouvernance municipale (voir le chapitre 12). Les gouvernements municipaux ont besoin de lignes directrices pour fonctionner harmonieusement, même lorsque la cohésion sociale est faible ou fragile. Cela dit, dans une perspective interculturelle, les municipalités doivent également reconnaître que les citoyens n'ont pas nécessairement

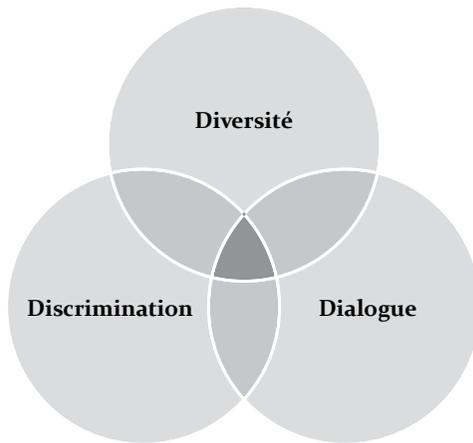
la même façon de concevoir la notion de citoyenneté (Ouellet, 2002; White et Comtois, sous presse), ni d'ailleurs la même compréhension de ce qui constitue une ville (Wood et Landry, 2008). Les programmes et les politiques fondés sur l'identité civique peuvent contribuer à forger de nouvelles formes de participation et d'appartenance (Uitermark et al., 2005; Cantle, 2005), à condition que les municipalités ne choisissent pas d'ignorer les différences ethniques ou religieuses, en particulier celles qui servent de barrières ou d'obstacles à la participation. D'un point de vue interculturel, les gouvernements municipaux doivent non seulement créer les conditions qui facilitent la participation des personnes issues de l'immigration, mais ils doivent aussi laisser le temps aux nouveaux arrivants d'apprendre les codes de la société d'accueil (dans certaines situations sur plusieurs générations), même s'ils en partagent déjà certains éléments comme la religion ou la langue. Selon Wood et Landry : « Le sentiment d'appartenance à une société interculturelle ne peut pas être basé sur la race, la religion ou l'ethnicité, mais doit être fondé sur un engagement commun envers la communauté politique » (2008, p. 65).

La notion d'identité civique, qui tend à privilégier l'identité urbaine par rapport à l'identité ethnique ou culturelle, peut entrer en tension avec les principes du pluralisme qui sont partagés par la plupart des démocraties modernes. Tout d'abord, il est important de faire la distinction entre les modèles universalistes de citoyenneté (par exemple le républicanisme français) et les modèles pluralistes (c'est-à-dire ceux qui reconnaissent explicitement et valorisent la diversité ethnoculturelle). De toute évidence, toutes les sociétés sont *plurielles*, mais toutes les sociétés ne sont pas *pluralistes*, car elles ne reconnaissent pas la pluralité de la même manière. Cela signifie que nous devons faire une distinction claire entre la pluralité (un fait social) et le pluralisme (un concept normatif ou un idéal) (Bouchard, 2012). La pensée pluraliste – tout comme l'interculturalisme – prend diverses formes. Certains principes sont communs à toutes les formes de pensée pluraliste (par exemple l'importance de reconnaître la diversité ou le principe d'égalité), mais il existe aussi des différences importantes entre elles (par exemple certaines formes de pluralisme sont mal à l'aise avec la notion de conflit social et d'autres utilisent

le conflit comme base de leur analyse, voir Wood et Landry, 2008). Le multiculturalisme canadien est probablement la forme de pluralisme la plus connue et il entre souvent en conflit avec les modèles axés sur l'identité citoyenne (comme le républicanisme français), qui craignent qu'une trop grande importance soit accordée à l'identité ethnique ou aux besoins de communautés spécifiques (Rocher et White, 2014). Dans d'autres publications, j'ai expliqué qu'il existe trois grands courants de pensée pluraliste : la reconnaissance de la diversité, la lutte contre la discrimination et le rapprochement par le dialogue (White, 2017).

FIGURE 1.1.

Les « 3 D » de la pensée pluraliste



Ces trois orientations façonnent les politiques municipales dans la mesure où elles se retrouvent dans les principes, les objectifs et les programmes que les administrations publiques mettent en place. L'importance relative que leur accordent les décideurs peut avoir une influence sur la façon dont les immigrants et les minorités visibles sont perçus par la société en général, mais elles ne s'excluent pas mutuellement. En effet, d'un point de vue interculturel, les trois orientations pluralistes doivent être

considérées comme complémentaires et les cadres politiques qui combinent les trois orientations ont tendance à être plus inclusifs. Il est important de souligner que les distinctions entre ces trois orientations ne sont pas toujours claires dans la pratique, car de nombreux projets et programmes combinent des éléments des trois au sein d'une même initiative. Les choses sont rendues encore plus complexes par le fait que les trois orientations peuvent parfois être en contradiction les unes avec les autres (White, 2017). Un modèle apparemment si simple a évidemment des limites; il s'agit d'un dispositif heuristique plutôt que d'une description couvrant toute la réalité. Nous avons utilisé ce modèle dans l'analyse des politiques interculturelles au Québec et ailleurs (Massana Macià, 2018) et les résultats suggèrent qu'il correspond fidèlement à la façon dont on parle de la diversité sur le terrain. Le modèle a donc peut-être plus de valeur comme outil d'analyse du discours pluraliste que comme outil d'analyse des réalités sociales plurielles. Des modèles semblables, articulés autour de trois axes similaires, sont apparus dans différents contextes (voir par exemple le plan interculturel de la ville de Barcelone de 2010) et dans diverses études universitaires sur les pratiques pluralistes (Amin, 2012; Gimenez, 2005; Burayidi, 2015; Ouellet, 2002; Zapata-Barrero, 2015), mais ce programme de recherche demeure à bien des égards un « travail en cours ».

Il n'y a pas deux villes qui développent des politiques interculturelles exactement de la même manière – les études de cas présentées dans ce volume illustrent parfaitement cette observation –, mais il existe des fils conducteurs qui guident les pratiques interculturelles au niveau municipal. D'un point de vue interculturel, les problèmes liés à la diversité sont l'affaire de tous les citoyens – et pas seulement des immigrants. Cela signifie que les politiques doivent prendre en compte non seulement les immigrants et les minorités visibles, mais aussi les groupes vulnérables qui sont généralement associés à la majorité (Bouchard, 2012). Les politiques interculturelles des villes s'intéressent aussi souvent aux différentes barrières à la participation, non seulement sur le plan linguistique, mais aussi économique et culturel, qui rendent difficile la compréhension des règles et des codes non écrits partagés par la majorité (White et al., 2014). Plus important

encore, la politique interculturelle des villes favorise les relations intergroupes, qui peuvent contribuer à l'émergence de nouvelles formes d'identité civique et de solidarité sans toutefois effacer complètement les différences sociales ou culturelles. Cet engagement en faveur des relations intergroupes constructives est au cœur de « l'éthique relationnelle » (White, 2014) qui motive la plupart des théories et pratiques interculturelles.

*i) Les êtres humains sont porteurs de traditions.*

La pratique interculturelle ne peut se réduire à l'identification de différents traits ou caractéristiques culturelles. D'un point de vue interculturel, la culture est dynamique (ce qui signifie qu'elle évolue dans le temps) et les individus puisent dans de multiples traditions culturelles (parfois simultanément), ce qui est une des raisons pour lesquelles il est plus courant d'utiliser le terme sous sa forme adjectivale (par exemple « identité culturelle » ou « adaptation culturelle »). Ces différentes traditions influencent les représentations et les perceptions collectives et, dans la mesure où elles sont partagées, elles sont également transmises d'une génération à l'autre, ce qui signifie qu'elles ne sont pas « naturelles » ou « innées », mais socialement construites. Dans ce sens, le terme « culture » est utilisé de la manière la plus large possible, pour désigner une *connaissance collective (ou partagée) du monde*. Dans cette logique, la culture ne peut se limiter à l'identité ethnique ou raciale, puisqu'on parle aussi de « cultures professionnelles » ou de « cultures organisationnelles ».

*ii) L'analyse interculturelle doit assurer un équilibre entre les similitudes et les différences.*

La pratique interculturelle ne peut être réduite au problème de la migration. Les migrations, surtout lorsqu'elles ont un impact sur la réalité démographique des sociétés d'accueil, représentent certes un élément important dans l'application des principes de l'analyse interculturelle, mais la pratique interculturelle (qui cherche à comprendre et à faciliter les rencontres entre personnes de milieux différents ou d'origines différentes) transcende les politiques d'immigration et d'intégration. De ce point de vue, le

contact interculturel est un processus à double sens. Cela signifie que les sociétés d'accueil sont transformées par le processus de migration tout comme le sont les migrants et que les politiques ne peuvent donc pas limiter leur attention à la société d'accueil ou aux migrants; elles doivent toujours prendre en considération les deux. Les êtres humains ont des points communs et des différences et les deux sont tout aussi importants. Mettre trop l'accent sur l'un ou l'autre peut conduire à de nouvelles formes d'exclusion et de discrimination. Les préjugés font partie intégrante de la compréhension humaine et sont donc impossibles à éliminer complètement. Les effets négatifs des préjugés peuvent être régulés par le développement de compétences en communication interculturelle. Ces compétences ne comprennent pas la connaissance des «autres cultures», comme on le croit souvent, mais plutôt les stratégies qui permettent de communiquer avec des personnes d'origines sociales ou culturelles différentes. S'il est vrai que les préjugés font partie intégrante de la communication humaine, nous devons accepter l'idée que nos connaissances préliminaires sur les autres cultures peuvent être validées, et que certaines formes de préjugés sont valables et d'autres non. Cela conduit à la question la plus importante et la plus difficile de la pratique interculturelle : « Comment nommer les différences sans reproduire les stéréotypes négatifs qui renforcent la discrimination? »

*iii) La cohésion sociale exige de nouvelles façons de penser.*

Vivre dans des sociétés multiethniques exige des adaptations, non seulement de la part des immigrants, mais aussi de la population et des institutions de la société d'accueil. Certaines de ces adaptations prennent plus de temps que d'autres et toutes nécessitent un engagement envers les principes de diversité, d'équité et de justice sociale. La cohésion sociale dans les sociétés multiethniques n'est possible que si les individus et les groupes sont capables de créer de nouvelles formes d'appartenance en plus (et en dépit) des multiples traditions auxquelles ils appartiennent. Les interactions peuvent être positives, négatives ou neutres, mais dans certaines conditions, elles peuvent conduire à de nouvelles formes d'identité partagée qui dépassent les frontières ethniques ou religieuses. Les

approches qui combinent les principes de la pratique interculturelle avec des modèles civiques d'inclusion présentent plusieurs avantages. L'approche fondée sur les droits des modèles civiques permet de rechercher des cadres de référence communs ou un terrain d'entente pour les problèmes qui touchent l'ensemble de la communauté politique et l'orientation communicationnelle de la pratique interculturelle permet de s'assurer que les différences de perception ou de représentations collectives ne deviennent pas un obstacle à la recherche de solutions originales.

#### 4.1. Comment les politiques interculturelles sont-elles créées?

La question de savoir comment sont créés les cadres de référence interculturels est au cœur des objectifs de ce volume. Dans chacune des six études de cas présentées dans la partie II, on trouve des descriptions détaillées de la manière dont les urbanistes et les décideurs politiques ont utilisé les principes interculturels pour élaborer des programmes et des outils. Dans certains cas, les politiques se développent en réponse à des événements inattendus ou à des crises (voir la discussion de Fourot sur les « événements déclencheurs », 2015), mais il existe également des exemples de cadres de référence qui évoluent au sein d'une stratégie municipale proactive visant à promouvoir ce que Phil Wood appelle une « lentille interculturelle » (Wood, 2010). Certains cadres de référence évoluent lentement au fil du temps, se développant soigneusement à chaque étape, et d'autres émergent assez rapidement, faisant parfois des pas en arrière ou se déplaçant latéralement. D'autres niveaux de gouvernance jouent un rôle variable dans la création des politiques interculturelles, mais une constante dans toutes les villes est l'importance du leadership politique pour garantir que les idéaux interculturels soient protégés des changements de personnel et de la compétition permanente entre les partis politiques.

Lors de la préparation des études de cas pour ce volume, nous avons proposé aux auteurs de garder à l'esprit plusieurs notions qui ont été identifiées comme des outils d'analyse utiles au cours de la collaboration entre la ville de Montréal et la ville de Barcelone, qui ont toutes deux une solide expérience en ce qui

concerne les approches interculturelles en matière de politiques d'intégration (Montréal et Barcelone se classent souvent parmi les premières villes du réseau des villes interculturelles, voir l'indice COE). La première idée, qui relève du sens commun, est celle de *processus*. Porter une attention particulière à l'importance du processus (plutôt qu'aux résultats finaux ou aux objectifs, qui peuvent tous deux évoluer tout au long des étapes de la planification) est très courant dans la théorie et la pratique interculturelles (Emongo et White, 2014). Cela nécessite une compréhension fine des étapes qui mènent à la création d'une politique et la prise en compte de l'importance du temps comme facteur de changement social. La deuxième notion, les *nœuds*, fait référence non seulement aux obstacles rencontrés dans le processus d'élaboration des politiques, mais aussi aux événements ou aux éléments cruciaux qui semblent capter l'attention des villes et des citoyens et qui peuvent être récurrents ou refaire surface régulièrement. Tout comme les nœuds des boucles qui servent à attacher nos chaussures, ces situations peuvent être limitatives, mais aussi habilitantes (Emongo, 2008). D'un point de vue interculturel, elles peuvent représenter une fenêtre d'opportunité pour comprendre la dynamique interculturelle à un niveau systémique plus large, ce qui signifie qu'elles ne sont pas simplement des événements isolés. Enfin, le concept d'*échelle* (qui est l'une des caractéristiques des approches systémiques, voir ci-dessous) nous permet de comprendre comment plusieurs niveaux de gouvernance sont mis à contribution dans le travail que les villes doivent accomplir pour créer une politique interculturelle.

L'analyse systémique commence généralement par une description fine des interactions et navigue entre les différents niveaux ou « sphères de pouvoir » impliqués – non seulement micro et macro, mais les nombreuses gradations subtiles entre les deux – pour comprendre comment les acteurs se positionnent et comment leurs actions sont limitées par les mandats institutionnels ou organisationnels (Gratton, 2012). D'un point de vue systémique, l'interprétation que nous faisons d'une situation particulière dépend non seulement de notre parti pris individuel, mais aussi de la manière dont nous sommes positionnés au sein du système (White et Côté, 2017). Cette perspective est

influencée par l'approche systémique en anthropologie culturelle, dans le sillage des travaux influents de Gregory Bateson, qui a influencé des disciplines aussi variées que la psychologie, la géographie et l'informatique, pour n'en citer que quelques-unes (voir Vibert, 2014 pour une explication de l'approche systémique dans le domaine de l'administration publique). Nos analyses font suite à plusieurs années de recherche appliquée menée en collaboration avec plusieurs partenaires communautaires et municipaux visant à documenter les dynamiques et expertises interculturelles à Montréal (<https://villeinterculturelle.wordpress.com>). L'un des aspects de cette recherche a consisté à recueillir et à analyser les énoncés de politique et les cadres de référence municipaux existants (voir Massana Macià, 2018). En plus de l'analyse de la documentation, nous avons également participé à retracer la façon dont les cadres de référence sont créés et (bien que dans une moindre mesure) mis en œuvre. D'un point de vue interculturel, cette attention portée au processus d'élaboration des politiques interculturelles est très importante, non seulement pour les villes qui ont participé à la recherche, afin qu'elles puissent examiner de manière critique leurs pratiques et leurs stratégies, mais aussi pour les villes qui souhaiteraient apprendre de l'expérience des autres.

Ce processus nous a permis d'identifier un certain nombre d'éléments ou de composantes de base qui sont couramment utilisés dans la création de politiques interculturelles pour les villes. Les différents éléments présentés ci-dessous ne se succèdent pas nécessairement de manière linéaire, et le temps et l'énergie devant être dédiés à chacun d'eux varient considérablement d'un contexte à l'autre. Pris ensemble, ils permettent aux villes de créer un cadre de référence interculturel solide et durable.

TABLEAU 1.1.

Composantes des cadres de références interculturels

Bloc 1	Recension de l'expertise et des savoirs locaux (acteurs, organisations, pratiques, programmes, politiques)
Bloc 2	Analyse du contexte local et des défis (processus, nœuds, échelle)
Bloc 3	Mobilisation et communication (interne et externe, transversalité, soutenabilité)
Bloc 4	Consultation et partenariats (société civile, groupes de citoyens, communautés d'experts)
Bloc 5	Suivi et évaluation (méthodes mixtes, études longitudinales, données probantes)

Du point de vue de l'administration et des politiques publiques, l'élaboration des politiques est généralement présentée comme une série d'étapes, qui commence par l'identification d'un problème ou d'une question, se poursuit par une série de procédures liées aux politiques (conception, consultation, adoption, mise en œuvre) et se termine par l'évaluation ou la révision des politiques. Par exemple, le Conseil de l'Europe a développé un certain nombre d'outils pour aider les villes à développer et à mettre en œuvre leurs propres stratégies interculturelles. L'une de ces publications propose une stratégie en trois étapes : 1) développer une vision pour la ville interculturelle (identifier le leadership et l'engagement politiques, garantir un discours favorable à la diversité); 2) préparer une stratégie interculturelle (structures de gestion et de leadership, cartographie des problèmes et des défis); 3) construire la stratégie interculturelle (consultation, participation, suivi et évaluation) (Conseil de l'Europe 2013). L'un des avantages des composantes présentées dans la figure 1.2 est qu'elles correspondent au *processus* de création de politiques et non au *contenu* de politiques ou de programmes particuliers. Cela signifie qu'elles peuvent être facilement adaptées à différents contextes locaux et peut-être même à d'autres domaines politiques.

La littérature florissante sur les politiques d'intégration dans les villes nous fournit une mine d'informations sur la variété des chemins menant aux politiques et aux cadres interculturels; le contenu de cet ouvrage nous montre que les différentes

composantes peuvent être organisées, réorganisées, priorisées et révisées dans un nombre incalculable de progressions ou de combinaisons. D'un point de vue systémique, on nous rappelle constamment que le simple fait de changer un concept politique n'entraîne pas de changements organisationnels ou structurels dans les politiques municipales, en partie parce que les urbanistes peuvent ne pas adhérer immédiatement aux nouveaux concepts et idées (Schiller, 2015). La recherche de Schiller montre de manière convaincante que l'élaboration des politiques dans les contextes municipaux n'est pas tant « ad hoc » (Germain et Alain, 2009) que progressive et pragmatique. Les résultats préliminaires de notre recherche suggèrent que 1) une politique interculturelle solide et efficace accorde de l'importance à chacun de ces éléments, 2) pour que la mise en œuvre de ces composantes soit réussie, les orientations pluralistes doivent être vues comme complémentaires, 3) plusieurs de ces éléments peuvent avoir cours simultanément et ils peuvent nécessiter une attention continue, afin de répondre à de nouvelles situations, 4) chacun de ces éléments nécessite le développement de compétences organisationnelles en communication interculturelle, 5) la mise en œuvre réussie d'une politique interculturelle implique un certain degré de transversalité au sein des services municipaux et sur l'ensemble du territoire.

Si la littérature sur les politiques municipales en matière d'intégration constitue encore un champ de savoir relativement limité par rapport au nationalisme méthodologique qui caractérise la grande majorité des écrits sur l'immigration et les relations interculturelles, celle sur les politiques interculturelles à l'échelle municipale souffrent encore plus de ce problème. Dans ce volume nous avons essayé de faire ressortir le plus possible les spécificités des politiques interculturelles en rapport au spectre plus large des politiques municipales en matière d'intégration. Nous sommes conscients que plusieurs aspects de nos analyses (par exemple leur déploiement transversal ou leur évaluation comme politiques publiques) peuvent s'appliquer également aux politiques publiques qui ne s'affichent pas avec une visée interculturelle.

4.2. Comment savoir si les politiques interculturelles sont efficaces?

Les urbanistes et les chercheurs qui travaillent avec les cadres interculturels ont tendance à supposer que la politique interculturelle est bonne pour les individus, les groupes sociaux et les villes dans leur ensemble (Khovanova et Pinelli, 2012). Bien que certains éléments puissent suggérer que c'est le cas, contrairement à d'autres formes de politiques, il existe très peu de recherches empiriques montrant l'impact des politiques interculturelles (Zapata-Barrero 2016b). En outre, étant donné la nature relativement récente des politiques interculturelles municipales, il n'y a toujours pas de consensus clair sur ce qui peut vraiment être qualifié de politique interculturelle. Cet état de fait permet très difficilement aux chercheurs et aux planificateurs d'avoir une idée claire de l'impact ou de l'efficacité des programmes et politiques interculturels. Et pourtant, on s'inquiète beaucoup de notre capacité à démontrer l'impact des cadres interculturels lorsqu'ils sont appliqués au niveau municipal. Lors d'une conférence sur les stratégies d'évaluation pour les villes interculturelles organisée par le Conseil de l'Europe à Pecs, en Hongrie (Conseil de l'Europe, 2014), tout le monde s'est entendu pour dire que les stratégies pour évaluer l'efficacité des politiques interculturelles, un peu comme les politiques interculturelles elles-mêmes, n'en sont qu'à leurs débuts et que si les villes veulent tirer parti de la force des idéaux interculturels, elles devront trouver des moyens convaincants de documenter l'impact et l'efficacité de ces politiques.

L'Index des Cités Interculturelles est clairement un outil qui peut permettre aux villes et aux planificateurs d'évaluer leur position par rapport aux autres villes. Dans la mesure où elles continuent de l'utiliser, les villes pourraient également évaluer leurs progrès au fil du temps. Malheureusement, cet outil ne s'intéresse qu'aux résultats des politiques et ne peut donc pas mesurer 1) l'efficacité des politiques par rapport aux objectifs de la ville (performance) et 2) l'effet que des politiques ou des stratégies particulières peuvent avoir sur les individus ou sur les villes où ils vivent (impact). En d'autres termes, la simple existence de politiques dans différents domaines de la diversité sociale et culturelle

n'est pas suffisante en soi pour justifier le temps et l'énergie que demandent la mise en place d'une politique ou un cadre de référence interculturels. Ces premières tentatives pour mesurer l'efficacité des politiques sont insuffisantes, mais elles constituent une nette amélioration par rapport aux mesures précédentes, qui réduisaient trop souvent l'interculturalisme à la mesure du nombre de personnes s'identifiant comme minorités visibles ou ethniques employées par les administrations municipales ou en se référant à de vagues déclarations sur l'importance de la tolérance et de l'ouverture à la diversité ethnique et culturelle.

Si la plupart des organisations et des administrations municipales sont en mesure de décrire de manière assez détaillée les différents résultats immédiats et concrets des politiques (*policy outputs*) qui découlent des programmes et des plans d'action, il est beaucoup plus difficile de fournir des informations précises quant aux retombées durables ou à long terme des politiques (*policy outcomes*), par exemple quant à l'impact spécifique de certaines interventions sur la qualité de vie des migrants et des minorités ou quant à l'amélioration des relations entre la société d'accueil et les différents groupes de migrants découlant de ces politiques. Une option pour évaluer l'impact des politiques interculturelles consiste à examiner les informations d'une enquête à grande échelle qui rassemble des données sur les perceptions relatives aux migrants et aux relations interculturelles et à corréliser ces résultats avec des politiques particulières, en utilisant des mesures standardisées avant et après les interventions politiques. Cette méthodologie a été utilisée par la ville de Barcelone pour mesurer l'impact de la première version du programme anti-rumeurs de la ville et, selon les responsables de la ville, les résultats de l'enquête ont montré une amélioration considérable en termes de perception du public sur les migrants, y compris ceux qui n'ont pas de statut légal (Wood, 2016). Une autre stratégie d'évaluation implique l'analyse qualitative de programmes particuliers, ce qui nécessite une observation et des entretiens *in situ* afin de comprendre comment le programme fonctionne et de voir s'il répond ou non aux objectifs déclarés, ou s'il a un impact sur les perceptions. Un exemple de cette approche peut être observé dans le processus d'évaluation du programme « agent de liaison »

coordonné par les Bibliothèques de la Ville de Montréal. Cette évaluation s'est basée sur plusieurs catégories d'analyse, sur des données documentaires et issues d'entretiens, mais aussi sur des observations en collaboration avec une équipe de chercheurs universitaires et d'étudiants stagiaires (pour un résumé de cette évaluation, visitez le lien suivant : <https://observatoirevivreensemble.org/en/first-case-study-published>).

En ce qui concerne l'évaluation des politiques et des cadres de référence, les villes qui ont participé au réseau des Cités interculturelles peuvent bénéficier non seulement de l'analyse multidimensionnelle de leurs forces et de leurs faiblesses en fonction des différents indicateurs identifiés par le programme des Cités interculturelles, mais elles peuvent également accueillir des visites d'experts du programme afin de suivre leurs progrès dans le temps sur certains aspects. Le programme produit des rapports personnalisés de ces visites et les urbanistes peuvent comparer leurs performances dans le temps ou, dans certains cas, se comparer à d'autres villes. Le principal avantage de cette approche est que l'évaluation peut aider les villes à identifier les domaines où elles présentent des faiblesses à l'aide de graphiques multi-variables visuellement évocateurs et, dans de nombreux cas, ces outils contribuent à faciliter l'apprentissage et le partage entre les villes (Wagner, 2016). L'Index des Cités interculturelles peut également être combiné avec d'autres outils d'évaluation tels que l'indice MIPEX, qui couvre des domaines similaires, mais qui montre des résultats considérablement différents lorsqu'il est comparé au premier (*ibid.*). Une étude récemment commandée par le Conseil de l'Europe a montré des corrélations positives entre les politiques interculturelles municipales et divers facteurs liés à la qualité de vie, tels que la sécurité ou l'accès à l'emploi (Rubicondo, 2016). Ces outils permettent aux villes de se comparer à d'autres villes de taille similaire ou au sein d'un même pays, des informations qui peuvent être très utiles pour les planificateurs et les décideurs. Cette forme d'évaluation présente néanmoins certaines limites, et le réseau est pleinement conscient de la nécessité de développer des outils d'évaluation plus solides. Premièrement, cette forme d'évaluation ne peut pas donner une réponse définitive quant à la nature interculturelle de politiques ou de programmes spécifiques

(le modèle « 3 D » que nous avons développé peut être utile à cet égard). Deuxièmement, elle ne peut pas tenir compte efficacement des facteurs contextuels importants qui peuvent affecter les scores ou les notes des villes, puisque l'Index des Cités interculturelles peut présenter un préjugé régional en faveur des pratiques municipales nord-européennes (Wood, 2016). Par exemple, certaines villes sont responsables de l'éducation publique et d'autres non. De même, certaines villes présentent plus de pauvreté structurelle et un pourcentage plus élevé de réfugiés, deux facteurs qui constituent des obstacles à la création d'une politique interculturelle solide.

Le développement d'outils précis pour évaluer les politiques interculturelles est l'un des principaux défis auxquels sont confrontées les villes interculturelles aujourd'hui, non seulement pour pouvoir mesurer leurs progrès, mais aussi pour persuader les décideurs politiques et les agences de financement que les politiques interculturelles constituent une utilisation intéressante des fonds publics. Le problème, bien sûr, est que l'évaluation prend du temps et de l'argent et que, pour être efficace, elle doit être intégrée à la planification dès le début du processus. Le document de travail du Conseil de l'Europe (2014) sur les méthodologies d'évaluation fait référence aux approches classiques des sciences sociales (essais contrôlés randomisés, études de groupes de comparaison, études pré-post à groupe unique), ainsi qu'à un certain nombre de questions conceptuelles et méthodologiques très importantes (comme la causalité et l'isolement des variables), mais il n'est pas certain que ces méthodes permettent aux chercheurs d'observer la fréquence et la nature des dynamiques interculturelles dans des contextes d'observation plus « naturels ». Dans la mesure où elle est possible, l'évaluation doit limiter le nombre de variables afin d'obtenir un aperçu des relations entre elles, elle doit fournir un mécanisme permettant de mesurer le changement dans le temps (ne serait-ce que des évaluations pré-post) et, dans la mesure où elle combine des analyses qualitatives et quantitatives, elle peut fournir une image plus complète de la manière dont les politiques atteignent ou non leurs objectifs.

La collaboration entre les villes représente une stratégie informelle d'évaluation. Elle a été utilisée efficacement par le programme *Integrating Cities* (Villes d'intégration) de l'Union européenne, qui met en relation des villes comparables ou partageant les mêmes idées afin de faciliter l'apprentissage par les pairs sur des questions, des stratégies ou des programmes particuliers (<http://www.integratingcities.eu>). Une stratégie similaire a été utilisée pour faciliter la collaboration entre la ville de Montréal et la ville de Barcelone. Cette collaboration a donné lieu à des résultats concrets, bien qu'une évaluation formelle de son impact n'ait pas été entreprise (<http://labrri.net/visioconference-entre-barcelone-et-montreal/>). De façon informelle, les représentants des deux villes ont convenu que le processus, notamment les apprentissages sur les enjeux et les programmes ailleurs, avait eu un impact positif sur la compréhension de leur travail chez eux. Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour valider l'efficacité de cette approche et il est impératif que la collaboration progresse au-delà des approches informationnelles, vers des mécanismes réels de coapprentissage, dont certains ont été développés par le programme *Integrating Cities* (EuroCities, 2014).

## 5. UNE VILLE INTERCULTURELLE EST UN PROCESSUS

Un nombre croissant de villes sont confrontées aux questions complexes soulevées par les politiques et les pratiques interculturelles. Certaines administrations municipales possèdent une expertise de longue date dans le domaine des dynamiques interculturelles et encouragent depuis plusieurs années les prises de conscience à l'égard de la diversité, de l'égalité et des dynamiques interculturelles. D'autres n'ont abordé ces questions que relativement récemment, soit pour des raisons politiques, soit simplement pour répondre aux besoins d'une population urbaine de plus en plus diversifiée. Certaines villes sont liées à d'autres ordres de gouvernement et d'autres sont relativement autonomes dans leurs actions. Certaines villes ont été proactives en termes de formulation de politiques afin d'essayer de prévenir des problèmes futurs. D'autres villes se sont principalement concentrées sur un ensemble de principes politiques ou sociaux qui devraient guider

et orienter la politique ou la gestion municipale. D'autres encore n'ont pas de politique du tout et les planificateurs se sentent dépassés, car ils ne savent pas par où commencer et comment avancer. Toutes les villes, quelle que soit leur position actuelle ou leur expérience passée, sont confrontées à des défis particuliers lorsqu'elles tentent d'articuler une politique interculturelle, et ces leçons peuvent être importantes pour les planificateurs et les chercheurs qui se trouvent dans des conditions similaires ailleurs.

Les contributeurs de ce volume ont tenté de concentrer leur attention sur le processus par lequel les cadres de référence interculturels sont conceptualisés, créés et mis en œuvre. La compréhension de ce processus est essentielle, mais elle n'est pas facile. Une partie de la difficulté vient du fait que les administrations municipales n'ont qu'un contrôle limité sur les dynamiques interculturelles et qu'elles disposent également de peu d'informations sur la relation exacte entre les résultats et les retombées des politiques. Une analyse orientée sur les processus permet de comprendre comment les experts des villes interculturelles ont tenté de dépasser les défis des structures et des paradigmes monoculturels en soutenant des initiatives qui favorisent un meilleur accès pour les nouveaux arrivants et des interactions constructives entre les individus et les groupes d'origines diverses. Ce type d'analyse n'est pas toujours facile, car il nous oblige à penser en termes d'étapes, de blocages et de moments charnières. Dans de nombreux cas, cela exige une réflexion critique sur les difficultés et les obstacles, car ces éléments ont souvent un impact sur la politique et les relations sociales pour les années et les générations à venir, mais l'analyse des obstacles doit également s'accompagner d'une certaine dose d'idéalisme et d'espoir. Dans leurs efforts constants pour rendre les villes plus inclusives, les décideurs politiques, les planificateurs et les universitaires se tournent de plus en plus vers les méthodologies et les concepts interculturels comme source d'inspiration pour donner un sens à la relation entre politique et pratique. Le degré de réussite dépend, du moins en partie, de leur capacité à envisager l'avenir des villes d'un point de vue interculturel.

## RÉFÉRENCES

- Ahmed, Sara, *On Being Included. Racism and Diversity in Institutional Life*, Duke University Press, 2012.
- Alexander, Michael, « Local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations : A proposed typology », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, n° 3, 2003, p. 411-430.
- Amin, Ash, *Land of Strangers*, Wiley Publishers, 2012.
- Barber, Benjamin R., *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, 2013.
- Barrett, Martyn, *Interculturalism and Multiculturalism : Similarities and differences*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2013.
- Bateson, Gregory, *Steps to an Ecology of Mind*, Jason Aronson Inc., 1972.
- Bouchard, Gérard, *L'interculturalisme : un point de vue québécois*, Boréal, 2012.
- Burayidi, Michael A., « Tracking the Planning Profession : From Monistic Planning to Holistic Planning for a Multicultural Society », dans Michael A. Burayidi (dir.), *Urban Planning in a Multicultural Society*, Praeger, 2000, pp. 37-52.
- Burayidi, Michael A., *Cities and the Politics of Difference: Multiculturalism and Diversity in Urban Planning*, University of Toronto Press, 2015.
- Cantle, Ted, *Community Cohesion : A New Framework for Race and Diversity*. Palgrave, 2005.
- Cantle, Ted, *Interculturalism : The New Era of Cohesion and Diversity*, Palgrave, 2012.
- Cantle, Ted, « Interculturalism : "Learning to Live in Diversity" », *Ethnicities*, vol. 16, n° 3, 2015, pp. 471-479.
- Chiasson, Guy et Junichiro Koji, « Québec Immigration Settlement Policy and Municipalities : Fine-Tuning a Provincial Template », dans Erin Tolley et Robert Young (dir.), *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*, McGill-Queens University Press, 2011, pp. 148-191.
- Conseil de l'Europe, *Évaluer la performance et l'impact des politiques interculturelles*, 2014, en ligne : <https://rm.coe.int/>.
- Conseil de l'Europe, *The Intercultural City Step by Step: Practical Guide for Applying the Urban Model of Intercultural Integration*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2013.
- Conseil de l'Europe, *Livre blanc sur le dialogue interculturel : Vivre ensemble dans l'égalité et la dignité*, 2008.
- Côté, Daniel, « The Notion of "Diversity Advantage" According to the Council of Europe », dans Bob White W. (dir.), *Intercultural Cities : Policy and Practice for a New Era*, Palgrave MacMillan, 2018, p. 329-345.
- Cunningham, Frank, « The virtues of urban citizenship », *City, Culture and Society*, vol. 2, n° 1, 2011, p. 35-44.

- Emongo, Lomomba, « Il était une fois la toile d'araignée. Propos sur quelques vertus du nœud », dans Stéphane Bell (dir.), *La recherche scientifique et le développement en Afrique : Idée nomades*, Karthala, 2008, pp. 249-260.
- Emongo, Lomomba et Bob W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Presses de l'Université de Montréal, 2014.
- Euro-Cities, *The ImpleMentoring Method: An Overview. City-to-City Mentoring, Helping Cities to Implement Change*, 2014.
- Fainstein, Susan S., « Diversity in Cities : Should We Want It ? Can We Plan For It ? », *Urban Affairs Review*, vol. 41, n° 1, 2005, pp. 3-19.
- Felder, Maxime, Sandro Cattacin, Loic Pignolo, Patricia Naegeli et Alessandro Monsutti, « Connivences et antagonismes : Enquête sociologique dans six rues de Genève », *Sociograph : Études de recherche sociologique*, n° 19, Université de Genève, 2016.
- Fourot, Aude-Claire, *L'intégration des immigrants : cinquante ans d'action publique locale*, Presses de l'Université de Montréal, 2013.
- Fourot, Aude-Claire, « "Bringing Cities Back In" to Canadian Political Science: Municipal Public Policy and Immigration », *Revue canadienne de science politique*, vol. 48, n° 2, p. 413-433.
- Frozzini, Jorge, « L'interculturalisme selon Gérard Bouchard », dans Lomomba Emongo et Bob W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Presses de l'Université de Montréal, 2014, pp. 91-116.
- Gagnon, Alain-G., « Villes, diversité culturelle et changement politique », dans Alain-G. Gagnon et Bernard Jouve (dir.), *Face à la diversité culturelle*, Presses universitaires de Lyon, 2009, pp. 7-23.
- Germain, Annick, « Une ville inclusive est-elle une ville sans exclusion? Ou quand la diversité vivifie... ou fatigue », in Marie McAndrew, Maryse Potvin et Corina Borri-Anadon (dir.), *Le développement d'institutions inclusives en contexte de diversité : recherche, formation, partenariat*, Presses de l'Université du Québec, 2013, p. 27-42.
- Germain, Annick et Alain Martin, « La gestion de la diversité à l'épreuve de la métropole ou les vertus de l'adocratie montréalaise », dans Alain-G. Gagnon et Bernard Jouve (dir.), *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Presses de l'Université de Grenoble, 2006, p. 245-252.
- Germain, Annick, Francine Dansereau, Francine Bernèche, Cécile Poirier, Martin Alain et Julie-Elizabeth Gagnon. 2003. *Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal*. Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société, 2003.
- Gimenez, Carlos, « Convivencia Conceptualización y sugerencias para la praxis », *Puntos de vista*, n° 1, 2005, p. 7-31.
- Glick-Schiller, Nina, et Ayse Çağlar, « Towards a Comparative Theory of Locality in Migration Studies : Migrant Incorporation and City Scale », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 35, n° 2, 2008, p. 177-202.
- Good, Kristin R., « Patterns of Politics in Canada's Immigrant-Receiving Cities and Suburbs », *Policy Studies*, vol. 26, n° 3-4, 2005, p. 261-289.

- Gratton, Danielle, *Préoccupations et attentes en réadaptation physique dans des contextes pluralistes : vers un cadre théorique interculturel*, Thèse de doctorat, Département d'anthropologie, Université de Montréal, 2012.
- Guidikova, Irena, « Intercultural Integration : A New Paradigm for Managing Diversity as an Advantage », dans Ricard Zapata-Barrero (dir.), *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation*, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 136-151.
- Harwood, Stacy Ann et Sang S. Lee, « Immigrant-Friendly Community Plans: Rustbelt Efforts to Attract and Retain Immigrants », dans Michael A. Burayidi (dir.), *Cities and the Politics of Difference: Multiculturalism and Diversity in Urban Planning*, University of Toronto Press, 2015, p. 236-262.
- Häussermann, Harmut, « La fin de la ville européenne? » dans Sandro Cattacin et Agi Földhazi (dir.), *À nouveau la ville? Un débat sur le retour de l'urbain*, Université de Genève, 2011, p. 9-24.
- Hepburn, Eve et Ricard Zapata-Barrero. 2014. *The Politics of Immigration in Multi-Level States: Governance and Political Parties*, Palgrave, 2014.
- Hewstone, Miles, « Living Apart, Living Together ? The Role of Intergroup Contact in Social Integration », *Proceedings of the British Academy*, vol. 162, 2009, p. 243-300.
- Jacobs, Jane, *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, 1961; traduction : *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Parenthèses, 2012.
- Jedwab, Jack, « Introduction. Multiculturalisme, interculturelisme et la compréhension interculturelle entre les intervenants », *Diversité canadienne*, vol. 9, n° 2, 2012, p. 3-8.
- Khovanova-Rubicondo, Kseniya et Dino Pinelli, *Evidence of the Economic and Social Advantages of the Intercultural Cities Approach: A Meta-analytic Assessment*, Conseil de l'Europe, 2012.
- Kymlicka, Will, « Comment on Meer and Modood », *Journal of Intercultural Studies*, vol. 33, n° 2, 2012, p. 211-216.
- Massana Macià, Marta, « Towards a Comparative Analysis of Intercultural Cities », dans Bob W. White (dir.), *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era*, Palgrave MacMillan, 2018, p. 347-358.
- Massana Macià, Marta, « L'agir institutionnel » en matière d'immigration et de relations interculturelles à la Ville de Montréal : une approche ethnographique, thèse de doctorat en anthropologie, Université de Montréal, 2019.
- Meer, Nasar et Tariq Modood, « How Does Interculturalism Contrast with Multiculturalism? », *Journal of Intercultural Studies*, vol. 33, n° 2, 2011, p. 175-196.
- Meer, Nasar, Tariq Modood, et Ricard Zapata-Barrero (dir.). *Multiculturalism and Interculturalism: Debating the Dividing Lines*, Edinburgh University Press, 2016.
- Nail, Thomas, *The Figure of the Migrant*, Stanford University Press, 2015.

- Ouellet, Fernand, « L'éducation interculturelle et l'éducation à la citoyenneté : Quelques pistes pour s'orienter dans la diversité des conceptions », *VEI Enjeux*, n° 129, 2002, p. 146-167.
- Penninx, Rinus, Karen Kraal, Marco Martiniello et Steven Vertovec (dir.), *Citizenship in European Cities : Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Ashgate, 2004.
- Penninx, Rinus, et Martinello Martiniello. 2004. « Integration Processes and Policies: State of the Art and Lessons », dans Rinus Penninx, Karen Kraal, Marco Martiniello et Steven Vertovec (dir.), *Citizenship in European Cities : Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Ashgate, 2004, p. 139-163.
- Poirier, Christian, « The Management of Ethnic Diversity and Comparative City Governance in Canada », Conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique, Université du Manitoba, 3 juin 2004.
- Putnam, Richard, « *E Pluribus Unum : Diversity and Community in the Twenty-First Century* », *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, 2007, p. 137-174.
- Qadeer, Mohammad Abdul, *Multicultural Cities. Toronto, New York and Los Angeles*, University of Toronto Press, 2016.
- Rocher, François, et Bob W. White, *L'interculturalisme québécois dans le contexte du multiculturalisme canadien*, Étude IRPP n° 49, Institut de recherche en politiques publiques, 2014.
- Rubicondo, Kseniya, *Quantitative Comparability Study of the ICC Index and the Quality of Life Data*, Conseil de l'Europe, 2016.
- Sandercock, Leonie, « When Strangers Become Neighbours : Managing Cities of Difference », *Planning Theory & Practice*, vol. 1, no 1, 2000, p. 13-30.
- Sandercock, Leonie, « Sustaining Canada's Multicultural Cities », *Our Diverse Cities*, vol. 1, 2004, p. 153-158.
- Sassen, Saskia, *The Global City. New York, Londres, Tokyo*, Princeton University Press, 1991.
- Schiller, Maria, « Paradigmatic Pragmatism and the Politics of Diversity », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 38, n° 7, 2015, p. 1120-1136.
- Scholten, P. W. A., « Agenda Dynamics and the Multi-level Governance of Intractable Policy Controversies : The Case of Migrant Integration Policies in the Netherlands », *Policy Sciences*, vol. 46, n° 3, p. 217-236.
- Silver, Nate, « The Most Diverse Cities Are Often The Most Segregated », *FiveThirtyEight*, 2015, en ligne : <http://fivethirtyeight.com/features/the-most-diverse-cities-are-often-the-most-segregated/>
- Simmel, Georg, *The Sociology of Georg Simmel*, Free Press, 1964.
- Taylor, Charles, « Interculturalism or Multiculturalism? », *Philosophy and Social Criticism*, vol. 38, n° 4-5, 2012, p. 413-424.
- Tolley, Erin et Robert Young (dir.), *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*, McGill-Queens University Press, 2011.
- Tossutti, Livianna S., « Municipal Roles in Immigrant Settlement, Integration and Cultural Diversity », *Revue canadienne de science politique*, vol. 45, n° 3, 2012, p. 607-633

- Uitermark, Justus, Ugo Rossi et Henk Van Houtum, «Reinventing Multiculturalism» Urban Citizenship and the Negotiation of Ethnic Diversity in Amsterdam», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, n° 3, 2005, p. 622-640.
- Vertovec, Steven, *Super-diversity*, Routledge, 2014.
- Vertovec, Steven et Suzanne Wessendorf (dir.), *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices*, Routledge, 2010.
- Vibert, Frank, « Future and Relevance of Accountability Studies », dans Mark Bovens, Robert E. Goodin et Thomas Schillemans (dir.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, 2014.
- Ville de Barcelone, *Barcelona Interculturality Plan*, mars 2010.
- Wagner, Andrea, «Measuring Intercultural Policies: The Example of the Intercultural Cities Index», dans Ricard Zapata-Barrero (dir.), *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation*, Edward Elgar Publishing, 2016, p. 115-135.
- Weber, Max, *The City*, Free Press, 1958.
- White, Bob W., « Pensée pluraliste dans la cité. L'action interculturelle à Montréal », *Anthropologie et sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 29-57.
- White, Bob W. « Le vivre-ensemble comme scénario de l'interculturel au Québec », dans Francine Saillant (éd.), *Pluralité et vivre-ensemble*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2016, p. 39-62.
- White, Bob W., « Quel métier pour l'interculturalisme? », dans Lomomba Emongo et Bob W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2014, p. 21-44.
- White, Bob W., « Contre la diversité », *Tic Art Toc*, n° 1, 2013, p. 44-47.
- White, Bob W. et Daniel Côté, « Systemic Thinking in a World of Anxiety », à paraître.
- White, Bob W., Danielle Gratton et François Rocher, « Les conditions de l'inclusion en contexte interculturel », Mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens, Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, 2015.
- White, Bob W., « The Future of Intercultural Cities », dans Bob White W. (dir.), *Intercultural Cities : Policy and Practice for a New Era*, Palgrave MacMillan, 2018, p. 359-370.
- Wood, Phil et Charles Landry, *The Intercultural City : Planning for Diversity Advantage*, Earthscan, 2008.
- Wood, Phil, « Meet Me on the Corner ? Shaping the Conditions for Cross-Cultural Interaction in Urban Public Space », dans Ricard Zapata-Barrero (dir.), *Interculturalism in Cities : Concept, Policy and Implementation*, Edward Elgar Publishing, 2016, p. 53-75.
- Wood, Phil, *Intercultural Cities : Towards a Model for Intercultural Integration*, Conseil de l'Europe, 2010.

Zapata-Barrero, Ricard, « Introduction : Framing the Intercultural Turn », dans Ricard Zapata-Barrero (dir.), *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation*, Edward Elgar Publishing, 2016a, p. viii-xvi.

Zapata-Barrero, Ricard, « Interculturalism : Main Hypothesis, Theories and Strands », dans Ricard Zapata-Barrero (dir.), *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation*, Edward Elgar Publishing, 2016b, p. 3-19.

## CHAPITRE 2

---

# L'INTERCULTURALISME

---

### *Le meilleur des mondes?*

Irena Guidikova

L'interculturalisme n'est pas nouveau. Il a peut-être fait son apparition aux États-Unis et au Canada dans les années 1940 (Bennett, 2010; Gonzalez, 2019). En Europe, il est apparu dans les années 1970 presque parallèlement dans les domaines de la gestion (communication interculturelle) et dans ceux du travail, de la jeunesse et de l'éducation (apprentissage interculturel), comme une façon de comprendre le monde et d'agir sur lui. Le Conseil de l'Europe a été, avec l'UNESCO, un pionnier dans la traduction de ces idées et de ces concepts en termes politiques. En particulier, le *Livre blanc* du Conseil de l'Europe sur le dialogue interculturel, adopté en mai 2008 par les 47 États membres de l'organisation, plaide en faveur de la prise en compte de la diversité culturelle dans l'élaboration des politiques, notamment à l'échelle locale.

Le niveau local apparaît en effet particulièrement approprié pour la mise en œuvre de politiques publiques inspirées par l'interculturalisme, car la définition de la culture peut y être beaucoup plus flexible, ouverte et fluide. À l'échelle des États-nations, la culture et les identités qu'elle définit encourent souvent le risque d'être instrumentalisées par des discours nativistes et des conflits basés sur des revendications nationalistes.

Dans un contexte marqué par l'intégration européenne et des niveaux élevés d'immigration transfrontalière, le début du XXI<sup>e</sup> siècle a été une période de discussions intenses quant aux avantages des différentes approches nationales en matière

d'intégration des personnes immigrantes et de cohésion communautaire. Nous utilisons le terme « approche nationale d'intégration » pour désigner les politiques explicites et articulées (telles que le multiculturalisme en tant que doctrine politique officielle comme au Canada), ainsi que les politiques de facto (par exemple le multiculturalisme des États-Unis et du Royaume-Uni). La culture n'est pas, traditionnellement, un paramètre particulièrement articulé à l'intérieur de ces approches, sauf dans le cas du multiculturalisme, dont les avantages et les faiblesses sont devenus de plus en plus flagrants.

Il est devenu évident que si les politiques d'intégration et de cohésion ne s'appuyaient pas sur une compréhension approfondie de la dimension culturelle des processus d'intégration, elles ne seraient pas en mesure de répondre aux exigences d'une nouvelle ère de diversité et de super-diversité croissantes. La conscience politique plus active des deuxième et troisième générations d'immigrants et le renforcement des mouvements nationalistes et nativistes qui exploitent les politiques identitaires à des fins politiques ont également rendu nécessaire l'inclusion d'une dimension culturelle dans les politiques d'intégration.

La genèse de l'interculturalisme en tant que paradigme politique est double. D'une part, l'interculturalisme est ouvertement idéologique sur le plan conceptuel. Bien sûr, tous les paradigmes politiques sont idéologiques dans une certaine mesure, mais l'interculturalisme est plus explicite relativement à son éthique. Proposé initialement par des praticiens et des universitaires progressistes, des dirigeants locaux libéraux et une organisation intergouvernementale (le Conseil de l'Europe) travaillant sur la normalisation et la surveillance des droits de l'homme, l'interculturalisme fait de l'égalité, du pluralisme et de l'inclusion ses valeurs fondamentales. D'autre part, en tant que paradigme inspiré par l'innovation politique au niveau local, l'interculturalisme est très pragmatique. Son message est que la diversité enrichit nos vies et que, lorsqu'elle est gérée de manière positive et avec compétence, elle enrichit également les communautés et les entreprises privées. L'interculturalisme invite les décideurs politiques, les fonctionnaires et les professionnels qui œuvrent

dans le milieu privé à tirer profit des avantages de la diversité pour améliorer les politiques publiques et adapter leur offre de services à tous.

La double nature, à la fois idéologique et pragmatique, de l'interculturalisme est probablement la source de son succès. Celui-ci peut être mesuré par les dizaines de villes qui l'ont adopté comme doctrine politique et par le fait qu'il bénéficie souvent du soutien de plusieurs partis politiques au sein des gouvernements locaux. Son système de valeurs attire les progressistes de gauche, tandis que son message pragmatique sur les avantages de la diversité, notamment quant à son rôle de stimulant pour une croissance économique basée sur la créativité, attire pour sa part le centre droit.

Mais l'interculturalisme n'aurait pas connu un tel succès s'il n'était qu'un mythe sans fondements empiriques et matériels. En fait, il est dans une large mesure soutenu par des preuves. Contrairement aux politiques publiques inventées dans les cabinets ministériels ou dans les agences de conseil, il s'est développé à partir de la base, de manière organique, par une interaction complexe d'idées, de travaux de recherche, de pratiques, de discours et de normes internationales.

L'idée de la ville interculturelle est apparue au début des années 2000, grâce à un projet de recherche international (bien que principalement anglo-saxon) de *Comedia*, dirigé par Phil Wood : *The Intercultural City : Making the Most of Diversity*. L'une des idées les plus brillantes de l'interculturalisme, l'« avantage de la diversité », était née. La recherche a ainsi montré de quelle manière la diversité culturelle constitue une source d'innovation, de créativité et d'esprit d'entreprise et de quelle façon les politiques publiques peuvent contribuer à créer les conditions optimales pour les échanges interculturels, de manière à ce que l'avantage de la diversité se concrétise.

Les idées avancées par ce projet de recherche entre 2004 et 2006 ont été testées à partir de 2008 par le Conseil de l'Europe et une poignée de villes européennes, puis intégrées au sein d'un cadre politique et d'une norme internationale, soit la recommandation du Comité des ministres aux États membres sur

l'intégration interculturelle (Conseil de l'Europe, 2015). Pendant plus d'une décennie, des centaines d'exemples de pratiques politiques ont été méticuleusement analysés et partagés au sein d'un réseau international de villes en pleine expansion. Des méthodologies politiques sectorielles ont été conçues, des récits politiques ont été façonnés et diffusés, des milliers de politiciens, de responsables politiques et de professionnels dans différents domaines ont été initiés à l'approche interculturelle et ont contribué à l'enrichir en la traduisant en actions.

Le travail réalisé sur le plan des politiques avec les villes d'Europe, mais aussi celles d'Australie, du Japon, du Canada et du Mexique, a été soutenu par une cohorte croissante d'universitaires et de praticiens qui ont contribué à enrichir et à concrétiser l'idée interculturelle en la mettant à la disposition des professionnels et des élus de leur État respectif. La synergie entre l'innovation émanant des pratiques locales, la rigueur académique et l'influence d'une grande organisation internationale a participé au succès rencontré par le programme *Cités interculturelles* (ICC). En mettant en œuvre ce dont il fait la promotion, l'interculturalisme, du moins tel qu'il est pensé et pratiqué par les villes membres du programme, est ainsi le résultat d'un processus itératif, interactif, dialogique et d'apprentissage par la pratique.

La force de l'interculturalisme réside dans le fait qu'il repose sur une solide théorie du changement, étayée par des valeurs universelles (bien que l'universalité des droits de l'homme soit de plus en plus contestée, même dans les sociétés occidentales), et qu'il offre une approche globale de l'intégration, qui prend en compte ses dimensions économiques, institutionnelles, culturelles et sociopsychologiques. Il s'agit d'une approche complète, interdisciplinaire, avec un message inspirant, une sorte de canevas sur lequel les priorités, les approches, les récits et les objectifs spécifiques d'un contexte local peuvent être façonnés. Par ailleurs, l'interculturel peut facilement s'adapter aux différents contextes locaux et donne suffisamment d'espace à tous les acteurs impliqués dans le changement social et politique à cette échelle.

\* \* \*

Tous les écosystèmes politiques nationaux et locaux ne sont pas également réceptifs au message véhiculé par l'interculturalisme. Des sociétés comme le Québec, tout comme la Catalogne et la Suisse romande, ont fait preuve d'une sensibilité avant-gardiste quant à l'importance de la prise en compte de la culture et de l'identité comme moyens permettant de nourrir et d'exploiter la diversité au profit de l'ensemble de la communauté. Il n'est donc pas surprenant que l'adoption du paradigme de la politique interculturelle ait été plus précoce et dynamique dans ces régions; pour elles, il était probablement « naturel » et « intuitif » de considérer la culture comme un secteur légitime de l'action publique. Si la culture a été un instrument clé de la construction nationale, par le truchement de la langue, de l'« écriture » d'une histoire commune et de la promotion d'artefacts culturels spécifiques (chansons, arts visuels) en tant qu'expressions de l'« âme de la nation », son utilisation politique contemporaine ne fait pas l'unanimité. Les régimes totalitaires ont été historiquement présentés comme les initiateurs de révolutions culturelles et ont amplement utilisé les arts pour diffuser et imposer leur idéologie. Toutefois, ces dérives ne signifient pas que la culture ne puisse pas être mobilisée de manière légitime dans les politiques publiques.

On ne saurait trop insister sur le rôle que jouent ces territoires « minoritaires » dans des États culturellement composites (il est intéressant de noter que ce sont souvent des États fédéraux) pour développer un savoir-faire en matière de politiques interculturelles et inspirer les décideurs politiques au-delà de leurs frontières. Ils excellent dans l'art d'analyser l'interaction entre le pluralisme culturel et l'égalité, et d'inventer de meilleurs moyens afin de favoriser des interactions positives par-delà les clivages identitaires.

L'interculturalisme maintient un équilibre délicat entre l'objectif de préserver la diversité culturelle des sociétés – en tant qu'impératif des droits culturels et en tant que base de l'« avantage de la diversité » – et l'interaction interculturelle – en tant que voie vers la confiance, l'appartenance et une identité pluraliste partagée.

Ce faisant, une politique interculturelle doit veiller à ne pas masquer ou ignorer les inégalités sociales, qui ont peu à voir avec la culture et beaucoup plus à voir avec le statut social, les revenus et les opportunités qui se présentent aux individus. Le potentiel de l'interculturalisme, qui n'est pas encore totalement exploité, réside dans le fait qu'il dispose d'une sensibilité et d'un langage permettant de détecter et d'articuler les différents types d'inégalités, ainsi que de mécanismes puissants pour lutter contre ces inégalités et favoriser l'inclusion. En définitive, l'interculturalisme montre que si les politiques et les institutions publiques sont capables de reconnaître et de maximiser la valeur, le potentiel et la contribution de chaque membre de la société, elles le feront d'abord en tenant compte à la fois des caractéristiques personnelles (par exemple le talent, le caractère) et culturelles (conception du monde, de la famille, de la solidarité, du pouvoir, etc.).

L'approche québécoise en matière d'interculturalisme a enrichi la communauté internationale en articulant l'antiracisme et l'interculturalisme, une pratique qui est moins courante en Europe. Elle a également, dans une large mesure, intégré l'interculturalisme dans la vision stratégique et les modalités opérationnelles de l'action municipale : si l'« avantage de la diversité » n'apparaît pas très clairement dans cette vision, les mécanismes de participation sont néanmoins solides et innovants. L'accessibilité universelle, le développement personnel et communautaire, l'inclusion et le sentiment d'appartenance sont des notions clés de l'interculturalisme au Québec. Des institutions pionnières, comme l'Observatoire international des maires sur le vivre ensemble, créé à l'initiative de la Ville de Montréal, mettent ces notions en pratique. Et si chaque ville a son propre cadre politique et sa propre stratégie sur le plan discursif, les actions clés sont relativement similaires : diversification du personnel et amélioration des compétences interculturelles, réduction de la ségrégation spatiale, création d'espaces de dialogue, etc.

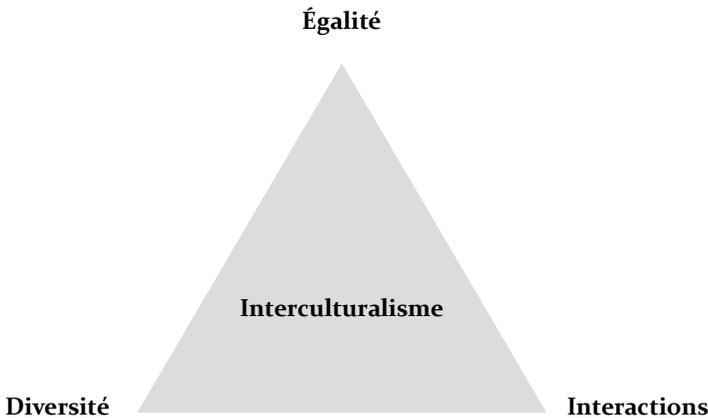
Les trois piliers qui définissent l'interculturalisme sont l'égalité, la diversité et l'interaction (voir figure 2.1). Ils peuvent également être représentés comme des registres d'action publique pour les municipalités québécoises. Le premier pilier, l'égalité, est peut-être

le plus évident. Il concerne la mise en place de protections juridiques en matière de non-discrimination, la sensibilisation et le renforcement des capacités des institutions à prévenir et à remédier à la discrimination. Sa poursuite passe souvent par l'introduction d'outils politiques, tels que les audits de performance des nouvelles politiques en matière d'égalité, et de sanctions (mécanismes de recours, réparation judiciaire et non judiciaire). Si les politiques publiques se limitent à ce niveau d'égalité, qualifiée de formelle, elles seront fragiles et peu efficaces, car il sera difficile d'assurer leur respect et de les maintenir à long terme sans une forte adhésion de l'opinion publique.

FIGURE 2.1.

Les piliers de l'interculturalisme

---



---

Pour protéger l'égalité, les politiques doivent également tenir compte des perceptions et des expériences de la diversité au sein de la population. Elles doivent contribuer à normaliser ces expériences et à les représenter dans le discours public comme une source de développement et de prospérité. Ce deuxième pilier concerne la protection de la diversité, notamment en soutenant la transmission du patrimoine culturel d'une génération à l'autre, la

diversification et la déségrégation des institutions et des espaces (écoles, quartiers, services publics, entreprises), ainsi que la mise en valeur de la diversité; il s'agit de représenter l'immigration et la diversité comme un avantage pour tous. À ce titre, dans le contexte de la pandémie de la COVID-19, on ne peut passer sous silence le fait que les premiers vaccins et certaines innovations médicales sont la création d'équipes et de scientifiques issus de la diversité et de l'immigration.

L'interaction est le pilier le plus important de l'interculturalisme et, à bien des égards, le plus grand défi politique pour les villes. L'idée d'interactions positives entre les différentes communautés découle des conclusions de la théorie du contact de Gordon Allport (1954), selon laquelle des interactions significatives au-delà des différences génèrent une confiance sociale et, dans certaines circonstances, conduisent à la réduction des préjugés. Les politiques publiques n'ont souvent pas pour objectif premier de favoriser les interactions, même au niveau local. C'est pourquoi la création de partenariats avec un large éventail d'institutions et d'organisations (ONG, églises, syndicats, organisations artistiques, entreprises) est cruciale.

Il existe de nombreuses façons d'intégrer ces trois principes dans les politiques publiques. Les autorités locales peuvent œuvrer pour une plus grande égalité en contrôlant systématiquement leurs propres structures, ainsi que celles de leurs partenaires et fournisseurs, pour vérifier le respect des principes d'égalité. Elles peuvent évaluer les conséquences de toutes nouvelles politiques sur l'égalité et mettre en place des bureaux de médiation locaux ou soutenir des organismes non gouvernementaux spécialisés dans le traitement des plaintes pour discrimination et l'aide aux victimes. La formation aux compétences interculturelles, les chartes et les « Prix de la diversité » peuvent contribuer à accroître la représentativité de l'administration locale et des organisations de services. Les autorités locales peuvent tirer parti de leurs programmes de financement des organisations de la société civile, ou des taxes et réglementations locales (par exemple dans le domaine du

logement social) pour encourager une plus grande diversité d'interactions dans les quartiers, ainsi que dans les domaines culturel, sportif, entrepreneurial et autres.

Même lorsque différents repères et indicateurs sont déjà en place, la sensibilité des autorités locales pour les différentes formes de diversité (couleur de peau, genre, orientation sexuelle, âge, origine sociale ou ethnique, langue, etc.) doit être aiguïlée et stimulée. L'un des meilleurs moyens d'y parvenir est d'encourager les échanges et le dialogue entre les acteurs. Par exemple, le Conseil de l'Europe collabore depuis plusieurs années avec le Réseau des municipalités en immigration et en relations interculturelles du Québec (RÉMIRI) sur ces enjeux.

Le RÉMIRI a joué un rôle unique dans la promotion de l'interculturalisme au Québec, notamment grâce à ses partenariats avec le milieu universitaire. Il accompagne les municipalités québécoises dans les demandes de subvention et dans l'évaluation de leur performance dans la mise en œuvre au quotidien d'une approche interculturelle. Pour ce faire, le RÉMIRI est notamment entré directement en communication avec les décideurs politiques pour les sensibiliser aux forces et aux limites de leurs politiques municipales, ainsi qu'à l'importance de miser sur les compétences interculturelles de leurs fonctionnaires. Ce travail a permis d'approfondir la compréhension qui peut être obtenue grâce à l'utilisation d'outils tels que l'Index des Cités interculturelles. S'il offre une compréhension globale et donc moins fine de la réalité, cet outil a le mérite de produire une vue d'ensemble de la situation d'une manière complète et structurée, permettant des comparaisons entre les villes et le suivi des progrès dans le temps.

Le rôle qu'a joué le RÉMIRI dans la mobilisation des acteurs municipaux et dans le soutien des villes québécoises en matière d'interculturalisme en a été un de visionnaire. Ce réseau illustre le grand potentiel offert par une initiative combinant volonté, connaissances et actions.

## RÉFÉRENCES

- Allport, Gordon W., *The Nature of Prejudice*, Addison-Wesley, 1954.
- Bennett, Milton J. «A short conceptual history of intercultural learning in study abroad», *Frontiers : The Interdisciplinary Journal of Study Abroad*, 2010, p. 419-449.
- Conseil de l'Europe, «Recommandation CM/Rec(2015)<sub>1</sub> du Comité des ministres aux États membres sur l'intégration interculturelle», 2015, en ligne : <https://www.coe.int/fr/web/cm>.
- Gonzalez, Jorge Enrique (dir.), *Multiculturalisme et interculturalité dans les Amériques*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2019.

## CHAPITRE 3

---

# RÉFLEXION SUR LE RÔLE DES VILLES EN INTERCULTUREL

---

Patrice Allard<sup>1</sup>

L'interculturel, comme phénomène social, ou l'interculturalisme, comme phénomène politique, témoignent d'un processus vivant, tant pour les individus que pour les sociétés. En effet, ceux et celles qui font le choix d'immigrer ou qui sont obligés d'immigrer selon les situations, s'inscrivent dans un parcours personnel au destin incertain. Cette expérience représente à la fois l'exaltation et la crainte, voire la planche de salut devant l'inconnu. Plusieurs réaliseront ainsi en tout ou en partie leur rêve d'une vie meilleure, pour eux et leur famille. Et parce que l'immigration est de tout temps un phénomène majoritairement urbain, c'est dans les quartiers, les rues, les parcs, les commerces de proximité, les lieux publics de rencontres et d'échanges que se vit ce renouveau. C'est pourquoi les villes sont au cœur des processus interculturels.

### 1. CONTEXTE ET SITUATION ACTUELLE

Bien que les villes soient au cœur de ces processus d'immigration, il est intéressant de constater qu'elles n'ont, du moins au Québec, aucune responsabilité précise ou formellement identifiée à ce sujet dans leurs chartes ou dans la *Loi sur les cités et villes*. Pourtant plusieurs jalons en rapport avec la diversité ont marqué l'histoire du Québec et ont façonné peu à peu le nouveau visage des villes québécoises, particulièrement de sa métropole, Montréal. Ainsi,

---

1. L'auteur s'exprime ici à titre personnel.

dès 1968, le Québec se dote d'un ministère de l'Immigration. En 1975, la Charte des droits et libertés de la personne, qui interdit toute discrimination notamment celle basée sur la race, est adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale. Celle-ci se dote également d'une loi faisant du français la langue officielle du Québec, en 1974, affirmant un État francophone en terre d'Amérique.

Par la suite, en 1991, l'accord Ottawa-Québec confirme la responsabilité de l'État québécois dans la sélection, l'intégration et la francisation des aubains (Gouvernement du Québec, 1991). S'en suivront des commissions triennales sur les niveaux d'immigration en sol québécois, niveaux qui atteindront progressivement jusqu'à 50 000 personnes par année, pour une population totale de huit millions d'habitants. Plusieurs plans d'action du gouvernement rappellent l'importance de la francisation, de l'intégration économique et de la régionalisation, pour une politique d'immigration réussie. Le *Livre blanc* de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), publié en 2012, prônera quant à lui une meilleure reconnaissance par le gouvernement du rôle municipal « d'assurer le bien-être collectif et le vivre ensemble dans la communauté » (Union des municipalités du Québec, 2012).

Car l'immigration est effectivement urbaine : des quelque 50 000 immigrants que reçoit le Québec annuellement, plus de 70 % s'installent à Montréal. Ces nouveaux arrivants (moins de 5 ans au pays) sont sélectionnés par le Québec à près de 70 %, soit 60 % de la catégorie dite économique et 10 % de réfugiés. Les catégories de réunification familiale et autres relèvent du gouvernement fédéral. Ainsi les villes du Québec voient leur pourcentage de population issue de l'immigration en constante augmentation.

Pour Montréal, on constate une nette préférence des nouveaux arrivants pour les quartiers centraux et du nord de l'île. Lorsqu'on s'attarde à leur répartition géographique, on observe dans ces quartiers les indices de défavorisation les plus significatifs. Ainsi, bien que les villes n'aient pas de contrôle sur l'immigration, ce sont elles qui accueillent les nouveaux arrivants. Et comme les villes constituent le premier niveau de contacts avec les citoyens, elles ont de facto des responsabilités pour favoriser le vivre ensemble (Rocher et White, 2014). Étant les premières

responsables de la cohésion sociale sur leur territoire, les municipalités sont les mieux placées pour mettre en place une gouvernance de proximité (Union des municipalités du Québec, 2012).

## 2. QUELLES RESPONSABILITÉS MUNICIPALES ?

Bien qu'il y ait une Loi sur les cités et villes qui définit des responsabilités en culture, sport, loisir, urbanisme et autres domaines relevant traditionnellement des municipalités au Québec, et malgré que la Loi 170 portant sur les fusions municipales ait ajouté des responsabilités sur le plan du développement social, aucune délégation formelle de compétences ou de pouvoirs en matière de gestion de la diversité, d'accueil ou d'intégration n'est prévue par le législateur.

Cela n'empêche pas certaines politiques ou stratégies sectorielles de reconnaître l'importance du niveau local, tels que la *Stratégie d'occupation des territoires* (Gouvernement du Québec, 2020), le *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale* (Gouvernement du Québec, 2010) ou l'entente « Montréal Métropole » (Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec; Gouvernement du Québec, 2017a). Cette dernière spécifie à l'article 12.2 : « Dans les limites prévues par la loi et conformément aux orientations et aux politiques du gouvernement du Québec en matière d'immigration, la ville contribue, par son offre de service d'accompagnement des personnes immigrantes sur son territoire, à leur pleine participation, en français, à la vie collective de la métropole ainsi qu'à la consolidation de relations interculturelles harmonieuses ». De plus, à l'article 12.3, on peut lire : « La ville possède tous les pouvoirs requis pour exécuter les devoirs et obligations qui lui sont imposés dans une entente à laquelle sont parties la ville et le gouvernement du Québec ».

On constate que pour la métropole, les pouvoirs sont restreints et contraints par la volonté gouvernementale. Nonobstant cette « reconnaissance » plus ou moins affirmée et soutenue, il est indéniable que les villes sont au premier rang pour l'accueil et l'intégration de quiconque vient s'installer sur son territoire. Des responsabilités y sont forcément associées, les

zones urbaines étant au centre des enjeux touchant une population de plus en plus diversifiée. Cette réalité a un impact sur l'offre municipale pour des services de proximité, à défaut d'avoir les pouvoirs et ressources pour de réels programmes et politiques d'intégration (voir entre autres Fourot, 2013).

Une des premières responsabilités des villes est certes de reconnaître la diversité de sa population et les défis qui y sont associés. À Montréal, cela s'est traduit notamment par divers gestes du conseil municipal : Déclaration pour la diversité et l'inclusion sociale; adhésion à la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme (UNESCO); adoption de la Charte montréalaise des droits et responsabilités. Certaines villes, comme Sherbrooke et Gatineau, ont également opté pour l'adoption et la mise en œuvre de politiques et de plans d'action interculturels.

Ces positionnements officiels sont en phase avec plusieurs enjeux qui se trouvent accentués par la croissance de la diversité. Le logement est directement concerné : trouver un logement abordable, de bonne taille et salubre, est un besoin essentiel trop souvent non comblé. On ne peut nier que quelques propriétaires abusent de la vulnérabilité de certains de leurs locataires, mettant parfois leur sécurité en jeu. D'ailleurs, la sécurité publique est également interpellée, par son rôle de prestataires de services, mais aussi dans le cadre des interactions entre les autorités municipales (services policiers, de sécurité incendie ou premiers répondants) et les différents groupes de citoyens.

Par ailleurs, les grandes villes évoluent au plan sociodémographique et économique : autant cela permet un renouvellement de la main d'œuvre, autant les milieux de travail doivent s'adapter sur le plan du recrutement du personnel, de la promotion des offres d'emploi et de la rétention de la main d'œuvre. L'enjeu de l'intégration économique se joue ainsi sur le territoire municipal : dans les parcs industriels, les grandes entreprises, les PME et les commerces.

Si les villes doivent assurer une certaine intégration économique, elles ne peuvent ignorer pour autant le volet social de l'accueil. Favoriser la participation citoyenne, pour une administration de proximité, c'est briser l'isolement, faciliter la prise

de parole et susciter l'engagement local, dans les organismes ou directement auprès de ses concitoyens. C'est s'assurer que chacun et chacune développe un sentiment d'appartenance à son milieu et puisse dire : « je fais partie de cette ville ».

Un élément primordial à ce titre est le partage d'une langue commune. C'est ainsi que l'apprentissage du français devient un outil d'intégration, parce que langue de travail, langue de contact, langue de partage. Et bien que l'apprentissage du français relève du gouvernement québécois, les villes y ont aussi un rôle à jouer. La réussite de l'intégration dans les quartiers montréalais de personnes récemment arrivées et provenant des cinq continents passe par des contacts significatifs avec leurs nouveaux concitoyens. La langue commune, soit le français au Québec, est alors un outil privilégié pour favoriser cette rencontre, en plus évidemment de contribuer à une intégration économique réussie.

### 3. RÔLES DES VILLES

Lorsqu'on regarde le rôle des villes en contexte interculturel, l'on peut s'interroger sur les meilleures façons de faire pour faciliter l'intégration des personnes issues de l'immigration et favoriser la construction d'un tissu social et communautaire inclusif entre les citoyens de toutes origines.

En premier lieu, la ville est prestataire de services de proximité. Elle génère la rencontre à travers l'offre en loisirs, en culture, en sport, et au plan de l'aménagement urbain. Elle agit également comme médiateur dans la mesure où elle met en réseau des individus dans l'espace public : dans les lieux publics, les parcs, les places, la rue, etc., et par l'utilisation des espaces bâtis. Elle peut agir comme facilitateur dans le « construire ensemble », en rendant disponibles des espaces d'expression citoyenne : bureaux de vote, conseils consultatifs, tables de concertation, bénévolat. La ville peut aussi utiliser sa force économique, par l'approvisionnement notamment, et jouer un rôle de modèle comme employeur : embauches, stages, etc. En bref, elle peut donner l'exemple. Dans les lignes qui suivent, voici quelques précisions par rapport à ces différents rôles des villes et des acteurs municipaux.

### 3.1 La ville comme prestataire de services de proximité pour favoriser une intégration sociale

Les villes possèdent un actif social important pour favoriser l'intégration. Plusieurs misent ainsi de plus en plus sur leur réseau de bibliothèques pour entrer en relation avec les nouveaux arrivants. À partir du concept de bibliothèque du XXI<sup>e</sup> siècle, ce lieu de connaissance devient le point de rencontre des membres de la communauté. Des activités autour du livre permettent le contact avec les adultes et les enfants, que ce soit par le conte, des témoignages divers, des animations et l'utilisation du lieu comme espace communautaire. Plutôt que de laisser l'initiative de la rencontre et des échanges aux nouveaux arrivants, la bibliothèque devient l'instrument pour aller vers eux. L'approche proactive de la bibliothèque « hors les murs », qui encourage les rencontres dans un espace neutre, met en place des conditions favorisant le dialogue entre les nouveaux arrivants et la société d'accueil (White et Martin, 2016).

Il en va de même pour les centres sportifs et de loisirs, les terrains de jeux, les skateparks, les jeux d'eau, les patinoires et autres aménagements qui permettent les rencontres et les interactions – un complément important au milieu scolaire pour les enfants –, jouant ainsi un rôle accru dans l'intégration sociale des immigrants en milieu urbain. Les nouvelles aires de jeux d'eau pour enfants, souvent universellement accessibles, sont des points de rencontre pour les familles du quartier et permettent de se rafraîchir aisément sans habiletés particulières, comme ce serait le cas en piscine.

Par ailleurs, on ne peut faire abstraction d'un enjeu de premier plan ces dernières années, soit celui des demandeurs d'asile et des personnes sans statut. La métropole est particulièrement touchée, mais les autres grandes villes le sont également. C'est un phénomène qui est longtemps passé sous le radar et bien qu'il ne soit pas nouveau, il a pris de l'ampleur récemment. Il a une incidence tant sur les services gouvernementaux (accès à l'école ou aux soins de santé) que sur ceux de proximité (par exemple,

accès aux bibliothèques). Cette situation nous oblige à repenser l'accessibilité aux services de proximité, dans une perspective d'ouverture, d'accueil et d'intégration.

### 3.2. La ville comme médiateur : gestion de l'espace public

Montréal se caractérise par des quartiers diversifiés sans pour autant connaître le phénomène de la ghettoïsation (Yates, 2016). C'est une chance et un bien précieux pour la cohésion sociale. Cependant, la ville n'est pas exempte de manifestation de racisme et de discrimination au niveau institutionnel, ou de gestes racistes de la part des citoyens. Ainsi en est-il du profilage racial, qui « désigne toute action prise par une ou des personnes en situation d'autorité à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de protection du public, qui repose sur des facteurs d'appartenance réelle ou présumée, tels la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale ou la religion, sans motif réel ou soupçon raisonnable, et qui a pour effet d'exposer la personne à un examen ou à un traitement différent » (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2005, p. 14). Souvent le profilage a lieu dans l'espace public et souvent auprès de jeunes – mais pas uniquement – alors que les relations avec l'autorité sont plus sujettes à tensions.

Les services de police ont reçu leur part de blâme à cet effet<sup>2</sup>, et la reconnaissance du profilage racial (et social) est le premier pas nécessaire pour trouver des solutions à cette problématique. Bien que les services de police mettent en place des mesures spécifiques, notamment des formations auprès des policiers, pour améliorer les services aux citoyens et s'assurer que ceux-ci soient exempts de toute forme de discrimination, force est de reconnaître qu'un effort supplémentaire doit être fait au chapitre des normes et pratiques pour qu'un réel changement s'opère quant au racisme et à la discrimination.

---

2. Voir notamment le rapport de l'Office de consultation publique de Montréal (2020).

Les villes ont également intérêt à aborder le problème de façon plus systémique, en reconnaissant notamment que les pouvoirs et les possibilités ne sont pas également répartis entre les divers groupes de populations. Elles doivent prendre conscience des inégalités qui se vivent sur leur territoire et agir à la mesure de leur capacité. Cela fait partie du rôle de médiateur et permet d'intervenir de manière appropriée dans la gestion des interactions dans l'espace public. Ainsi, dans bien des cas, une approche d'intervention sociale permet de régler des situations problématiques plus aisément qu'un recours plus traditionnel aux forces policières.

De même, le personnel de première ligne gagne à être formé à la diversité, de sorte que les communications se fassent de manière ouverte et respectueuse. L'organisation d'activités de rapprochement par le sport, le loisir ou la culture ajoute certainement à la compréhension mutuelle, alors que sont mises en place, par des ententes avec le gouvernement, diverses initiatives afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dont peuvent être victimes certaines personnes issues de l'immigration.

Cette approche globale est une réponse plus adaptée au contexte des villes, en tenant compte de leurs responsabilités et pouvoirs.

### 3.3. La ville comme facilitateur : participation citoyenne

Accueillir de nouveaux arrivants, c'est aussi une invitation à construire ensemble un nouvel espace commun. Pour ce faire, des lieux d'expression, de reconnaissance, de partage d'idées doivent exister. Dans une société démocratique, cela passe par une connaissance de la gouvernance et une participation aux instances délibératives et décisionnelles à l'échelle locale.

Ainsi, à Montréal, outre le conseil municipal, où les citoyens peuvent s'exprimer à la période de questions, il existe des conseils d'arrondissements, qui fonctionnent sur le même principe que le conseil municipal, des conseils d'urbanisme et des commissions du conseil, qui siègent publiquement et organisent des consultations publiques où les citoyens et groupes intéressés peuvent se prononcer sur les questions à l'ordre du jour. De plus, dans

chaque quartier, des tables de quartier, formées des acteurs locaux – organismes, institutions, entreprises, citoyens – réfléchissent et participent au développement de leur milieu. Des forums citoyens ou des plateformes d’expression y sont aussi régulièrement organisés. La Ville a également mis sur pied divers conseils consultatifs (interculturel, jeunesse, des Montréalaises) composés de citoyens prêts à investir temps et savoir pour influencer les décideurs municipaux.

Chaque grande ville compte par ailleurs de nombreux organismes communautaires formés de bénévoles, de membres de conseils d’administration et de comités divers qui permettent l’engagement citoyen. Ce sont autant de possibilités de participer à la société et au vivre ensemble, pourvu que la municipalité s’assure que ces instances sont connues et accueillantes.

#### 3.4. La ville comme employeur : accès à l’emploi et représentativité

Bien que le développement économique ne soit pas une responsabilité strictement municipale – trop de variables influent sur celui-ci – la ville peut favoriser l’entrepreneuriat et contribuer à assurer une meilleure intégration économique à ses citoyens. Cet enjeu est particulièrement important pour les personnes issues de l’immigration. Les différents indicateurs économiques pointent tous dans la même direction : le taux de chômage des personnes immigrantes est en moyenne nettement supérieur au taux général de la population (jusqu’à 50 % selon les cycles économiques), alors que celui des personnes s’identifiant comme minorités visibles est encore plus élevé. Les écarts entre les hommes et les femmes à cet égard sont également plus marqués pour ces segments de la population.

Par ailleurs, cette situation est stable à travers le temps; une raison de plus pour que chaque acteur intervienne pour y mettre fin. Pour les grandes villes, cela implique de mettre en place des mesures en matière d’accès et d’égalité en emploi. Des plans d’action s’adressent ainsi aux femmes, aux Autochtones, aux personnes handicapées, aux personnes issues des minorités ethniques et des minorités visibles, tel que le préconise la Loi

sur l'égalité en emploi (Gouvernement de Québec, 2017). Le plan d'action vise à favoriser l'embauche de personnes issues de ces groupes cibles afin que la fonction publique représente à terme de façon plus adéquate la composition de sa population.

Les villes, en tant qu'employeur, peuvent contribuer à ouvrir les portes du marché du travail aux nouveaux arrivants, notamment par la mise en place de programmes de stages – de parrainage professionnel, par exemple – ou d'emplois d'été valorisants pour les jeunes, qui permettent de connaître le milieu du travail québécois, d'en démystifier les codes et d'y développer des réseaux. Ainsi, une expérience de travail comme stagiaire dans une municipalité améliore grandement le taux de placement des participants, que ce soit à l'interne ou à l'externe.

Les villes peuvent également sensibiliser, accompagner et mobiliser les employeurs dans la réussite de l'intégration économique des nouveaux arrivants (voir notamment White et Martin, 2016).

#### **4. DES VILLES INTÉGRATIVES**

Ces quelques exemples témoignent du rôle que peuvent jouer les villes en interculturel. Pour autant qu'elles en aient les moyens, elles sont les mieux placées pour assurer l'intégration sociale et économique des nouveaux arrivants.

Les municipalités, par leur offre de services, soutiennent des actions de proximité, à l'échelle micro. Ces actions sont tournées vers le pragmatisme et favorisent la rencontre et l'échange avec l'autre. Elles constituent ce que l'on peut appeler « une philosophie de l'action ». Parce que les municipalités sont près des citoyens, qu'elles sont capables d'adaptation et d'innovation, leur capacité de réponses aux besoins des citoyens est supérieure. Des réponses adaptées aux besoins spécifiques des divers groupes de la population – aînés, jeunes, femmes, personnes à mobilité réduite, etc. – et des lieux et services communs pour l'ensemble des citoyens contribuent assurément à maintenir la cohésion sociale tout en favorisant la mixité de la population.

Au niveau municipal, l'interculturel se vit ainsi au quotidien : accueillir, reconnaître, échanger, agir, intégrer, adapter, participer... La ville interculturelle, c'est la ville d'aujourd'hui et de demain, c'est celle qui utilise tous ses moyens pour réussir le vivre ensemble. Les villes y trouvent leur compte : l'innovation sociale et culturelle vient de la diversité, et celle-ci participe au dynamisme local.

## RÉFÉRENCES

- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Le profilage racial : mise en contexte et définition », Direction de la recherche et de la planification, 2005, en ligne : <https://www.cdpedj.qc.ca>.
- Fourot, Aude-Claire, *L'intégration des immigrants, Cinquante ans d'action publique locale*, Presses de l'Université de Montréal, 2013.
- Gouvernement du Québec, « Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains », Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec, 1991.
- Gouvernement du Québec, *Le Québec mobilisé contre la pauvreté. Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2010.
- Gouvernement du Québec, *Projet de loi 121. Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, Éditeur officiel du Québec, 2017.
- Gouvernement du Québec, *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* (RLRQ chap. A-201), 2017.
- Gouvernement du Québec, *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité du territoire 2018-2022. Pour des municipalités et des régions encore plus fortes*, Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2017.
- Office de consultation publique de Montréal, *Racisme et discrimination systémiques dans les compétences de la Ville de Montréal. Rapport de consultation*, 2020, en ligne : <https://ocpm.qc.ca>.
- Rocher, François, et Bob W. White, *L'interculturalisme québécois dans le contexte du multiculturalisme canadien*, Étude IRPP n° 49, Institut de recherche en politiques publiques, 2014.
- Union des municipalités du Québec, *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*, 2012.
- White, Bob et Nathalie Martin, *Étude de cas. Programme : Agent de liaison – Montréal. Étude de cas n° 1*, Observatoire international des maires sur le Vivre ensemble, 2016, en ligne : <https://observatoirevivreensemble.org>.
- Yates, Jeff, « La ségrégation à Montréal, de ghettos à condos », *Journal Le Métro*, 31 janvier 2016, en ligne : <https://journalmetro.com/actualites/montreal/899241/la-segregation-a-montreal-de-ghettos-a-condos>.



## CHAPITRE 4

---

# LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE RELATIONS INTERCULTURELLES

---

Marta Massana Macià et François Rocher

Plusieurs études soulèvent le rôle grandissant des municipalités en matière d'immigration, d'intégration et de relations interculturelles, notamment par l'adoption de plans d'action et de programmes qui s'inscrivent, la plupart du temps, dans un cadre plus large couvrant l'ensemble des domaines ayant trait à la cohésion sociale<sup>1</sup>.

Le rôle croissant joué par les municipalités dans ce domaine s'est traduit par la mise en place, depuis le début des années 2010, de nouveaux modes de gouvernance, autant à l'échelle locale – à travers la diversification d'espaces et de dynamiques de concertation – qu'à l'échelle nationale – par la création d'un nouveau régime partenarial entre les municipalités et le Gouvernement du Québec. Cependant, comme Massana Macià le souligne, « ce processus se fait à différentes vitesses » et sous différentes approches pluralistes; ce qui à son tour a dessiné un paysage complexe et diversifié « des modes de gestion municipale de l'immigration qui n'a été jamais documenté de manière systématique » (2019, p. 93).

---

1. Voir Germain et al., 2003; Qadeer, 2005; Penninx, 2009; Tolley et Young 2011; Chiasson et Koji, 2011; Fourot, 2013 et 2015; Rocher et White, 2014; Burayidi, 2015; Paquet, 2016; de Graauw et Vermeulen, 2016; Zapata-Barrero et al., 2017; Rocher, 2017; Massana Macià, 2019.

Nous nous inspirons du modèle comparatif des perspectives dans la gouvernance des enjeux publics qui interpellent plusieurs niveaux de gouvernance (Scholten, 2012). Depuis l'adoption par le gouvernement québécois, en 2015, de sa politique en matière d'immigration, de participation et d'inclusion, s'est mis en place « un système de gouvernance hybride qui contient des éléments du modèle de gouvernance multiniveau avec une tendance centraliste et des approches localistes basées sur la concertation » (Massana Macià, 2019). Cela se traduit par cinq éléments interreliés : la reconnaissance du rôle assumé par les villes et les acteurs locaux en matière d'immigration et des relations interculturelles; la revendication des acteurs locaux qui souhaitent être au cœur du processus de prise de décision; l'insuffisance de ressources disponibles au sein des municipalités pour permettre à celles-ci d'assumer leurs responsabilités en matière d'immigration et de relations interculturelles; l'absence de volonté de certaines municipalités à répondre à leurs obligations légales en matière de diversité ethnoculturelle<sup>2</sup>; et, finalement, le contrôle exercé par le gouvernement du Québec sur les moyens et les objectifs à atteindre, ce qui contribue à limiter la capacité d'action des acteurs locaux, dans la mesure où les initiatives municipales doivent obtenir l'approbation gouvernementale avant d'être mises de l'avant.

Il faut enfin souligner le fait que les réalités municipales québécoises sont multiformes et complexes. Les municipalités se distinguent d'abord par leur taille. En 2020, la Ville de Montréal représente, à elle seule, 21,4 % de la population du Québec; les cinq municipalités les plus importantes (Montréal, Québec, Laval, Gatineau et Longueuil) regroupent tout de même 39,4 % de la population totale (Gouvernement du Québec, 2020a). Cela signifie que des villes de tailles modestes n'ont pas accès aux mêmes sources de revenus et n'ont pas les ressources suffisantes pour

---

2. La seule obligation légale pour les villes de plus de cent employés est celle d'avoir un programme d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE). Présentement, il y a pour l'ensemble des villes soumises à ce programme un déficit en termes d'embauche d'individus issus des minorités visibles et ethniques par les municipalités en dépit des obligations juridiques. Une étude de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPJ) réalisée en 2019 montrait que seulement 3,1% des effectifs totaux des municipalités était constitué de personnes issues des minorités ethniques (CDPJ, 2020, p. 48).

mettre en place des structures qui s'adressent spécifiquement ou exclusivement aux enjeux liés à la diversité. La majorité d'entre elles affichent par ailleurs des configurations politiques singulières, notamment l'absence d'organisations partisans, et peuvent être plus ou moins proches des partis politiques provinciaux. Par ailleurs, la « population immigrante » ou celle correspondant à la définition de « minorité visible » sont inégalement réparties sur le territoire. Par exemple, en 2011, les personnes issues des minorités visibles constituaient 20,3 % de la population de la région montréalaise de recensement, mais seulement 3,1 % de celle de la région métropolitaine de Québec (Gouvernement du Québec, 2014, p. 14). Ces différences doivent être prises en compte pour comprendre les différents sens que peut prendre l'interculturalisme à l'échelle municipale.

Dans ce chapitre, nous reprenons les quatre registres sémantiques relatifs à la diversité vue à travers différents prismes : descriptif, normatif, idéologique ou des politiques publiques. À la lumière de ce qui précède, nous soutenons que les municipalités québécoises sont influencées par trois phénomènes qui se superposent. D'abord, il faut rappeler la faiblesse du cadre normatif et l'absence de référence juridique ou législative en matière d'interculturalisme. Ensuite, plusieurs municipalités cherchent à se tenir loin, voire veulent éviter de prendre position à l'endroit des confrontations idéologiques entre les approches canadienne et québécoise. Cette situation renvoie au troisième registre, compte tenu du caractère politisé du débat et des enjeux identitaires qu'elle soulève. En d'autres termes, le coût politique d'un positionnement trop ferme apparaît élevé, puisque le corps électoral peut être divisé sur cette question. Finalement, l'étroite marge de manœuvre des municipalités, qui s'explique en partie par la faiblesse des ressources et le manque d'autonomie décisionnelle, fait en sorte qu'elles se concentrent sur le quatrième registre, celui des programmes et des politiques, laissant au gouvernement provincial le soin de situer l'interculturalisme sur le spectre des référents idéologiques.

## 1. LE CADRE GOUVERNEMENTAL

Il est important de rappeler que les municipalités québécoises, tout comme l'État québécois d'ailleurs, n'ont pas adopté de politiques portant spécifiquement sur l'interculturalisme, en dépit du fait qu'elles font référence aux « relations interculturelles » lorsqu'il est question de diversité pluriculturelle. Elles appréhendent donc cet enjeu sous l'angle de sa réalité sociologique ou sous l'angle normatif, à savoir comme un idéal à atteindre dans une société pluriculturelle et pluriethnique. En somme, l'interculturalisme s'inscrit dans un ensemble de valeurs, de normes ou de principes tels que l'ouverture à l'autre, la tolérance, l'inclusion, le dialogue, l'hospitalité, la réciprocité, l'accueil, l'équité, la solidarité, la générosité, la justice, etc.

Qui plus est, la grande majorité des municipalités ont développé des politiques et des programmes à l'égard de la diversité ethnoculturelle dans le cadre du *Programme Mobilité – Diversité* (PMD) du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI)<sup>3</sup>. Bien qu'un volet spécifique portant sur l'interculturalisme soit prévu dans ce programme, il se traduit par l'encouragement des actions visant à :

Favoriser l'innovation ou l'expérimentation de nouvelles pratiques, afin de les transférer dans les collectivités, notamment lorsque les problématiques à régler ne sont pas résolues par les conventions d'aide financière en vigueur avec les municipalités.

- .....
3. Selon le descriptif du programme, les initiatives, projets ou interventions admissibles sont : « les activités d'échanges, de médiation et de rapprochements interculturels entre Québécoises et Québécois de toutes les origines ; l'élaboration et la mise en œuvre d'instances de concertation accompagnées de l'élaboration d'une politique et de la mise en œuvre d'un plan d'action local qui favorisent l'établissement durable et la pleine participation ; la conception et la mise en œuvre d'outils de sensibilisation et de formation qui permettent une meilleure reconnaissance du caractère pluriel de la société québécoise, de lutter contre la discrimination et le racisme ainsi que de renforcer les compétences interculturelles ; les projets de réseautage entre les acteurs des milieux de vie afin d'attirer davantage des personnes immigrantes dans les régions hors de la région métropolitaine de Montréal et de favoriser leur établissement durable ; les activités de reconnaissance et les cérémonies de bienvenue à l'intention des personnes immigrantes nouvellement arrivées ; les activités liées à des événements thématiques et commémoratifs (par exemple le Mois de l'histoire des Noirs, la Semaine d'actions contre le racisme et la Semaine québécoise des rencontres interculturelles) » (Gouvernement du Québec, 2019, p. 5).

Encourager des pratiques mobilisatrices dans les champs de mission du Ministère, particulièrement afin d'accroître la reconnaissance du caractère pluriel de la société québécoise et de favoriser des échanges interculturels ouverts et actifs.

Renforcer les compétences interculturelles ainsi que l'ouverture à la diversité, surtout au moyen d'initiatives, de projets ou d'interventions de sensibilisation, d'information et de formation (Gouvernement du Québec, 2019, p. 22).

Cela confirmerait d'emblée une faible présence du registre idéologique dans les objectifs servant à concevoir l'action interculturelle des municipalités.

Le *Programme d'appui aux collectivités* (PAC), qui succède au PMD, s'inscrit également dans une logique pluraliste de gestion de la diversité qui :

visait à favoriser, par l'engagement collectif de la société, l'intégration citoyenne et la pleine participation, en français, des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles à la vie collective, en toute égalité et dans le respect des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises exprimées par la Charte des droits et libertés de la personne (MIFI, 2020b, p. 4).

Et à :

renforcer les compétences interculturelles ainsi que l'ouverture à la diversité des acteurs du milieu, afin de prévenir et contrer les préjugés, la discrimination, le racisme et l'intimidation et en prêtant une attention particulière aux personnes vulnérables à diverses formes de discrimination (*ibid.*, p. 8).

Bien qu'il compte parmi ses objectifs celui de « faciliter l'établissement de relations interculturelles harmonieuses entre les Québécoises et les Québécois de toutes origines » (*idem*), le programme ne fait aucune référence à l'adhésion du gouvernement du Québec à l'interculturalisme comme modèle sociopolitique de prise en compte de la diversité. Le volet réservé aux organismes municipaux est conçu pour soutenir « ces derniers afin d'accroître leur capacité d'attraction, d'établissement durable, d'intégration citoyenne et de pleine participation des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles à la vie collective ». Ce soutien s'effectue à travers l'élaboration de plans d'action qui doivent ensuite obtenir l'approbation du MIFI. Bien que ce dernier

qualifie cette relation de « partenariale », la marge de manœuvre laissée aux municipalités demeure limitée. La nature politique des municipalités, qui sont des créatures du gouvernement provincial, et le caractère relativement récent de l'immigration comme enjeu de politique locale, expliquent en partie leur degré d'autonomie et leur capacité d'action politique. Bref, même si le discours gouvernemental accorde un rôle central aux municipalités et encourage leur leadership, ces dernières demeurent des « *preneuses* de politiques » devant répondre à des objectifs gouvernementaux en matière d'immigration et de diversité ethnoculturelle, et ce en l'absence d'une référence officielle en matière d'interculturalisme.

## 2. LA COMPRÉHENSION DE L'INTERCULTURALISME À L'ÉCHELLE MUNICIPALE

Nous avons analysé dans quelle mesure les municipalités québécoises abordent leur intervention en matière de prise en compte de la diversité raciale et ethnoculturelle. Plus particulièrement, nous nous sommes demandé si elles font référence aux notions propres au multiculturalisme ou à l'interculturalisme, ou essaient, a contrario, de créer un vocabulaire autre que celui mis de l'avant par les autorités québécoises ou canadiennes. Un grand nombre d'études, autant au Québec qu'au Canada, « font état de la diversité d'approches et d'initiatives adoptées par les différentes municipalités [...] à l'égard de l'immigration et des relations interculturelles » (Massana Macià, 2019)<sup>4</sup>.

Malgré leur diversité, les approches en matière de relations interculturelles font généralement référence à un tronc commun de principes. Pour parvenir à les identifier, nous avons procédé à une analyse des principaux documents officiels de plusieurs municipalités québécoises (Montréal, Gatineau, Laval, Sherbrooke, Repentigny, Saguenay et Shawinigan) à l'égard de la diversité raciale et ethnoculturelle. Cette analyse s'est basée sur les quatre registres sémantiques que nous avons identifiés au début de cette étude.

---

4. Voir aussi Chiasson et Koji, 2011; Good, 2009; Tolley et Young, 2011; Nicholls et Uitermark, 2013; Burayidi, 2015; Rocher, 2015; Schiller 2015; Qadeer, 2016.

Les objectifs poursuivis par les municipalités retenues nous permettent de constater une claire adhésion à un modèle de prise en compte de la diversité qui renvoie principalement à ses dimensions normatives, aux valeurs et principes qui devraient guider les relations intercommunautaires. À titre d'exemple, voici quelques-uns des objectifs qui apparaissent le plus souvent dans les documents analysés :

- Soutenir la pleine participation des personnes issues de l'immigration et de la diversité à la société ;
- Identifier les barrières systémiques et travailler à réduire toutes formes de discrimination pour favoriser l'engagement des personnes immigrantes et issues de la diversité ethnoculturelle au sein de leur société;
- Offrir à tous un accès équitable et sans discrimination aux services municipaux;
- Mettre en place des mécanismes pour accroître la protection des personnes à statut précaire d'immigration contre des abus ou actes criminels;
- Faciliter l'intégration sociale, économique, culturelle et linguistique des personnes immigrantes et leur pleine participation au développement du territoire;
- Promouvoir l'apport de l'immigration auprès de la population, favoriser l'ouverture à la diversité ethnoculturelle et faciliter le développement de relations interculturelles harmonieuses;
- Construire un milieu de vie dont les fondements sont le respect, l'équité, le pluralisme et l'inclusion;
- Contribuer à la cohésion sociale et à la saine cohabitation des différences;
- Créer les conditions propices au rapprochement interculturel, à l'ouverture à la différence, à l'accueil et l'intégration à la communauté locale, ainsi qu'à la participation;

- Faire en sorte que chaque citoyen, quelles que soient ses origines ou ses caractéristiques identitaires, puisse développer son sentiment d'appartenance à la société d'accueil et participer à son plein développement sur les plans social, culturel, économique et politique.

Ces objectifs ne sont pas spécifiques à l'approche interculturelle. Il s'agit d'une inscription dans le modèle libéral et pluraliste de la reconnaissance de la diversité. D'ailleurs, lorsque le terme « interculturel » est utilisé, ce n'est pas pour le lier à sa spécificité québécoise, hormis la référence au français comme langue publique commune. Même si la Ville de Montréal a adopté le principe de l'interculturalisme pour orienter ses actions, elle le décline comme une réalité sociologique, un ensemble de principes normatifs à promouvoir (ouverture, équité, solidarité sociale, participation) et d'initiatives locales (le volet programmatique). De plus, l'adhésion à une identité commune est souhaitée, mais à l'échelle locale. Une telle posture permet aux municipalités d'éviter d'avoir à trancher les conflits de loyauté entre le Canada et le Québec. Pour la Ville de Montréal, l'interculturalisme participe d'abord et avant tout à l'identité montréalaise. Les enjeux linguistiques et la place du français comme langue publique commune sont relégués à une note de bas de page (Ville de Montréal, 2019, p. 15, note 22). Elle prend même ses distances à l'endroit de l'approche privilégiée par le gouvernement du Québec pour faire des rapports interculturels une affaire principalement montréalaise, la ville devant se poser en modèle pour le Québec et les autres municipalités :

la Ville de Montréal a posé les relations interculturelles comme fondatrices de l'identité montréalaise en adoptant, en 2000, le principe de l'interculturalisme. L'interculturalisme, rappelons-le, « encourage le rapprochement et les échanges entre *les diverses cultures qui font l'identité montréalaise* » (nous soulignons). Un tel principe conférerait d'ailleurs à la métropole un statut tout à fait particulier au Québec, où l'interculturalisme se résume davantage à un mode de gestion de la diversité plutôt qu'à une dimension intrinsèque de l'identité.

Le principe interculturel que nous proposons permet de combler cet écart en formalisant la place qui revient aux relations interculturelles au cœur de l'identité montréalaise, d'une part, et

en jetant les bases d'une gestion démocratique et interculturelle *de la diversité, par la diversité*, d'autre part. En ce sens, il assure de ne pas limiter les relations interculturelles à une simple logique gestionnaire ni à un « problème » à gérer par la seule majorité. (*ibid.*, p. 18)

Un peu plus loin, elle fait tout de même référence à la société québécoise pour rappeler le sentiment de vulnérabilité de la majorité, mais dans une perspective qui l'opposerait aux minorités, un peu comme si la politique québécoise ne visait pas, elle aussi, le rapprochement et le dialogue :

L'interculturalisme, en tant que dynamique au cœur de l'identité montréalaise et mode de gestion des enjeux liés à la diversité, tend parfois à mettre de l'avant le sentiment de vulnérabilité de la majorité aux dépens de celui éprouvé par les minorités. Le danger ici est donc de minimiser les discriminations que le modèle peut lui-même induire par le rappel constant du statut minoritaire ou précaire de l'identité nationale québécoise, dans un contexte canadien et nord-américain majoritairement anglophone. L'argument nous paraît justifié, et une certaine vigilance est de mise afin d'assurer une attention constante aux usages et aux effets des discours normatifs établis (*ibid.*, p. 38).

La Ville de Gatineau constitue un autre bel exemple de la thèse que nous soutenons. La diversité culturelle se veut la plus inclusive possible et est définie dans les termes suivants : « l'ensemble des valeurs et des caractéristiques identitaires liées à la culture, dont l'origine ethnique, la langue, la religion et les appartenances multiples, incluant l'identité locale. [...] Elle inclut également les citoyens nés au Québec ou au Canada, résidant à Gatineau et se révélant comme faisant partie d'une identité dite "locale" axée notamment sur l'histoire et le patrimoine culturel qui lui sont propres » (Ville de Gatineau, 2008, p. 10). Dans la même veine, l'identité promue se limite à l'échelle locale, les spécificités culturelles pouvant s'exprimer « tout en développant leur sentiment d'appartenance ainsi que leur contribution à une identité gatinoise forte » (*ibid.*, p. 15). Lorsqu'elle présente les principes directeurs de sa politique en matière de diversité culturelle en lien avec l'interculturel, ce dernier terme est toujours accompagné des qualificatifs de « rapprochement » et de « dialogue ».

Dans cette même compréhension normative de l'approche interculturelle, la Ville de Repentigny propose, dans son cadre de référence interne relatif à la diversité *Bâtir ensemble*,

une gestion de la diversité qui s'appuie sur la cohabitation des différences et l'ouverture à l'autre dans l'objectif de favoriser les rapprochements et la cohésion sociale au sein de sa communauté. De ce fait, le développement de compétences interculturelles au sein de l'organisation est nécessaire et fait partie des objectifs stratégiques de la Ville (Ville de Repentigny, 2018, p. 19).

Une présentation similaire caractérise le Plan d'action en immigration de la Ville de Sherbrooke (2017). Ce cadre représente une autre illustration de la façon dont les villes prônant une approche interculturelle conçoivent leurs actions, soit : 1) par un ensemble de valeurs et des principes privilégiant la voie normative pour atteindre une société plus juste et 2) par la mise en place d'actions visant l'atteinte de cet idéal normatif. L'approche interculturelle n'est que rarement rattachée à des politiques publiques plus englobantes et structurantes, à caractère national, à l'exception de l'adhésion à la Loi d'accès à l'égalité en emploi ainsi qu'à la Charte québécoise des droits et des libertés de la personne. Ces balises juridiques ne sont pas spécifiques à l'interculturel, mais relèvent plutôt de la lutte contre le racisme et la discrimination. Enfin, comme dans d'autres documents des villes étudiées, notons que ces initiatives s'inscrivent dans une perspective organisationnelle et de prestation de services; elles demeurent silencieuses quant aux dimensions plus politiques. Il en est de même pour le Plan d'action régional 2017-2019, *Immigration, diversité culturelle et inclusion*, de la Ville de Laval (Ville de Laval, 2017).

Parmi les documents des municipalités étudiés, la *Politique d'accueil et d'intégration des personnes immigrantes de la Ville de Saguenay* (2019) est celle où l'on retrouve le plus grand nombre de références aux politiques publiques nationales, soit en termes démographiques, historiques, linguistiques ou de revitalisation des territoires. Cette vision est également exprimée dans son Plan d'action en matière d'accueil, d'intégration et d'établissement durable des personnes immigrantes (2019-2022) :

Bâtir et maintenir le « vivre ensemble » nous demandent, en tant que collectivité locale, de reconnaître l'importance de la langue française comme moyen d'intégration sociale, économique et culturelle, d'être fiers des valeurs communes qui nous unissent et de continuer à construire notre présent ensemble. Nous devons projeter notre regard vers l'avenir, sans jamais oublier ce que nous avons bâti conjointement par le passé, afin de mieux saisir d'où nous venons, où nous en sommes et où nous voulons aller collectivement (Ville de Saguenay, 2019, p. 14).

La Ville de Shawinigan se démarque aussi par une référence explicite au cadre interculturel tel qu'il est mis de l'avant par la commission Bouchard-Taylor. De plus, elle souligne d'entrée de jeu que l'interculturalisme s'inscrit dans le nécessaire partage d'une identité commune, et ce, au nom de la cohésion sociale :

Cette identité commune est d'autant nécessaire qu'elle constitue une source de cohésion permettant à une société organisée et responsable de se doter d'orientations communes. Elle assure la participation des citoyens à la délibération publique. Elle crée le sentiment d'appartenance et la solidarité nécessaires au bon fonctionnement de la société et permet de développer une capacité de mobilisation en cas de crise. Elle est basée sur un ensemble de sens, de mœurs et d'organisations qui évoluent lentement, le tout codifié dans une langue commune. Ses valeurs sont inscrites dans un Droit et une Charte dûment adoptés ainsi que dans une histoire commune associée à de multiples façons d'aborder les événements de la vie courante. (Ville de Shawinigan, 2013, p. 10)

En somme, s'il existe un dénominateur commun quant à la diversité ethnoculturelle privilégiée par les municipalités québécoises, c'est bien celui de l'adhésion à un modèle pluraliste qui s'inspire de l'approche interculturelle sur le plan philosophique, mais qui, dans sa mise en pratique, s'exprime par des discours et des actions qui découlent d'une compréhension normative plutôt qu'idéologique. Ceci expliquerait, en partie, l'absence de questionnement sur la distinction entre le multiculturalisme et l'interculturalisme dans le contexte canadien et québécois. Or, ces deux modèles pluralistes de gestion de la diversité se rejoignent principalement dans leurs dimensions normatives renvoyant aux principes et valeurs associés au pluralisme. Probablement dû à l'absence d'une politique québécoise affirmée en matière d'interculturalisme, les

municipalités s'y rattachent parfois sur le plan politico-idéologique à partir des composantes ou des enjeux liés à la langue, la culture ou la diversité des populations.

Dans cette « version normative » de l'interculturalisme mise de l'avant par les municipalités québécoises, on retrouve néanmoins une diversité d'approches et d'initiatives adoptées par les différentes municipalités québécoises à l'égard de l'immigration et des relations interculturelles (Chiasson et Koji, 2011). De ce fait, nous devons noter l'absence d'un lien entre le registre idéologique, puisqu'il est quasi-inexistant, et les politiques, programmes et plans d'action adoptés par les municipalités. Par ailleurs, lorsqu'il est question d'immigration, l'enjeu est abordé sous l'angle du développement économique local.

\*\*\*

Le refus de considérer l'interculturalisme comme représentation symbolique servant à définir la société d'accueil au-delà du « local » permet aux municipalités de s'éloigner des débats idéologiques et identitaires – par nature conflictuels – sur la signification du multiculturalisme et de l'interculturalisme au Québec. À titre d'exemple, le dernier plan d'action de la Ville de Montréal en matière d'inclusion demeure silencieux à l'endroit de l'interculturalisme (Ville de Montréal, 2018). Le terme « interculturel » y est bien utilisé à neuf reprises, mais il est accolé aux termes de « compétences », de « différences », de « relations » et de « communication ». De plus, lorsqu'il est question de francisation, c'est uniquement pour favoriser l'intégration en emploi, l'acquisition de cette langue s'inscrivant dans le développement des compétences en employabilité.

Il faut aussi souligner un glissement vers un discours et des pratiques axés sur la lutte au racisme et à la discrimination, et ce au nom du rapprochement interculturel. Les discours publics et les programmes de lutte contre la discrimination sont pourtant en grande partie dissociés du modèle interculturel. Ils s'inscrivent plutôt dans des modèles pluralistes plus larges qui, par définition, reconnaissent la diversité comme un fait inhérent aux sociétés complexes et rejettent toute forme de discrimination, dont la

discrimination raciale. La plupart des mesures proposées pour contrer ce phénomène ne sont pas spécifiquement liées à une approche interculturelle. Nous soutenons que toute politique de diversité doit compter un élément anti-discrimination, mais une politique anti-discrimination n'a besoin ni du multiculturalisme ni de l'interculturalisme pour se mettre en place. Le cas des municipalités québécoises en fait la démonstration. Cela étant dit, lorsqu'il est question des compétences pour « mieux agir » auprès des populations racisées, le modèle de communication interculturel semble être le plus à même de répondre aux besoins des populations ciblées.

En somme, la diversité des approches interculturelles et la faible présence du registre idéologique dans les programmes et plans d'action municipaux suggèrent l'absence d'une approche de prise en compte de la diversité qui serait imposée à l'échelle québécoise et qui aurait été reprise par les municipalités. Les discours et l'engagement politiques mis de l'avant par le gouvernement du Québec au cours des dernières années en matière d'interculturalisme, peut-être à cause de leur ambiguïté et leur manque d'ancrage fort en termes politiques et législatifs, ont néanmoins fortement contribué à accorder un rôle central aux municipalités dans le domaine de la diversité ethnoculturelle. Ces interventions n'ont cependant pas encouragé les villes à s'engager dans un projet national qui prend fait et cause pour un interculturalisme québécois qui lui serait propre. Dit autrement, si les relations interculturelles sont évoquées par les municipalités, elles ne s'inscrivent pas dans une approche structurante de l'interculturalisme comme souhaité, quoique bien timidement, par le gouvernement du Québec.

## RÉFÉRENCES

- Burayidi, Michael (dir.), *Cities and The Politics of Difference: Multiculturalism and Diversity In Urban Planning*, Toronto, University of Toronto Press, 2015.
- Chiasson, Guy et Junichiro Koji, « Quebec Immigrant Settlement Policy and Municipalities : Fine-tuning a Provincial Template », dans Erin Tolley et Robert Young (dir.), *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*, McGill-Queen's University Press, 2011, p. 148-191.

- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport triennal 2016-2019, 20<sup>e</sup> anniversaire. Loi sur l'accès à l'égalité en emploi des organismes publics*, 2020.
- De Graauw, Elsa et Floris Vermeulen, « Cities and the Politics of Immigrant Integration: A Comparison of Berlin, Amsterdam, New York City, and San Francisco », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42, n° 6, 2016, p. 989-1012.
- Fourot, Aude-Claire, *L'intégration des immigrants : Cinquante ans d'action publique locale*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2013.
- Fourot, Aude-Claire, « Bringing Cities Back into Canadian Political Science: Municipal Public Policy and Immigration », *Revue canadienne de science politique*, vol. 48, n° 2, 2015, p. 413-433.
- Germain, Annick et al., *Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal*, Institut national de la recherche scientifique – Urbanisation, culture et société, 2003.
- Good, Kristin R., *Municipalities and Multiculturalism: the Politics of Immigration in Toronto and Vancouver*, University of Toronto Press, 2009.
- Massana Macià, Marta, « L'agir institutionnel » en matière d'immigration et de relations interculturelles à la Ville de Montréal : une approche ethnographique, thèse de doctorat en anthropologie, Université de Montréal, 2019.
- Nicholls, Walter et Justus Uitermark, « Post-Multicultural Cities: A Comparison of Minority Politics in Amsterdam and Los Angeles, 1970–2010 », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 39, n° 10, 2013, p. 1555-1575.
- Paquet, Mireille, *La fédéralisation de l'immigration au Canada*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2016.
- Penninx, Rinus, *Decentralising integration policies. Managing migration in cities, regions and localities*, Policy Network, 2009.
- Qadeer, Mohammad A., *Multicultural Cities: Toronto, New York, and Los Angeles*, University of Toronto Press, 2016.
- Gouvernement du Québec, Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), *Recueil de statistiques sur l'immigration et la diversité au Québec*, Direction des affaires publiques et des communications, ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, 2014.
- Gouvernement du Québec, *Programme mobilisation-diversité 2019-2020*. Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, 2019, en ligne : <http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications>.
- Gouvernement du Québec, « Décret de population », Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2020a, en ligne : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/organisation-municipale/decret-de-population>.
- Gouvernement du Québec, *Programme d'appui aux collectivités 2020-2021*, Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, 2020b, en ligne : <https://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/normes-appui-collectivites.pdf>.

- Rocher, François, et Bob W. White, *L'interculturalisme québécois dans le contexte du multiculturalisme canadien*, Étude IRPP n° 49, Institut de recherche en politiques publiques, 2014.
- Rocher, François, « Interculturalism in Montréal and Barcelona », dans Ricard Zapata-Barrero (dir.), *Interculturalism In Cities. Concept, Policy and Implementation*, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 35-52.
- Rocher, François, « L'idéal interculturel à l'aune des politiques publiques à l'échelle municipale au Québec : Montréal en perspective comparée », *Anthropologie et sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 181-211.
- Ville de Saguenay, *Plan d'action en matière d'accueil, d'intégration et d'établissement durable des personnes immigrantes (2019-2022)*, Ville de Saguenay, 2019, en ligne : [https://ville.saguenay.ca/files/services\\_aux\\_citoyens/immigration/plan\\_d\\_action\\_immigration\\_web.pdf](https://ville.saguenay.ca/files/services_aux_citoyens/immigration/plan_d_action_immigration_web.pdf).
- Schiller, Maria, « Paradigmatic Pragmatism and the Politics of Diversity ». *Ethnic and Racial Studies*, vol. 38, n° 7, 2015, p. 1120-1136.
- Scholten, Peter, « Beyond National Models of Integration? Rethinking Interconnectedness and Fragmentation in Dutch and French Migrant Integration Policies », dans Menno Fenger et Victor Bekkers (dir.) *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Public Connectivity*, IOS Press, 2012, p. 44-58.
- Tolley, Erin et Richard Young (dir.), *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*, McGill-Queen's University Press, 2011.
- Ville de Gatineau, *Ensemble! Politique en matière de diversité culturelle de la Ville de Gatineau*, Ville de Gatineau, 2008.
- Ville de Laval, *Plan d'action régional (2017-2019). Immigration, diversité culturelle et inclusion*, Ville de Laval, 2017, en ligne : <https://www.laval.ca>.
- Ville de Montréal, *Montréal, cité interculturelle. Stratégie intégrée en six étapes et conditions de réussite pour une politique interculturelle*, Montréal, Conseil interculturel de Montréal, 2019.
- Ville de Repentigny, *Cadre de référence interne de gestion de la diversité « Bâtir ensemble »*, Ville de Repentigny, 2018, en ligne : <https://www.ville.repentigny.qc.ca>.
- Ville de Shawinigan, *Politique favorisant l'accueil et l'intégration des personnes immigrantes*, Ville de Shawinigan, 2013.
- Ville de Sherbrooke, *Plan d'action en immigration (2020-2021)*, Ville de Sherbrooke, Sherbrooke, 2017, en ligne : <https://www.sherbrooke.ca/fr/vie-municipale/publications/plans-et-schemas>.
- Zapata-Barrero, Ricard, Tiziana Caponio, et Peter Scholten, « Theorizing the "Local Turn" in a Multi-Level Governance Framework of Analysis: A Case Study in Immigrant Policies », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 83, n° 2, 2017, p. 241-246.



## **PARTIE 2**

---

MISE EN CONTEXTE SUR LE  
QUÉBEC

---



## CHAPITRE 5

---

# L'INTERCULTUREL À L'ÉPREUVE DES PREMIÈRES NATIONS

---

Lomomba Emongo

Premières nations, premiers arrivants, autochtones, natifs, Amérindiens, etc. sont autant de mots qui désignent tous la même réalité humaine en terre d'Amérique du Nord. En nous basant sur les quatre derniers siècles d'histoire de cette partie du monde, il y a lieu de résumer cette réalité humaine en une équation géométrique dont les données s'articulent autour d'une relationalité dissymétrique. Ces données sont d'au moins quatre ordres : a) les *premiers occupants* connus du territoire dont les descendants s'appellent aujourd'hui les autochtones ou les Premières nations; b) les *nouveaux arrivés* de souche européenne en mal d'expansion territoriale ou fuyant les mauvaises conditions de vie de leur pays d'origine sur les plans économique, politique et religieux, mais devenus depuis les nouveaux maîtres du continent; c) les vagues de *déportés* d'autres régions du monde par et pour le confort économique des derniers cités, notamment et majoritairement les millions d'Africains voués à l'esclavage sur le sol nord-américain; d) les vagues successives d'*immigrants* d'un peu partout dans le monde, depuis la fondation par les nouveaux maîtres des lieux des États-nations appelés Mexique, États-Unis d'Amérique et Canada.

Les rapports dissymétriques de ces quatre côtés de notre figure géométrique ne sont pas toujours le fait des différences culturelles qui les marquent; ils seront également l'expression

des ambitions hégémoniques des uns sur les autres. L'illustrent à merveille le cercle et la conquête, deux conceptions et modes d'exercice du pouvoir.

- De l'image du cercle, les premiers occupants connus de l'Amérique du Nord puisaient l'idée du continuum, sans commencement ni fin, d'une dimension de la réalité à l'autre. En matière politique, le cercle amérindien vise ultimement l'équilibre des forces en présence, ce qui implique par exemple que la terre n'appartient à personne. Loin de signifier qu'elle est, par conséquent, vacante, cela induit plutôt la politique de la cohabitation économique à travers la préservation et le partage aussi équitable que possible de l'espace vital commun qu'est la planète tout entière. Comme on le voit dans cette présentation schématique, les relations de pouvoir dans le cercle se présentent idéalement comme un réseau de fraternité entre les êtres humains, entre eux et la réalité cosmique dont ils font partie et entre eux et la réalité divine à laquelle ils s'efforcent de participer dans l'absolu.
- Au cercle va s'opposer la conquête. Au-delà de l'action militaire ou diplomatique, l'idée de la conquête repose sur l'image de la flèche. De son point de départ à son point d'arrivée, la flèche sert d'outil pour traverser l'espace en lui imprimant une marque plus ou moins violente. La conquête est, par conséquent, un mouvement parti du dehors. Elle impose à la réalité antérieure une nouvelle donne. Quand elle ne l'annexe pas purement et simplement, elle se subordonne de toute façon cette réalité antérieure. S'ensuit une transformation en profondeur de celle-ci, via la colonisation, jusqu'à l'instauration d'un nouvel ordre social, politique et économique.

Je n'essaie pas de dire que les relations entre les premiers occupants connus de l'Amérique du Nord n'avaient rien de dissymétrique. Au-delà des conflits parfois armés, la dissymétrie relationnelle chez eux était sublimée dans la quête permanente de l'équilibre à trouver et retrouver. L'outil de semblable quête d'équilibre étant la parole partagée dans le cadre du cercle. L'issue recherchée est la cohabitation et le partage du même espace vital. Tandis que chez

les nouveaux maîtres d'ascendance européenne, la dissymétrie relationnelle était magnifiée dans le droit du technologiquement plus fort. Son principal outil étant la conquête territoriale suivie de l'appropriation et de l'occupation des terres conquises, des politiques culturellement génocidaires ou assimilationnistes des autochtones par l'entremise de la religion, de l'école, de la langue, etc. L'issue recherchée dans ce deuxième cas de figure est la sujétion des premiers occupants par les nouveaux maîtres.

À quoi il importe d'ajouter que les interactions entre les premiers occupants et les nouveaux arrivés n'étaient pas non plus que conflictuelles – mais ceci est l'objet d'un autre discours. Le fait est que la nouvelle donne s'exprimera à travers la fondation de nouveaux pays, dont le Mexique, les États-Unis d'Amérique et le Canada. J'y vois un paradoxe de l'accueil : a) les nouveaux arrivants deviennent les nouveaux maîtres des lieux, soit en liquidant physiquement soit en confinant dans des réserves les premiers occupants qui les avaient accueillis chez eux; b) au nom du rapport des forces en présence, les nouveaux États modernes nord-américains deviennent le cadre autolégitimé d'accueil de tout nouvel arrivant, ainsi que des relations entre les différentes composantes de la réalité sociologique nord-américaine.

En conséquence, des mots comme l'intégration résonnent comme l'effort de normalisation socioculturelle de toutes les composantes de la réalité nord-américaine au sein des nouvelles entités étatiques. La référence de cette normalisation intégrationniste est la modernité héritée de l'histoire particulière de l'Europe, principalement selon son expression dénommée démocratie.

Dans cette conjoncture, vouloir savoir comment intégrer concrètement dans l'État moderne, ou quels sont les rôles et places des Premières nations dans cet effort d'intégration fait « normalement » tourner les yeux vers la démocratie moderne. Au Mexique, aux États-Unis d'Amérique et au Canada, c'est bien la démocratie moderne qui, aujourd'hui, fournit le cadre de réflexion théorique et prescrit la norme d'action pratique de l'intégration.

Ici s'imposent à moi deux constats.

- Dire démocratie moderne en Amérique du Nord en regard de l'intégration, c'est entendre des maîtres-mots comme le melting-pot, le multiculturalisme, l'interculturalisme... Ces maîtres-mots, comme ceux antérieurs qui ont présidé à la ségrégation (d'où les réserves) ou à l'assimilation (d'où les pensionnats), demeurent le fait de l'État moderne, n'en déplaise à son idéal de démocratie ou autres, des droits de l'homme.
- L'État moderne nord-américain n'a pas ménagé sa peine à la recherche d'autres formes d'intégration, censées soulager les peines infligées dans le passé tout en instituant des rapports plus harmonieux entre les nouveaux maîtres et les premiers occupants. Ce sont les différents traités historiques peu ou prou respectés par l'État moderne, la Commission de vérité et réconciliation (trop peu, trop tard?) au Canada, ou bien encore la Commission Bouchard-Taylor au Québec. Qu'à cela ne tienne, chacune de ces expériences témoigne de l'échec récurrent des efforts consentis jusque-là. Toutes portent la marque, quoiqu'à des degrés divers, de la trahison de l'idéal moderne de démocratie au sein de l'État-nation. Il n'en est pas une seule dans laquelle l'État moderne ne se retrouve pas à la fois juge et partie.

Je pourrais être accusé d'accabler l'État moderne sans la contrepartie autochtone. Je ne veux pour ma défense, si approximative soit-elle, que ce fait massif : quelle que puisse être leur propre responsabilité dans ce qui leur arrive depuis des siècles, les premiers occupants de ce qui s'appelle aujourd'hui l'Amérique du Nord sont toujours sortis perdants face aux nouveaux maîtres de ce qu'ils ont coutume d'appeler l'Île de la Tortue. À preuve, ne les voilà-t-il pas voués dans leur immense majorité, dans l'indifférence générale, à une lente mais certaine extinction du fait de leur confinement dans des réserves insalubres, de la drogue et de l'alcool jusqu'à ce que mort s'ensuive, du taux de suicide parmi les plus effarants au monde chez les jeunes.

Quelle attitude adopter face à cette crise endémique entre premiers occupants et nouveaux maîtres en Amérique du Nord? J'en relèverai trois types pour le moins parlants, en m'en tenant au Canada et au Québec.

- L'attitude politicienne : la question autochtone se développant sur un terrain politiquement glissant, soit l'État joue le pourrissement de la situation afin de mieux s'imposer pour « remettre de l'ordre » dans les affaires autochtones, soit il fait carrément l'autruche et joue la montre, plutôt que d'affronter les dossiers les plus épineux. Exemple est le cas des centaines, voire de milliers de femmes autochtones assassinées ou portées disparues en Colombie-Britannique, au vu et au su de l'autorité étatique, avant que celle-ci ne lève le petit doigt. C'est à se demander si, dans l'espèce, le calcul politicien et la mauvaise conscience historique n'ont pas fait bon ménage.
- L'attitude intellectualiste : puisque les Premières nations se considèrent elles-mêmes comme des nations à part entière – et non pas comme des minorités nationales à l'intérieur des États modernes –, tout ce qui les concerne devrait se traiter de nation à nation. Or, depuis l'avènement de l'État moderne en Amérique du Nord, le droit du vainqueur a enlevé aux autochtones de cette partie du monde la presque totalité de leur souveraineté. Comment dès lors traiter de nation à nation, c'est-à-dire d'égal à égal, quand le cadre juridique de ce « traiter » est défini et contrôlé par les conquérants qui vous gouvernent? C'est à se demander, dans le cas de figure, si l'attitude intellectualiste ne relève pas plutôt de la malhonnêteté intellectuelle basée sur le faux principe d'égalité de droit.
- L'attitude vulgaire ou le « gros bon sens » : puisqu'on ne peut pas réécrire l'histoire et puisque l'État moderne propose un cadre démocratique, donc inclusif, les Premières nations gagneraient à s'y inscrire pour faire valoir leur point de vue. La générosité de cette dernière attitude est en trompe-l'œil pour plusieurs raisons. D'abord, le bon sens part généralement de l'idée selon laquelle la modernité représente

forcément un progrès; ce qui ne peut évidemment pas être vrai dans tous les domaines. Ensuite, une telle idée pose abusivement la modernité née en Europe en absolu, comme si elle représentait l'aboutissement de l'épopée humaine; alors qu'elle n'en représente qu'un épisode vieux d'à peine quatre siècles. En troisième lieu, la dilution des expressions du génie humain dans un unique moule, fût-il celui de la modernité, représenterait une déplorable régression de l'ensemble de la civilisation, au sens où, comme disait Paul Ricoeur, «le triomphe de la culture de consommation, universellement identique et intégralement anonyme, représenterait le degré zéro de la culture de création; ce serait le scepticisme à l'échelle planétaire, le nihilisme absolu dans le triomphe du bien-être.»

En somme, la place et le rôle des Premières nations dans l'Amérique du Nord contemporaine constituent une rude épreuve pour la réflexion et pour l'action. Les limites des approches les mieux outillées incitent à explorer de nouvelles possibilités. Ce qui passe, à mon sens, par un changement de paradigme. Parmi les candidats prometteurs à cet effet, la notion d'interculturel. À titre indicatif, je constate (négativement) à la suite de Raymond Panikkar que l'interculturel n'est pas une discipline scientifique, un dogme ou une nouvelle religion de salut universel, une tradition avérée ou une culture donnée, ni même une réponse-recette d'immédiate application à un problème ponctuel. Plus positivement, la pensée et l'action interculturelles ne sauraient faire l'économie de certaines considérations, dont les suivantes (je les donne à titre indicatif).

- Dans sa dimension plénière que je dirais mythique, l'interculturel doit intégrer une vision du monde qui traverse et s'élève au-dessus des cultures sans les nier, au nom de la communauté de destin de l'humanité aujourd'hui plus qu'hier.
- Sur le plan épistémologique, l'interculturel doit clarifier ses propres présupposés quant à son statut de discours sur la réalité. Ce, parce qu'il n'a pas le moyen d'ignorer une vérité toute simple : tout discours demeure lié jusqu'à un certain

point à ce qui le suscite, à celui ou celle qui le produit, à ce qu'il vise et à celui ou celle à qui il est destiné. D'où l'importance d'une démarche épistémologique à la fois préalable quant aux conditions de possibilité et a posteriori quant à la validité du mot et de la réalité que recouvre l'interculturel.

- Bien que cela n'en épuise pas l'étendue, l'interculturel peut valablement se proposer comme un cadre de réflexion donné, orienté vers des actions précises. Par cadre, j'entends à la fois la dimension structurelle de la pensée et de l'action à prétention interculturelle, ainsi que la dimension structurante (qui donne sens et signification à cette pensée et à cette action) de cette prétention. Le cadre est ici le lieu même de la culture (par exemple : la culture moderne), le paradigme (par exemple : la modernité) qui outille et organise en amont la perspective d'actions sur le terrain. Or, chaque culture a ses façons spécifiques, parfois analogues à celles des autres, de penser et d'agir en termes de politiques générales, de programmes gouvernementaux, de lois nationales, de règlements municipaux, etc.
- À la lumière d'un tel cadre paradigmatique, l'interculturel s'accompagne des expertises en tant que modalités pratiques d'action dûment pensées en amont. Les expertises de type interculturel soumettent le cadre structurel et structurant à l'épreuve de l'immédiate complexité humaine, particulièrement dans les sociétés contemporaines (je pense à la diversité sociologique croissante des sociétés organisées en États-nations). La vérité de telles expertises appartient à l'organisation ou à la reconnaissance des services et à la formation du personnel devant prester ces services suivant la perspective interculturelle.
- L'interculturel peut enfin s'exprimer sous la forme d'actions concrètes, de l'acte à poser portant directement sur des personnes ou des groupes de personnes. Le sens de ces prestations ne s'épuise cependant pas dans le mouvement allant d'un expert à un bénéficiaire de services; compte tenu de la complexité des sociétés contemporaines, toute prestation de services à prétention interculturelle s'affiche comme

une proposition d'interaction ponctuelle. Ainsi, la résolution d'un problème concret implique par exemple des principes comme la reconnaissance mutuelle des personnes concernées en tant que des partenaires interactionnels agissant à égalité de droits; la réciprocité interactive entre le prestataire et le bénéficiaire des services, dans la mesure où l'un apprend de l'autre en même temps qu'il influe sur lui...

Encore importe-t-il d'approfondir cette voie, en la soumettant plus systématiquement à l'épreuve des Premières nations dans le cas d'espèce.

## CHAPITRE 6

---

# LA DIVERSITÉ RELIGIEUSE DANS LA CITÉ

---

### *Accommoder ou ne pas accommoder*

Rachida Azdouz

S'il est une pratique d'inclusion qui divise l'opinion publique, les influenceurs et les penseurs de la diversité au Québec, c'est bien celle qui consiste à permettre à des personnes de déroger aux règlements municipaux (et plus largement aux normes qui régissent les institutions publiques) pour des motifs religieux.

Deux grands courants s'affrontent sur cette question. Un courant qui se réclame de la neutralité de l'État, de la stricte séparation des pouvoirs politique et religieux, et qui considère les manifestations religieuses comme relevant de la sphère privée : par conséquent, les administrations municipales ne devraient pas être saisies de telles demandes d'accommodement, contraires au principe même de l'inclusion, puisqu'elles ouvrent la porte à un traitement différencié et potentiellement inéquitable selon les croyances. Et un courant qui se réclame de l'autonomie morale des personnes dans la conduite de leur vie et qui considère la prise en compte de la diversité religieuse comme une pratique inhérente et une condition sine qua non au vivre ensemble en contexte pluraliste.

Si certaines objections aux accommodements liés au motif religieux relèvent d'une méconnaissance de la signification même de la notion d'accommodement raisonnable et font appel à un travail pédagogique (expliquer le concept, ses fondements et ses limites), d'autres sont d'ordre éthique ou encore idéologique

et font appel à un exercice politique de délibération citoyenne (débattre publiquement de la place qu'il serait opportun d'accorder au fait religieux dans la cité, afin de respecter les libertés individuelles et d'inclure les minorités religieuses, tout en préservant la neutralité de l'administration municipale).

La question est complexe et l'équilibre difficile à trouver, d'autant plus que les enjeux peuvent être très différents selon les variables contextuelles : une grande métropole, qui abrite plusieurs communautés religieuses distinctes, une ville de taille plus modeste, où sont concentrées une ou deux minorités, la présence de vieilles communautés qui ont leurs institutions propres (hôpitaux, écoles) et un réseau associatif bien structuré, ou des minorités d'implantation plus récente.

## **1. L'ACCOMMODEMENT RAISONNABLE : DE QUOI PARLE-T-ON?**

### **1.1. Une obligation juridique ou un droit de gérance?**

L'affaire des fenêtres givrées au YMCA du Parc (Radio-Canada, 2006) est un bon exemple pour illustrer ce qu'est l'accommodement raisonnable et ce qu'il n'est pas. Ce cas permet également de constater les effets pervers d'un arrangement à l'amiable, conclu de bonne foi entre deux parties, en dehors du cadre juridique, dans un souci de respect de la diversité, mais dont les dommages collatéraux produisent l'effet contraire à celui recherché : un sentiment d'iniquité, une atteinte aux droits des autres et un ressentiment envers les minorités religieuses.

Pour rappel, en 1995, le YMCA de l'avenue du Parc (Montréal) a commencé à recevoir des plaintes de la part de la communauté juive hassidique concernant une salle d'entraînement dont les vitres donnent sur une école de la communauté, fréquentée par de jeunes garçons. En 2006, au moment de remplacer les fenêtres, l'administration du YMCA a conclu un arrangement avec les représentants de l'école religieuse pour installer des vitres givrées dans la salle visée, provoquant ainsi un tollé qui a fait reculer les responsables du YMCA (une pétition initiée par des usagers du centre sportif lésés par cette mesure, une couverture médiatique

négative et une controverse au sein de l'opinion publique). En 2007, la direction du YMCA fait marche arrière et installe des fenêtres claires avec des stores, laissant le choix aux usagers de la salle d'ouvrir ou non ces stores.

En réalité, il n'y avait aucune obligation d'accommodement dans cette situation et les deux parties ont confondu l'obligation juridique, visant à rétablir un droit avec l'adaptation volontaire à un besoin (ou à une sensibilité). L'obligation d'accommodement est une mesure juridique, destinée à éliminer ou à atténuer les effets discriminatoires d'une règle, une norme ou une pratique, sur un individu ou un groupe d'individus.

Les demandes d'accommodement pour des motifs religieux en contexte municipal peuvent prendre diverses formes : un aménagement dans le temps (un horaire adapté), dans l'espace (un lieu pour la prière), une dérogation à certaines tâches (refus de certains sauveteurs de plonger dans l'eau durant le mois de ramadan pour ne pas avaler accidentellement de l'eau) ou à certaines normes vestimentaires (port d'un turban plutôt que du casque de sécurité sur un chantier de construction). Avant toute chose, on doit s'assurer que la demande est recevable du point de vue légal, c'est-à-dire que la norme, la règle ou la pratique contestée est discriminatoire envers les demandeurs. Pour conclure à la recevabilité d'une demande d'accommodement, il faut démontrer que trois conditions sont réunies, simultanément.

La première condition est le traitement différent, c'est-à-dire l'existence d'une distinction, une exclusion ou une préférence; une norme à première vue neutre, adoptée sans intention d'exclure qui que ce soit, et appliquée à tous les citoyens (ou tous les employés) de manière égale et identique, peut s'avérer inéquitable si elle a pour effet de privilégier un groupe majoritaire et d'empêcher une personne issue d'un groupe minoritaire d'exercer un droit fondamental. L'exemple le plus parlant est celui du calendrier des jours fériés, qui a été établi sur la base de la tradition religieuse de la majorité historique (dimanche, Noël, Pâques), ne visait pas à exclure des minorités puisque ces dernières étaient rares, voire absentes au sein de la fonction publique municipale. Aujourd'hui, avec la sécularisation d'une part et la diversification

du profil religieux des citoyens et des employés municipaux d'autre part, il est parfois nécessaire d'accorder des congés en dehors du calendrier des jours fériés pour permettre à ces personnes de concilier leur travail avec leur liberté de religion. Il ne s'agit pas de chambouler tous les jours fériés pour adopter un calendrier multiconfessionnel, mais d'offrir au cas par cas des mesures d'accommodement aux personnes concernées, sans toutefois accorder de privilège ou de passe-droit (il faut prévoir des façons de récupérer les heures non travaillées).

La deuxième condition pour qu'une demande soit recevable est l'existence d'un motif de discrimination interdit par l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec (CDLP), soit

la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

L'obligation d'accommodement liée au motif religieux s'appuie également sur l'article 3 de la CDLP : « Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association ».

Cette deuxième condition (le motif prohibé) permet de faire la distinction entre une demande légitime et fondée sur le plan moral, mais juridiquement irrecevable d'une part, et une demande recevable et fondée du point de vue légal d'autre part. Le cas du YMCA s'inscrit dans la première catégorie. Il est tout à fait compréhensible que la communauté hassidique ne souhaite pas exposer ses jeunes garçons à des scènes pouvant heurter leur sensibilité religieuse, mais la direction d'une salle de sport n'est pas tenue de prendre en compte les droits religieux de ses voisins; elle doit s'assurer en priorité de ne pas discriminer ses propres usagers. Elle ne peut pas, par exemple, imposer le port du short et de la camisole, sans permettre à ceux qui doivent porter une tenue plus couvrante et néanmoins sécuritaire de déroger au code vestimentaire. En revanche, elle ne peut pas imposer des fenêtres

givrées à tous ses clients et les empêcher ainsi de jouir de la vue et de la lumière que leur offrait cette salle vitrée. Ainsi, en voulant tenir compte des besoins de la minorité religieuse au nom du principe de bon voisinage alors que les droits de cette dernière n'étaient pas en jeu, elle n'a pas anticipé les effets indésirables sur ses usagers et l'atteinte à leurs droits.

J'offre des formations sur l'obligation d'accommodement dans divers milieux depuis plus de vingt ans et c'est une remarque qui revient souvent chez les participants : « Et si je m'inventais une religion qui m'oblige à nager les seins nus, j'aurais le droit d'être accommodé? ». Ou encore : « Et pourquoi les obligations religieuses auraient-elles plus de poids que les choix personnels? Moi aussi j'aimerais quitter mon emploi le vendredi à midi pour avoir une fin de semaine plus longue et rattraper ces heures durant la semaine ». Selon moi, il est inopportun et anti pédagogique de répondre que c'est la Charte qui nous y oblige et qu'il faut en prendre son parti. « C'est comme ça parce que c'est comme ça » n'est pas un argument suffisant. Il est important d'expliquer le bien-fondé et les fondements de cette obligation juridique, de la mettre en contexte en essayant lorsque c'est possible d'ouvrir les horizons, d'en reconnaître les effets pervers ou les limites et d'effectuer un travail de prospective.

En réalité, les chartes ne sont pas désincarnées et évoluent pour s'adapter aux nouveaux consensus sociaux (ou à l'émergence de nouvelles marges qui revendiquent le droit d'être protégées, et pas seulement tolérées). L'identité ou l'expression de genre a été ajoutée tout récemment à l'article 10 de la CDLP, en 2016, afin de couvrir les personnes issues d'une minorité sexuelle, mais qui ne se reconnaissent pas dans des motifs comme le sexe ou l'orientation sexuelle. Dans le même ordre d'idées, rien n'indique que dans quelques années, les codes vestimentaires ne seront pas repensés de manière à éviter que seules les personnes qui ont des contraintes religieuses puissent bénéficier de dispenses ou de dérogations. Le port du *blue-jean*, longtemps considéré comme un accroc au décorum (c'est encore le cas dans certains milieux professionnels et pour certaines catégories d'emploi) est de plus en plus fréquent chez certains employés (les enseignants par

exemple). La définition de ce qu'est une tenue correcte évolue avec le temps et sans y être obligées par les chartes ou sans s'appuyer sur le seul argument religieux, les institutions finissent par s'adapter et assouplir leurs codes vestimentaires écrits ou non écrits.

La troisième condition pour qu'une demande d'accommodement soit juridiquement recevable et pour que l'on puisse conclure à une discrimination, c'est l'existence d'un préjudice : le fait de ne pas accommoder aurait des conséquences préjudiciables sur le demandeur, comme le contraindre à choisir entre son travail et sa religion. On confond souvent le préjudice et l'inconvénient ou la contrainte : tous les emplois et tous les services aux usagers comportent leur lot de contraintes (attendre en file, respecter un horaire, effectuer autant des tâches ingrates que des tâches stimulantes, etc.). Le préjudice suppose qu'il y a une atteinte à un droit, que celui-ci est détruit ou compromis, comme indiqué dans la dernière phrase de l'article 10 de la CDLP. Si c'est plutôt une valeur qui est en jeu, on quitte le terrain de l'obligation d'accommodement pour explorer celui de l'adaptation volontaire à un besoin.

Néanmoins, si on fait le choix d'explorer les voies non juridiques de la négociation à l'amiable ou de l'arrangement volontaire, afin de répondre à une demande, même quand on n'est pas légalement tenu de le faire, cette option doit être réfléchie et balisée; il est important d'anticiper les effets pervers qui finissent toujours par se retourner contre ces mêmes minorités que l'administration voulait satisfaire. On se souviendra, pour l'exemple, d'une autre affaire qui a soulevé un tollé en 2006 (Shields, 2006), quand le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) a fait circuler une note suggérant aux policières de céder leur place à un collègue masculin lors des interventions auprès d'hommes de la communauté juive hassidique. S'il y avait eu demande d'accommodement, elle aurait été jugée irrecevable, car les trois conditions n'étaient pas réunies : le fait de ne pas pouvoir choisir le sexe de l'agent de police qui nous interpelle ne constitue pas une atteinte à un droit fondamental (même si le motif invoqué est la religion) et le fait d'être interpellé par une personne du sexe opposé ne constitue pas un préjudice, à moins que l'intervention

ne soit accompagnée d'une fouille corporelle par exemple. Dans ce dernier cas, la solution ne consiste pas à accorder une dérogation aux minorités religieuses, mais à s'assurer que toutes les personnes qui subissent une fouille corporelle bénéficient d'un traitement respectueux de leur dignité et de leur intégrité.

Voilà pourquoi j'exprime ici des réserves sur un argument souvent entendu dans le cadre de mes sessions de formation et de mes interventions sur le terrain : « en quoi cela dérange-t-il? Pourquoi attendre d'être contraint par les chartes? C'est une question d'ouverture et de bonne volonté et on peut toujours s'arranger quand on le veut vraiment ». Le propos est louable, mais le diable est dans les détails; il peut arriver qu'en voulant répondre au besoin légitime des uns, on brime les autres dans l'exercice d'un droit; or, les droits ont préséance sur les besoins; il peut aussi arriver que l'on crée un précédent encore plus difficile à gérer que la frustration des citoyens ou des employés qui se sont fait dire que leur demande n'est pas recevable. Il ne s'agit pas ici de fermer la porte aux arrangements à l'amiable ou de réduire les prérogatives des gestionnaires (nous faisons tous des compromis et de la conciliation dans notre vie publique et professionnelle), mais de rappeler que le principe de précaution est de mise quand on jongle avec une notion juridique comme l'obligation d'accommodement, qui repose sur un équilibre fragile entre les droits des uns et des autres.

### 1.2. Obligation de résultat ou de moyen?

Une fois que la recevabilité de la demande a été constatée, la deuxième étape consiste à procéder à l'analyse de faisabilité. On explore toutes les options, les mesures d'accommodement envisageables et susceptibles de corriger les effets discriminatoires de la norme contestée, en restant dans les limites du raisonnable, c'est à dire sans imposer de contrainte excessive à l'administration municipale. L'obligation d'accommodement est donc une obligation de moyens, pas une obligation de résultat. En d'autres termes, le fait de conclure à la recevabilité d'une demande ne

signifie pas toujours qu'on en arrivera à un accommodement au terme du processus, mais plutôt que la Ville doit chercher un moyen raisonnable pour accommoder les demandeurs.

Durant l'exercice, les gestionnaires doivent faire montre de bonne foi (ne pas écarter toutes les solutions en exagérant les contraintes) et les demandeurs doivent respecter le principe de réciprocité en participant activement à la recherche d'une réponse raisonnable à leur demande. Toutefois, l'éthique sous-jacente à l'accommodement est la suivante : les normes fixées par la majorité ont souvent les minorités dans leur angle mort et le rapport de force est inégal entre les deux parties. Par conséquent, si aucune mesure raisonnable n'est dégagée au terme de l'exercice, le fardeau de la preuve repose sur les organisations (les villes dans le cas qui nous concerne) pas sur les individus. Il en est de même pour le devoir de réciprocité : les demandeurs doivent collaborer et ne pas faire obstruction en s'arc-boutant sur leur demande initiale, mais il revient aux responsables municipaux de respecter leur obligation de moyen en recherchant et en proposant des solutions.

Une erreur que j'ai souvent observée dans la gestion des demandes d'accommodement consiste à sauter l'étape de l'analyse de la recevabilité pour s'engager prématurément sur la voie de la recherche d'une mesure d'accommodement... ou d'une contrainte excessive, selon la position idéologique du gestionnaire et de l'organisation (favorable ou défavorable au concept d'accommodement raisonnable). Dans les deux cas, on risque de déraiper. Dans le premier, on accommode au-delà du raisonnable alors qu'on n'y est pas tenu et on peut adopter des mesures inéquitables envers les autres membres de son personnel ou ses usagers. Dans le deuxième cas, on se dépêche d'invoquer des contraintes excessives et on ne fait même pas l'effort de chercher une solution de rechange : mais si la demande s'avérait recevable, on se rendrait coupable de ne pas avoir respecté son obligation de moyens.

Pour illustrer le premier cas de figure (accommoder sans y être contraint et sans anticiper les écueils), j'évoquais dans la section précédente l'affaire du YMCA du Parc et celle de la consigne adressée aux policières de ne pas transiger avec des hommes hassidiques. Pour illustrer le second cas de figure, je

propose l'affaire de l'*érouv*, qui s'est déroulée dans l'arrondissement d'Outremont à Montréal en 2001. Invoquant son refus de créer un ghetto religieux, la Ville avait adopté un règlement pour interdire l'installation de ce fil quasi invisible qui permet aux juifs orthodoxes d'agrandir le domaine privé afin de pouvoir faire des gestes qui leur seraient autrement interdits à l'extérieur de la maison (porter un sac d'épicerie par exemple). En juin 2001, un jugement de la Cour Supérieure du Québec conclut au caractère discriminatoire de ce règlement auquel la Ville a dû renoncer. La crainte de créer un ghetto religieux n'a pas été retenue comme une contrainte excessive par le Tribunal et en amont, la Ville a failli à son obligation de moyens, en adoptant un tel règlement sans avoir examiné la recevabilité des plaintes formulées par les membres de la communauté juive hassidique qui voyaient là une discrimination à leur endroit.

Encore une fois, c'est une question d'équilibre : ne pas recourir à des faux-fuyants pour se soustraire à ses obligations, mais ne pas accommoder plus que nécessaire et au-delà du raisonnable, au nom d'une conception personnelle et subjective de la notion de pluralisme.

### 1.3 Le raisonnable et le déraisonnable : qui en décide et comment?

Si l'analyse de la recevabilité d'une demande est balisée par les trois critères définis dans l'article 10 de la CDLP, qu'en est-il de l'évaluation de la raisonnable des mesures d'accommodement envisagées? Il y a là une dimension subjective et une porte ouverte aux décisions arbitraires. Voilà pourquoi la jurisprudence fournit quelques balises pour guider les administrations, notamment la notion de contrainte excessive, qui encadre l'obligation d'accommodement et qui peut prendre diverses formes :

- des contraintes financières (des coûts excessifs par rapport aux capacités de l'organisation);
- des contraintes de sécurité ou d'hygiène;
- des problèmes d'interchangeabilité des effectifs ou des installations;

- une atteinte réelle aux droits des autres employés ou citoyens;
- une entrave au bon fonctionnement du service ou des opérations;
- une atteinte aux finalités du service municipal (incompatibilité de l'accommodement demandé avec la mission);
- une atteinte à l'ordre public;
- une atteinte à l'intérêt général;
- la taille du service ou de l'organisation;
- l'impact du nombre de demandes et de demandeurs sur les coûts de l'accommodement ou sur le bon fonctionnement du service.

La liste n'est pas exhaustive et aucune de ces contraintes n'est absolue : des coûts jugés excessifs pour une petite entreprise familiale pourraient être tout fait raisonnables pour une municipalité. Les problèmes d'interchangeabilité des effectifs pour une catégorie d'emploi qui transige directement avec les citoyens au comptoir ou au téléphone à heures fixes, ne sont pas du même ordre que pour des employés dont la nature des tâches permet de compenser un accommodement à l'horaire en travaillant en dehors des heures d'ouverture du service au public. C'est ce qu'on appelle les variables contextuelles, qui font en sorte qu'un accommodement raisonnable dans un secteur, un service ou une organisation donnée peut s'avérer déraisonnable dans un autre environnement.

Cet élément explique aussi pourquoi la gestion des demandes d'accommodement obéit à la logique du cas par cas. Outre la contrainte excessive, le droit prévoit d'autres balises pour évaluer le caractère raisonnable ou excessif des mesures d'accommodement. Si l'article 10 de la CDLP dresse la liste des motifs de discrimination interdits (âge, sexe, religion, convictions politiques, langue, handicap, etc.), l'article 20 de la même charte permet de se soustraire à l'obligation d'accommodement, même lorsqu'une norme est discriminatoire, et ce, à certaines conditions : « Une distinction, exclusion ou préférence fondée sur les aptitudes ou qualités requises par un emploi, ou justifiée par le caractère charitable, philanthropique, religieux, politique ou éducatif d'une institution sans but lucratif ou qui est vouée exclusivement au

bien-être d'un groupe ethnique». Voilà pourquoi un employé ne peut pas demander par exemple à choisir le sexe de son partenaire de travail ou de ses supérieurs ou de ses subordonnés, en invoquant le motif religieux.

Une autre balise, l'article 9.1 de la CDLP permet également de déterminer le caractère excessif de certaines demandes d'accommodement : « Les libertés et les droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec. La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. » Des citoyens qui demanderaient une autorisation à la Ville pour une célébration religieuse dans un espace public par exemple, doivent respecter ces paramètres : respecter la quiétude des citoyens et ne pas perturber l'ordre public.

Toutes ces balises démontrent que les villes ne sont pas totalement livrées à elles-mêmes quand il s'agit de traiter des demandes d'accommodement. Elles permettent aussi de corriger une perception erronée, selon laquelle nous aurions besoin d'une charte des responsabilités pour faire contrepoids à la charte des droits et libertés. Or, la charte des droits est aussi une charte des responsabilités, puisque chaque droit a pour corollaire une responsabilité, ce principe étant annoncé dans le préambule même de la CDLP : « Considérant que les droits et libertés de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien-être général. »

## 2. DES REPÈRES POUR GUIDER LES VILLES

### 2.1. Comment savoir si la demande s'appuie sur une religion reconnue?

L'auteur et spécialiste du dialogue interconfessionnel Richard M. Landau (2006) propose des lignes directrices pour guider les responsables appelés à se pencher sur le statut religieux d'une organisation.

1. La longévité : une religion doit exister depuis au moins 75 ans, pour éviter les demandes fantaisistes ou frivoles.

2. La légitimité : les liens avec une doctrine reconnue et les compétences théologiques des représentants peuvent être démontrés.
3. L'universalité : les pratiques et les croyances en question sont universelles et reconnues internationalement.
4. Le statut d'organisme de bienfaisance : l'obtention de ce statut permet d'attester de la légalité des activités d'un groupe et du caractère désintéressé de ses objectifs.
5. Le droit de célébrer les unions : l'obtention de ce droit permet de confirmer le caractère organisé et religieux du groupe.

Si les repères fournis par Landau sont très éclairants pour comprendre ce qui caractérise une religion, la situation se complique quand il s'agit de distinguer une pratique très orthodoxe, difficile à accommoder, et une pratique modérée et raisonnable, dont les villes peuvent plus facilement assurer une prise en compte.

L'affaire Amselem, mieux connue du grand public comme l'affaire de la Souccah, a marqué un tournant important dans la définition de la liberté de religion, en introduisant la notion de *croyance sincère*. En 2004, le plus haut tribunal au Canada a rendu un jugement permettant à quatre copropriétaires de religion juive de construire des cabanes, appelées « souccahs », sur leur balcon pendant les neuf jours que dure la fête annuelle juive de Soukoth, à condition de laisser un passage suffisant pouvant servir de voie d'évacuation en cas d'urgence et de faire en sorte que ces installations s'intègrent le plus possible à l'apparence générale de l'immeuble. Pour rappel, en octobre 1997, le syndic du Sanctuaire du Mont-Royal, un immeuble de luxe situé dans l'arrondissement d'Outremont s'est opposé à cette installation qui contrevenait à la déclaration de copropriété. Pour atténuer les effets discriminatoires de l'entente de copropriété, l'option suivante est proposée : placer une souccah commune dans la cour de l'immeuble. Devant le refus des demandeurs, le syndic porte la cause devant les tribunaux. La Cour supérieure et la Cour d'appel du Québec acceptent les contraintes excessives invoquées par le syndic (considérations

esthétiques et de sécurité, vocation de l'immeuble, préservation de sa valeur marchande) et jugent l'accommodement proposé raisonnable et suffisant.

La Cour suprême du Canada, sans écarter ces arguments dans l'absolu, ne les retient pas dans cette situation particulière, jugeant que la durée de l'accommodement (9 jours) était trop courte pour que les contraintes imposées par ces installations temporaires soient réellement excessives pour les autres copropriétaires. Un autre élément important se dégage de ce jugement : le Tribunal a refusé d'établir une hiérarchie entre une pratique orthodoxe et une pratique modérée ou encore de se prononcer sur la bonne foi ou la supposée rigidité des demandeurs qui ont refusé un accommodement plus souple (une souccah commune dans la cour). La Cour suprême a déclaré qu'il suffisait que le demandeur exprime la « croyance sincère » que son obligation religieuse consiste à installer une cabane individuelle et non à partager une installation avec les autres demandeurs. Cette conception subjective de la liberté religieuse a eu pour effet d'élargir le spectre et d'ouvrir la voie à des demandes plus exigeantes pour les organisations, sans toutefois invalider les contraintes excessives invoquées par le syndic; si ces installations avaient été prévues pour une période plus longue, cette variable contextuelle aurait probablement pesé dans la balance.

## 2.2. La prière au Conseil de Ville

En avril 2015, la Cour Suprême du Canada rend un jugement qui met fin à une saga judiciaire opposant la Ville de Saguenay au Mouvement laïque québécois : le fait de réciter une prière et d'exposer des symboles religieux au Conseil Municipal durant les séances publiques contrevient à l'obligation de neutralité de l'État et porte atteinte à la liberté de conscience de S., le citoyen à l'origine de la plainte en discrimination.

Pour rappel, le plaignant a exprimé son malaise, en tant que personne athée assistant aux séances du Conseil, d'être exposé à la récitation d'une prière accompagnée d'un signe de croix et à la présence d'une statue du Sacré-Cœur et d'un crucifix. Sa plainte, déposée en 2007 à la Commission des droits de la personne et des

droits de la jeunesse est jugée recevable en partie : la CDPDJ se prononce sur les effets discriminatoires de la prière et non sur la présence du crucifix et de la Croix du sacré cœur. La commission conclut que cette manifestation religieuse (la prière) constitue une atteinte à la liberté de conscience du plaignant (article 3 de la CDLP) et à son droit à l'égalité sans discrimination fondée sur la religion (article 10 de la CDLP).

La Ville de Saguenay envisage alors, en guise de mesure d'accommodement, pour respecter son obligation de moyens, l'adoption d'un règlement visant à « encadrer » la récitation de la prière, notamment en l'effectuant deux minutes avant l'ouverture officielle des séances du conseil, afin de permettre aux personnes qui le souhaitent de ne pas y assister. Le Tribunal des droits de la personne juge ces aménagements insuffisants pour éliminer les effets discriminatoires de cette pratique sur le demandeur, une décision invalidée en 2013 par la Cour d'appel du Québec, qui juge l'atteinte à la liberté de conscience « négligeable ou insignifiante ».

La cause est portée en appel devant la Cour suprême qui rend son jugement en faveur du plaignant en 2015. Le plus haut tribunal a tranché sur le fond de la question, à savoir la définition de l'obligation de neutralité de l'état en contexte de diversité : en privilégiant une religion, l'état crée une distinction, exclusion ou préférence, première des trois conditions à réunir pour qu'une plainte en discrimination soit jugée recevable; les deuxième et troisième conditions (le motif prohibé, la religion dans ce cas, et le préjudice) sont également présentes : « Si, sous le couvert d'une réalité culturelle, historique ou patrimoniale, l'État adhère à une forme d'expression religieuse, il ne respecte pas son obligation de neutralité ».

Ce jugement permet de clarifier des zones grises et donne des balises claires aux administrations municipales quant à leur devoir de neutralité et d'apparence de neutralité, mais il soulève des incompréhensions et parfois même des frustrations chez les gestionnaires, quant à la définition de la neutralité, lorsqu'on examine celle-ci du point de vue des employés municipaux, considérés comme des représentants de l'État. Si le fait qu'un maire et son équipe exposent ou manifestent leur foi au Conseil de Ville

constitue une atteinte à la liberté de conscience des citoyens qui ne partagent pas la même foi ou qui sont athées, pourquoi permettre à un employé municipal de porter un signe religieux, de déroger à son horaire ou de faire sa prière sur son lieu de travail? La question est légitime et compréhensible; une partie de la réponse se trouve dans le texte du jugement de la Cour Suprême : « Pour conclure qu'il existe une atteinte, le Tribunal doit être convaincu de la sincérité de la croyance du plaignant et constater une atteinte plus qu'insignifiante ou négligeable à la capacité du plaignant à agir en conformité avec ses croyances. »

Essayons d'illustrer concrètement ce dernier argument, à savoir en quoi pourrait consister une pratique d'un agent de l'État, qui aurait pour effet de conduire un usager (ou un employé) des services publics à ne pas agir en conformité avec ses croyances. On peut par exemple imaginer un policier (ou une policière) chargé d'intervenir dans des cas de violence familiale, qui reçoit un appel de détresse, et qui, arrivé sur les lieux, constate que la famille en question fait partie de sa communauté religieuse; l'agent ou l'agentesse essaie alors de convaincre le collègue qui l'accompagne (ou les enfants), qu'il s'agit d'un incident sans gravité. Le ou la collègue se verrait alors placé dans l'incapacité d'agir en conformité avec ses croyances (et plus grave encore, avec son code de déontologie).

Un autre argument exposé par la Cour Suprême dans ce jugement permet d'apporter un éclairage sur la distinction qui est faite entre la neutralité exigée de l'État et la neutralité exigée des individus (employés et citoyens). On peut interdire au Conseil municipal en tant qu'instance d'imposer la récitation de la prière, mais on ne peut pas interdire à un élu ou un employé présent au Conseil de porter un signe religieux, à moins de pouvoir démontrer que ce signe est intrinsèquement discriminatoire, qu'il s'accompagne de pratiques discriminatoires ou prosélytes ou qu'il porte atteinte de façon non négligeable et non insignifiante à la liberté de conscience d'autrui.

La difficulté de démontrer en quoi il y a atteinte à cette liberté de conscience explique pourquoi les tenants d'une conception dite ouverte de la laïcité plaident en faveur de la *présomption*

*d'innocence* en matière d'exigence de neutralité chez les agents de l'État. Pour ce courant, un symbole ou une pratique religieuse est présumée sincère et sans préjudice jusqu'à ce que la preuve soit faite de son caractère attentatoire à la liberté de conscience d'autrui. Cette difficulté explique aussi pourquoi les tenants de la laïcité dite affirmative ou sans adjectif invoquent plutôt le *principe de précaution* en la matière et rejettent la distinction qu'ils jugent arbitraire entre l'État comme institution, liée par un devoir de neutralité et les fonctionnaires comme individus, protégés dans l'exercice de leur liberté de conscience. Le droit n'a pas dit son dernier mot sur ce conflit qui oppose deux conceptions inconciliables de la neutralité, mais il y a lieu d'espérer que la jurisprudence en matière d'accommodement tracera des lignes directrices pour guider les villes dans ce labyrinthe.

### 2.3. L'obligation de porter un casque de sécurité

En 2019, la Cour d'appel du Québec confirme un jugement prononcé en 2016 par la Cour Supérieure du Québec, selon lequel les camionneurs sikhs ne pouvaient pas déroger à la norme en conservant leur turban au lieu de porter le casque protecteur obligatoire. En 2006, trois chauffeurs de camion de religion sikhe ont demandé à être exemptés de cette obligation, en invoquant une discrimination fondée sur la religion. Cette obligation s'appliquait seulement lorsque les demandeurs travaillaient au port de Montréal et pas durant toutes leurs heures de travail. L'accès aux terminaux portuaires leur était refusé quand ils ne portaient pas le casque. La demande étant recevable puisque les trois conditions étaient réunies (une exclusion, un motif prohibé et un préjudice), l'employeur décide alors d'expérimenter une mesure d'accommodement, qui s'est rapidement avérée inopérante et excessivement contraignante.

La mesure en question permettait au camionneur ne portant pas le casque de rester à l'intérieur du camion, laissant le soin à ses collègues protégés par un casque de réaliser la tâche requise, à savoir le chargement de la marchandise. Cet exercice, qui exigeait 10 à 20 minutes s'étalait désormais sur 30 minutes et parfois même 2 heures. L'employeur a pu démontrer et quantifier la contrainte

excessive (des coûts et une entrave au bon fonctionnement des opérations), prouvant ainsi qu'il avait respecté son obligation de moyens, sans pour autant parvenir à trouver un accommodement raisonnable.

La Cour d'appel a par ailleurs conclu que la norme contestée (le port du casque) était justifiée par des motifs de sécurité, compte tenu des risques encourus, notamment des blessures à la tête; ces risques n'étaient pas hypothétiques, comme en témoignent les statistiques et les rapports d'accidents de travail. De plus, la Loi sur la santé et la sécurité du travail oblige l'employeur à protéger ses travailleurs et le rendrait coupable de négligence criminelle en cas d'accident. Enfin, la Cour d'appel a jugé que l'atteinte à la liberté de religion est justifiée et n'est pas disproportionnée dans les circonstances : en effet, les employés sikhs ne sont pas tenus de retirer leur turban et l'obligation de porter le casque se limite à l'exécution de certaines tâches.

Cet exemple est intéressant à plusieurs égards. C'est le cas type de la demande jugée recevable, mais qui ne peut pas déboucher sur un accommodement raisonnable, toutes les mesures envisagées étant inopérantes : la recevabilité et le caractère raisonnable sont deux aspects distincts, évalués dans deux séquences distinctes. C'est une situation où l'employeur a démontré sa bonne foi, respecté son obligation de moyens et s'est mis dans une situation où le tribunal ne pouvait le blâmer pour une question de procédure : il a reconnu l'existence d'une discrimination, plutôt que d'escamoter l'étape de l'évaluation de la recevabilité de la demande en invoquant prématurément les contraintes excessives; il a fait la démonstration par l'exemple de l'impossibilité d'accommoder. C'est également un jugement qui permet d'illustrer la restriction de la liberté de religion et la notion de proportionnalité : aucun droit n'est absolu et on peut restreindre l'exercice d'une liberté, à condition que cette limite ne soit pas disproportionnée par rapport au risque que l'on cherche à éliminer.

#### 2.4. Les bains non mixtes : un droit?

Dans le secteur des sports et loisirs, les villes sont parfois sollicitées pour offrir des plages horaires non mixtes, réservées à des communautés religieuses. Le fait de ne pas offrir de périodes de bain libre réservées aux femmes (ou aux hommes) ne constitue pas une atteinte à un droit fondamental : avoir un accès aux piscines municipales adapté à ses croyances religieuses ne relève pas d'un droit fondamental comme le serait l'accès adapté à sa condition physique (situation de handicap, besoin d'être accompagné d'un chien guide, etc.). La ville n'est donc pas liée par un devoir d'accommodement, car aucun droit n'est en jeu. Toutefois, il s'agit d'un cas où il est possible d'explorer les voies non juridiques de l'adaptation volontaire à un besoin exprimé par certaines femmes de nager entre elles.

La première étape consiste à traduire leur demande en besoin et à la débarrasser de ses aspects rigides. En effet, les personnes ont demandé un accès réservé à leur communauté (exclusif) alors que leur besoin consiste à bénéficier d'un accès adapté à leurs contraintes religieuses (ne pas être exposées à des regards masculins). Pour ce faire, il n'est pas nécessaire de se retrouver entre membres d'une même communauté religieuse : cette plage horaire pourrait accueillir des femmes qui, pour toutes sortes de raisons, religieuses ou non, préfèrent nager entre elles et ne pas être en présence d'hommes alors qu'elles exposent certaines parties de leur corps. En optant pour cette solution, la ville peut prendre en compte la diversité des besoins de ses citoyens, sans créer de précédent difficile à gérer et sans exacerber le sentiment antireligieux d'une partie de la population, qui pourrait dénoncer une tendance à toujours accommoder les minorités religieuses, même quand la Charte ne nous y oblige pas.

Les administrateurs de la piscine pourraient également prévoir des sauveteurs de sexe féminin pour cette plage horaire, sans prêter flanc à des accusations de discrimination sexuelle ou de favoritisme envers les minorités religieuses qui pratiquent la ségrégation sexuelle. Si les femmes présentes sont issues de divers horizons et ont pour dénominateur commun le désir de nager entre elles, il serait cohérent de leur désigner des sauveteuses, en

s'assurant bien entendu que cette décision ne brime pas les droits des sauveteurs de sexe masculin (perte de salaire ou d'ancienneté par exemple).

Il est important, surtout quand on le fait sur une base volontaire, c'est-à-dire quand il n'y a pas obligation d'accommodement, de balayer tous les angles morts avant de proposer une solution aux demandeurs. Le cas des piscines est révélateur à cet égard, car la solution, qui semblait très simple à première vue et jusqu'à tout récemment, s'est complexifiée avec l'émergence de demandes émanant de minorités sexuelles. On peut par exemple anticiper la situation suivante : une ville décide de réserver une plage horaire pour les femmes et reçoit une demande de la part d'une personne se définissant comme non binaire, mais qui se sentirait plus à l'aise de nager avec des femmes; ou encore une personne transsexuelle qui n'aurait pas effectué un changement complet de sexe, mais qui est reconnue comme femme par l'état civil. Qu'advierait-il si ces personnes étaient rejetées par les femmes du groupe au motif que leur présence crée une gêne (dans les vestiaires par exemple), entraînant ainsi une discrimination fondée sur l'identité ou l'expression de genre? Depuis l'introduction de ce dernier facteur comme motif de discrimination interdit dans la Charte, des pratiques commencent à voir le jour pour inclure les minorités sexuelles, mais il n'est pas exclu de voir apparaître des conflits de droits dans le secteur des sports et loisirs (droits d'une minorité religieuse contre droits d'une minorité sexuelle).

\*\*\*

Malgré les balises fournies par les chartes et les repères fournis par la jurisprudence, on ne peut nier le fait qu'il existe aussi des zones grises en matière de gestion des demandes d'accommodement fondées sur le motif religieux, surtout dans un contexte de grande diversité religieuse. L'une des principales difficultés pour les gestionnaires municipaux réside dans la définition du traitement différent et de l'atteinte à un droit fondamental : ne pas permettre à un employé de changer son horaire pour ne plus avoir à travailler les fins de semaine alors qu'il a accepté cette exigence à l'embauche, ne pas offrir d'espace dédié à la prière aux usagers dans les bibliothèques ou aux employés dans les bureaux,

ne pas aménager l'horaire ou les tâches d'un employé saisonnier et temporaire embauché comme sauveteur dans une piscine... Ces situations relèvent-elles d'une discrimination interdite ou d'une exigence justifiée par l'emploi ou par la mission du service? Plus la jurisprudence se développera, plus ces zones grises seront clarifiées.

La « peur de se retrouver devant la CDPDJ » ou devant la Cour suprême du Canada pousse parfois les administrations à « acheter la paix » en accommodant sans en être convaincues. Or, le recours aux tribunaux pour trancher un cas ambigu permet justement aux administrateurs de s'appuyer sur une jurisprudence qui les aidera à mieux évaluer et gérer les situations équivalentes qui se présenteront ultérieurement, écartant ainsi le risque de se retrouver à nouveau devant les tribunaux. La judiciarisation est parfois la solution la plus sage, même si les problèmes de vivre ensemble ne peuvent se régler uniquement par tribunaux interposés. Par ailleurs, devant des cas d'accommodement complexes, sur lesquels les avis juridiques divergent, le fait qu'une autorité comme un tribunal se prononce aura pour effet de protéger toutes les parties, quelle que soit l'issue :

- la ville concernée, qui ne se fera pas reprocher d'avoir plié devant les lobbys religieux pour des considérations électoralistes, ou au contraire, d'avoir brimé des minorités;
- la minorité concernée, qui pourra faire valoir qu'elle n'a fait que rétablir ses droits, sans obtenir de privilèges, ou à l'inverse, qui comprendra que sa plainte n'était pas fondée;
- les citoyens qui s'opposent aux accommodements religieux ou leurs représentants, qui pourront faire valoir leurs arguments, invoquer des contraintes excessives et courir la chance d'infléchir la décision du tribunal (ou qui n'y parviendront pas).

Certains élus sont idéologiquement opposés à l'idée même d'avoir à accommoder pour des motifs religieux. Ceux-là sont soit déboutés en cour (sachant que nul n'est au-dessus des lois) ou bien ils obtiennent gain de cause (quand la demande est jugée non fondée). D'autres élus font toutefois le choix politique inverse, celui d'accommoder même quand ils n'y sont pas tenus

légalement, voire d'aller au-devant des demandes. Il est important dans ce cas de bien préciser à ses commettants qu'on est sur le terrain politique de la promotion de la diversité religieuse et non plus sur le terrain juridique de la protection contre la discrimination fondée sur la religion. Le choix de certains élus d'aller plus loin que les exigences de la Charte et de la jurisprudence en matière d'accommodement religieux exacerbe les tensions, encourage la concurrence identitaire entre minorités religieuses et alimente la fausse perception selon laquelle les chartes sont un bar ouvert qui profite aux religieux orthodoxes et exclut les non-croyants.

Un préjugé défavorable aux accommodements religieux (guidé par l'anticléricalisme) est aussi préjudiciable qu'un préjugé trop favorable à ces pratiques (guidé par l'électoratisme), en particulier depuis l'affaire Amselem, qui a ouvert la voie à des pratiques très orthodoxes, ce qui suppose que les élus n'ont pas besoin d'aller plus loin que le droit canadien, lui-même assez généreux à ce chapitre. Les droits de la personne sont une question d'équité, pas de gentillesse. Les premières victimes de cette récupération politique de ce qui est avant tout une mesure juridique corrective sont les croyants et les pratiquants sincères, qui aspirent tout simplement à concilier leurs droits fondamentaux, dans les limites du raisonnable et dans le respect des droits d'autrui, sans passe-droit.

La confusion entre l'obligation juridique et la concession politique a également des conséquences néfastes sur les gestionnaires appelés à appliquer ces dérogations dans leur service : incapables d'expliquer le bien-fondé d'une décision politique qui leur a été imposée par des élus, ils se réfugient à leur tour derrière l'argument d'autorité ou la loi du silence. Le Mieux est parfois l'ennemi du Bien.

## RÉFÉRENCES

- Bosset, Pierre, « Limites de l'accommodement : le droit a-t-il tout dit? », *Éthique publique*, vol. 8, n° 3, 2007, en ligne : <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.1806>.
- Joncas, Pierre, *Les accommodements raisonnables entre Hérouxville et Outremont*, VLB, 2009
- Landau, Richard M., « Vers une définition légitime des religions », Commission ontarienne des droits de la personne, 2006, en ligne : <http://www.ohrc.on.ca>.
- Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville), décision de la Cour suprême du Canada, 15 avril 2015, en ligne : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/15288/index.do>.
- Milot, Micheline, *La laïcité*, Novalis, 2011.
- Radio-Canada, « Se cacher pour s'entraîner », *Maisonneuve en direct*, 7 novembre 2006, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/radio/maisonneuve/07112006/79656.shtml>
- Shields, Alexandre, « Les policières face aux hassidiques – La suggestion du SPVM est inacceptable, selon Dupuis », *Le Devoir*, 16 novembre 2006, en ligne : <https://www.ledevoir.com>.
- Saint-Pierre, Diane et Monica Gattinger Monica (dir.), *Cultural Policy : Origins, Evolution, and Implementation in Canada's Provinces and Territories*, Presses de l'Université d'Ottawa, 2021.
- Syndicat Northcrest c. Amselem, décision de la Cour suprême du Canada, 30 juin 2004, en ligne : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/2161/index.do>.
- Woerhling, José, « Quelle place pour la religion dans les institutions publiques? » dans Jean-François Gaudreault-DesBiens (dir.), *Le droit, la religion et le « raisonnable »*, Éditions Thémis, 2009, p. 115-168.
- Woerhling, José, « Diversité religieuse et liberté de religion au Canada », *Annuaire international des droits de l'homme*, 2010, p. 533-564.
- Woerhling, José, « Quand la Cour suprême s'applique à restreindre la portée de la liberté de religion : l'arrêt Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony (2009) », *Revue juridique Thémis*, vol. 45, n° 1, 2010, p. 7-49.

## CHAPITRE 7

---

# ORGANISATIONS COMMUNAUTAIRES, CHOC DISCRIMINATOIRE ET PARTICIPATION SOCIALE

---

Guy Drudi

Non, inter-cultures, quelle que soit la façon dont  
on écrit le mot, ne va absolument pas de soi.

(EMONGO, 2014, p. 221)

Le Forum *Bâtir la ville interculturelle : des pratiques aux politiques... aller-retour. Un forum international sur les cadres de référence pour les villes interculturelles*, organisé par le Laboratoire de recherche sur les relations interculturelles (LABRRI) à Montréal en mai 2014, a permis de constater l'importance grandissante de l'enjeu de la diversité ethnoculturelle pour les villes et les municipalités au Québec. Cependant, les minorités issues de cette diversité reçoivent un double message : si elles s'affichent socialement, elles peuvent être rejetées et si elles se replient sur elles-mêmes, on les accuse de ne « pas vouloir s'intégrer et [de] vivre en marge de la société » (Wieviorka, 2014, p. 20)<sup>1</sup>.

---

1. Il s'agit d'un message à double contrainte (*double bind*), c'est-à-dire à deux sens contradictoires ou incompatibles (Bateson, 1972). Dans une étude sur l'expérience des discriminations en France, Dubet souligne que « les Français exigent que les autres s'assimilent, et leur reprochent d'être assimilés. » (Dubet et al, 2013, p. 174).

Au Québec, les immigrants croient que le Québec est une société fermée et les membres de la société d'accueil croient que les immigrants ne veulent pas s'intégrer. Ces représentations confirment les préjugés des uns et des autres et créent un cycle de distanciation et de renfermement qui représente un obstacle considérable à l'inclusion des personnes issues de l'immigration. (White, Gratton et Rocher, 2015, p. 14)

D'où notre question : en quoi les organisations communautaires intervenant auprès des immigrants contribuent-elles à dénouer cette impasse et à proposer un véritable espace de participation sociale? Après avoir esquissé un bref historique des politiques du gouvernement du Québec sur l'intégration des immigrants, nous analyserons en quoi les organisations communautaires sont devenues de plus en plus critiques à l'égard des politiques gouvernementales sur l'immigration, allant jusqu'à constituer une alternative sociale-démocrate à la vision néolibérale de l'immigration qui prévaut au Québec<sup>2</sup>.

## 1. HISTORIQUE DES POLITIQUES DU QUÉBEC SUR L'IMMIGRATION

Le gouvernement du Québec crée en 1968 le ministère de l'Immigration (MIQ) afin de mieux contrôler son immigration, assurer la survie de la langue française et remédier au déclin du poids démographique du Québec au sein du Canada. Pour assumer son leadership en immigration, il organise un réseau de Centres de formation et d'orientation des immigrants (COFI), affirme le caractère francophone du Québec dans les bureaux d'immigration à l'étranger (Accord Lang-Cloutier, 1971), exige que le gouvernement fédéral tienne compte de son avis pour toute personne voulant s'établir au Québec (Accord Andras-Bienvenue, 1975) et obtient un pouvoir décisionnel en matière de sélection des

---

2. La vision sociale-démocrate insiste sur la mise en place de programmes sociaux de l'État pour une justice sociale et une meilleure distribution des richesses dans une société (Fraser, 2011, p. 44) tandis que la vision néolibérale insiste pour déconstruire les programmes et les « structures collectives capables de faire obstacle à la logique du marché (économique) pur » (Bourdieu, 1998, p. 3).

immigrants indépendants et un droit de regard sur l'ensemble des questions d'immigration, notamment la langue (Entente Cullen-Couture, 1978).

En 1991, l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains (Accord Gagnon-Tremblay McDougall) reconnaît au gouvernement du Québec la responsabilité exclusive de sélectionner les immigrants de la catégorie des indépendants, de même que les réfugiés et les personnes en situation semblable, à l'exception des personnes à qui le statut de réfugié est reconnu au Canada à la suite d'une demande d'asile. Le Québec est également responsable de l'accueil et de l'intégration linguistique, culturelle et économique des nouveaux arrivants qui ont obtenu le droit d'établissement ou qui sont en voie de l'obtenir.

L'adoption en 1990 de l'énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration, *Au Québec pour bâtir ensemble*, réaffirme l'importance de l'immigration au Québec pour relever les prochains défis de la société québécoise : le redressement démographique, la prospérité économique, la pérennité du fait français et l'ouverture sur le monde. Durant la même période, il se construit une vision québécoise de l'intégration sociale des immigrants qui repose sur la constitution d'un contrat moral et sur l'élaboration d'une culture publique commune. On propose aux immigrants un contrat social pour leur intégration. Pour le gouvernement du Québec, l'intégration est « un processus d'adaptation à long terme, multidimensionnel et distinct de l'assimilation ». Par l'apprentissage de la langue française, l'immigrant peut participer activement à la vie collective et développer un sentiment d'appartenance à la société québécoise. Cependant, il doit respecter les valeurs fondamentales du Québec que sont la démocratie, les droits et libertés de la personne ainsi que la langue française.

En 2015, le gouvernement du Québec ajoute une dimension économique à sa vision de l'intégration des immigrants en misant surtout sur leur participation active au marché du travail. La *Loi visant à accroître la prospérité socio-économique du Québec et à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par*

*une intégration réussie des personnes immigrantes* adoptée en 2019 stipule que le profil des immigrants admis au Québec doit correspondre aux exigences des emplois disponibles sur le marché du travail. Elle confirme une vision affairiste de l'immigration en proposant principalement des services pour accroître la capacité des immigrants à répondre aux besoins de l'emploi (connaissance du vocabulaire utilisé, de la culture en entreprise, etc.). La sphère économique devient l'espace privilégié pour assurer une intégration réussie des personnes immigrantes au Québec. Cette politique annonce une rupture avec la tradition d'accueil et d'intégration des immigrants au Québec (Porter, 2019) d'où l'importance du soutien des organisations communautaires pour les accompagner dès leur arrivée au Québec.

#### 1.1. Modèles à la base des politiques d'intégration du MIFI

Depuis l'adoption de l'énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration, *Au Québec pour bâtir ensemble* (1990), les programmes d'intervention du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) s'inspirent de trois modèles : le modèle intercommunautaire, le modèle civique et le modèle interculturel. À cette nomenclature, nous ajouterons un quatrième modèle, le modèle néolibéral.

##### *i) Le modèle intercommunautaire*

Le ministère finance des programmes de sensibilisation et de formation à la diversité ethnoculturelle dans les divers milieux de vie pour créer des relations entre les communautés culturelles et la société d'accueil. Le but est de développer un sentiment d'appartenance au Québec, dans le respect des différences culturelles de chacun, par la réalisation de projets communs.

##### *ii) Le modèle civique*

La création du ministère des Relations avec les Citoyens et de l'Immigration (MRCI), en 1996, rompt avec le modèle intercommunautaire. Il privilégie les éléments de la vie collective qui rassemblent les Québécoises et Québécois plutôt que ce qui

les différencie et finance des programmes de sensibilisation des immigrants sur leurs responsabilités civiques et sur leur engagement moral à participer au développement du Québec en tant que membres à part entière. Le but est de favoriser leur adhésion à une « citoyenneté québécoise ». Cependant, le modèle civique ne rend pas compte de la discrimination vécue par les immigrants et les personnes minorisées<sup>3</sup>.

*iii) Le modèle interculturel*

Ce modèle insiste sur la reconnaissance sociale de la diversité des contributions à la fois culturelles, économiques et sociales des immigrants accueillis au Québec. Le ministère instaure des programmes d'intervention qui sollicitent le réseau immédiat de la personne immigrante et fait la promotion du dialogue et de la communication interculturels pour abolir les distances culturelles et lutter contre la discrimination et le racisme. Par ce rapprochement interculturel, on vise à bâtir une société inclusive, plurielle et ouverte sur le monde. Les activités privilégiées sont de nature civique, éducative, sportive, culturelle, familiale ou communautaire et font la promotion des valeurs d'égalité, de solidarité et de dignité.

*iv) Le modèle néolibéral*

L'adoption, en juin 2019, de la *Loi visant à accroître la prospérité socio-économique du Québec et à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par une intégration réussie des personnes immigrantes* introduit un modèle néolibéral de l'immigration. Ce modèle repose sur des mesures spécifiques pour accroître la prospérité socio-économique du Québec et répondre aux besoins du marché du travail. La politique d'intégration des

---

3. Il existe une différence de sens entre un groupe défini comme minorité et un groupe minorisé : le premier est désigné en tant que tel en fonction de sa moindre importance numérique en comparaison avec le groupe majoritaire, tandis que le second signifie « être diminué ou amoindri au regard de la majorité lorsque celle-ci ne considère pas la minorité comme son égale » (Saillant et Lamoureux 2018, p. 97). Cet amoindrissement est qualitatif même s'il n'est pas quantitatif (voir, par exemple, le cas des femmes). Les facteurs qui contribuent à la minorisation d'une minorité relèvent « du capacitisme, du sexisme, de l'ethnocentrisme, du racisme et de l'hétérocentrisme » (*idem*, p. 97).

immigrants au Québec a toujours comporté un volet économique d'insertion à l'emploi, mais la loi actuelle priorise la dimension économique comme s'il s'agissait de l'unique voie pour assurer une intégration réussie des personnes immigrantes, en particulier dans les régions. Elle fait abstraction de la vision des modèles antérieurs, qui définissaient une intégration réussie à la société québécoise par le rapprochement et la participation sociale des immigrants non pas uniquement en termes d'arrimage avec les besoins du marché du travail.

L'objectif de ce modèle est de hausser le taux d'emploi des personnes immigrantes et d'accélérer leur intégration professionnelle, particulièrement dans les régions. Les programmes du MIFI valorisent surtout la contribution de l'immigration au développement économique des régions du Québec. Les activités financées ciblent les services aux entreprises pour les informer du profil de compétences des immigrants et les stratégies de communication pour faire connaître les offres d'emploi auprès des personnes immigrantes de la région de Montréal (La Maisonnée, 2019; Helly, 2019). On mise également sur l'apport d'une main-d'œuvre étrangère temporaire composée en grande partie de travailleuses et travailleurs non qualifiés, dont le statut légal peut les soumettre à des conditions de travail parfois dénoncées par les organisations communautaires qui sont partenaires du MIFI (Helly, 2019; Frozzini et al., 2019).

## **2. GESTION DE LA DIVERSITÉ ET PARTICIPATION SOCIALE DES IMMIGRANTS**

Les politiques sur l'immigration au Québec se fondent sur un modèle de gestion de la diversité. Dans une perspective managériale, la diversité représente une « valeur ajoutée » (*diversity advantage*) pour les entreprises (Kanter, 1993; Bouchard, 2012; Bah, 2015). Cette représentation néglige les rapports inégalitaires entre le groupe majoritaire et les groupes minoritaires, de sorte que les écarts entre les groupes d'appartenance et « les problèmes persistants de la discrimination et de l'exclusion sociale » (White, 2015) peuvent générer des problèmes de cohésion sociale. Le concept de « cohésion sociale » affirme l'importance de

développer un sentiment d'appartenance à l'égard de la société (Cantle, 2001, 2015; Emongo et White, 2014). Paradoxalement, c'est pour construire cette cohésion sociale que les politiques d'immigration au Québec font appel aux pratiques de la gestion de la diversité ethnoculturelle. Appliquée aux politiques d'immigration au Québec, la gestion de la diversité ethnoculturelle mise sur la contribution de tous à la société québécoise, peu importe les différences d'appartenance identitaire.

Selon Lessard (2010), l'identité québécoise oblige les immigrants et leurs descendants à amenuiser leurs différences culturelles s'ils veulent mettre à profit leurs compétences et aspirer à la mobilité sociale. Ainsi, loin d'être perçue comme un enrichissement tel que souhaité initialement par le gouvernement du Québec, la différence culturelle remet en question l'identité du Québec et introduit dans le champ des réseaux sociaux et professionnels une zone d'incertitude qui devient difficile à gérer, à contrôler et à prévoir (Frozzini, 2014). Même constat à l'échelle des villes au Québec. Malgré qu'elles soient souvent qualifiées de politiques interculturelles, les politiques municipales servent à rassurer la majorité tout autant sinon plus qu'à guider les immigrants et à soutenir les échanges interculturels (Germain et al., 2003).

### 3. LES ORGANISATIONS COMMUNAUTAIRES AU QUÉBEC

Depuis la fin des années 70, le gouvernement du Québec conclut avec les organismes communautaires des ententes financières pour offrir des services de proximité aux personnes immigrantes. Les organisations communautaires au Québec sont regroupées à l'intérieur d'un mouvement social autonome qui intervient non seulement sur la satisfaction de besoins individuels, mais également sur la qualité du tissu social (Gouvernement du Québec, 1997; Lachapelle, 2017). Fondées sur des valeurs de liberté, d'égalité, de solidarité et de justice, les organisations communautaires adoptent un mode de fonctionnement démocratique, volontaire et partenarial qui valorise l'engagement citoyen de la population (Saillant et Truchon, 2013). En dépit d'un financement public pour certaines de leurs activités, leurs positions peuvent diverger des politiques de l'État, créant un rapport conflictuel avec certains

ministères. Issues de la mobilisation citoyenne, elles expriment un point de vue alternatif et distancé des décisions du gouvernement sur des enjeux sociaux, politiques et culturels.

La Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI) regroupe les organisations communautaires mandatées pour l'accueil des immigrants au Québec. Financées en majorité par le MIFI, ces organisations offrent aux familles immigrantes des outils pour interagir avec leur nouveau milieu par l'apprentissage du français, l'installation en logement, l'inscription des enfants à l'école et l'obtention d'un emploi (adaptation fonctionnelle). Elles les invitent à se construire un réseau d'appartenance au moyen duquel elles pourront se reconnaître, s'affirmer dans leur nouvelle identité, lutter contre la discrimination et acquérir une crédibilité sociale (adaptation sociale). Elles leur proposent également des activités de rapprochement interculturel pour raffermir le sentiment d'appartenance à la société d'accueil (adaptation culturelle) (Drudi, 2010; Guyon, 2011; TCRI, 2019; Rachédi et Legault, 2019; Vatz Laaroussi, 2019).

Ces mouvements (sociaux) ont [...] enrichi l'idée de pluralité, en l'habillant d'attributs autres, non exclusifs à celui d'ethnicité, tels que genre, race, sexualité, différences corporelle et d'esprit, de classe [...]. L'altérité de la diversité, sous les mains de ces médiateurs et passeurs, n'est point ici exotisée, elle est au contraire assimilée au registre des droits fondamentaux de tout sujet humain. (Saillant, 2015, p. 12).

Ayant développé une expertise pour résoudre les difficultés rencontrées par les immigrants, les organisations communautaires ont créé un partenariat avec les universités et les cégeps. À partir du modèle de la recherche collaborative, appelée également recherche partenariale, elles explorent de nouveaux domaines d'intervention auprès des familles immigrantes afin de mieux comprendre les différentes perceptions de la participation sociale réussie en contexte interculturel (Drudi et al., 2020).

À Montréal, plusieurs organisations sont associées au programme de recherche « Vers une ville interculturelle », du LABRRI de l'Université de Montréal. Dans le cadre de cette recherche, le LABRRI a développé une méthodologie et un cadre théorique

qui permettent de recenser les savoirs développés autour de la problématique du « vivre-ensemble » à Montréal. Ce projet de recherche regroupe des partenaires universitaires, municipaux et communautaires qui interviennent régulièrement sur des enjeux de relation interculturelle<sup>4</sup>.

Sur le terrain, la proximité entre les autorités municipales et les organisations communautaires provoque des problèmes de reconnaissance d'expertises (TCRI, 2012). Les municipalités du Québec, dont la Ville de Montréal, investissent dans des programmes d'accueil des immigrants et cherchent à développer un savoir interculturel. Elles revendiquent auprès du gouvernement du Québec un financement public additionnel. Dans les organisations communautaires, ces programmes reçoivent très peu de soutien financier comparativement aux montants versés aux villes et municipalités pour ces mêmes services.

#### 4. CHOC DISCRIMINATOIRE ET PARTICIPATION SOCIALE

Dans un contexte de « super diversité » (Vertovec, 2007), les individus sont porteurs de multiples identités et la communication entre eux ne peut pas se réduire uniquement au décodage culturel de l'Autre. Qui dit « société pluraliste dit groupe majoritaire et groupes minoritaires » (White, 2013). La reconnaissance de la diversité ne suffit pas à établir un rapport égalitaire entre ces groupes, car reconnaître la diversité chez l'Autre est l'occasion d'identifier les différences qui le discriminent socialement. « Si la diversité nous permet de voir la spécificité de l'Autre, la discrimination nous permet de comprendre son combat. » (White, 2013, p. 46) C'est exactement entre « la revendication identitaire et la reconnaissance des droits » que se situe l'intervention des organisations communautaires auprès des immigrants (Saillant et Truchon : 2013). Elles luttent pour la dignité des minorités et la justice sociale en transformant le rapport de domination de la majorité envers les minoritaires (Lachapelle, 2017; Saillant et Lamoureux, 2018).

---

4. Pour en savoir davantage, voir <http://villeinterculturelle.net>.

Les outils nécessaires à la participation sociale des immigrants font appel à différents niveaux d'adaptation dont l'adaptation fonctionnelle, qui concerne l'apprentissage de la langue, l'insertion au travail, l'installation dans un logement et la fréquentation scolaire; l'adaptation sociale, qui permet la création de réseaux informels (primaires) dans le milieu d'accueil, l'affirmation identitaire, une crédibilité sociale ainsi qu'un réseau d'appartenance; et l'adaptation culturelle, qui enrichit le patrimoine symbolique (valeurs, modes de penser, d'agir) de la société d'accueil. Résultante de l'interaction entre ces niveaux d'adaptation, les individus sont reconnus comme des acteurs à part entière dans la société, sans égard à leur origine ethnique ou nationale, la race, la couleur, la religion, la langue ou le sexe. Cette reconnaissance leur confère un pouvoir de négociation, une capacité d'action et d'influence sur les enjeux de la société et la possibilité de s'y développer en fonction de leurs besoins, de leurs aspirations, de leurs valeurs et de leurs intérêts. Elle leur ouvre également l'accès à une mobilité sociale pleine et entière, leur permettant ainsi de participer à tous les secteurs de la vie économique, politique et culturelle de la société (Drudi, 2010, 2012). Le déni de cette reconnaissance constitue une barrière à la participation sociale et génère une souffrance sociale appelée « choc discriminatoire » (Drudi, 2010; Benhadjoudja, 2014; Wieviorka, 2014).

Ce choc consiste à sentir que, sans égard à l'adaptation fonctionnelle, sociale ou culturelle, sans égard à sa maîtrise des référents culturels de la société d'accueil, la personne est différenciée (distancée, mise à l'écart) et infériorisée (jugée moins performant, moins compétente, inadéquate) sur la seule base de son appartenance à un groupe (origine ethnique ou nationale, race, couleur, religion, langue ou genre). Autrement dit, il s'agit d'une prise de conscience à un moment précis d'une stigmatisation qui révèle une exclusion qui était occultée jusqu'à présent et qui engendre une souffrance sociale, un malaise identitaire et une rupture de confiance dans le lien social.

Ledoyen (1992) identifie sept facteurs sur la base desquels les individus peuvent être considérés comme des étrangers. Il s'agit d'être né à l'étranger, d'être différent physiquement (p. ex.

la couleur de la peau), de posséder une langue maternelle ou un accent autres que ceux de la majorité, d'avoir un patronyme à consonance différente, de pratiquer une religion minoritaire ou de ne pas avoir d'ancêtres québécois. L'importance de ces facteurs varie selon les groupes, mais un fait est à remarquer : pour les membres des « minorités racialisées », et plus spécifiquement les personnes « noires », la couleur de la peau constitue le premier facteur de différenciation. La dévalorisation ressentie en raison de la couleur de la peau n'est pas abstraite; elle conditionne l'existence et la vie quotidienne, « car même si les Blancs et les autres vivent dans le même monde, ils ne l'expérimentent pas de la même manière » (Idir et Abadie, 2019). Cependant, depuis les attentats du World Trade Center aux États-Unis (2001), les débats enflammés au Québec sur les accommodements raisonnables (2007), la Charte des valeurs québécoises (2013) et la Loi sur la laïcité de l'État (2021), l'identification à l'Islam est perçue comme problématique et même dangereuse par certains médias et une partie de l'opinion publique. Selon certains, la religion devient un facteur de différenciation et d'infériorisation qui dépasse maintenant celui de la couleur de la peau (Fall, 2015). Que ce soit la peur d'une éventuelle application de la *charia*, celle de la radicalisation des discours des imams ou du sort réservé aux femmes en termes de sécurité ou de menaces à leur intégrité physique, la perception de l'Islam dans la société provoque un choc discriminatoire qui crée un malaise identitaire, particulièrement chez les membres des communautés musulmanes (Benhadjoudja, 2014; Marcil, 2014). Ainsi, peu importe le processus d'intégration sociale réalisé par les membres des minorités, peu importe s'ils appartiennent à la première, à la seconde ou à la troisième génération, ils risquent de ressentir le choc discriminatoire<sup>5</sup>.

---

5. En présentant le Projet de loi 60 intitulé Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement (2013), le Gouvernement du Québec a stigmatisé l'appartenance religieuse et discrédité cette dimension fondamentale dans la définition de l'identité de la personne et de son groupe d'appartenance. Il a invalidé cette voie de participation à la société d'accueil et en a marginalisé les membres en limitant leur accès à l'emploi dans les organisations publiques. Cette marginalisation est associée au choc discriminatoire et au repli identitaire (Drudi, 2014).

Les cas de profilage racial procèdent de la logique du choc discriminatoire. Selon Turenne (2006), ces situations s'appuient sur un discours consacrant la distinction entre un « nous » blanc et un « eux » racisé. Les groupes minoritaires sont représentés davantage comme des assaillants, de sorte qu'un crime commis par une personne blanche est saisi comme étant une pathologie individuelle, tandis qu'un crime commis par une personne racisée<sup>6</sup> est représenté comme portant une empreinte culturelle et collective (Conseil interculturel de Montréal, 2006, 2017).

D'autres recherches confirment les conséquences du choc discriminatoire que vivent les jeunes de communautés ethnoculturelles, dont celle de l'Institut interculturel de Montréal sur le malaise identitaire (Emongo et Grégoire, 2005). Le terme de choc est approprié si l'on considère les réactions émotives et physiques des victimes qui se sentent discriminées en raison de leur appartenance à un groupe.

Le fossé s'agrandit entre les immigrés d'un côté et la société d'accueil d'un autre côté ce qui les met en situation de « choc discriminatoire » vis-à-vis de la communauté majoritaire par leur faible participation aux sphères économiques et politiques significatives, par le sentiment de rejet que vivent de nombreux immigrés et le réflexe de repli sur soi que ce sentiment provoque chez certains (Emongo et Grégoire, 2006, p. 47).

L'expérience du choc discriminatoire rompt un équilibre nécessaire au dialogue interculturel. La différence est stigmatisée et les outils de sensibilisation et de rapprochement interculturel ne suffisent plus à combler l'écart provoqué par les stéréotypes et les préjugés qui amplifient la différenciation. Il existe des obstacles systémiques et directs à la communication interculturelle : le choc de la différence va du choc culturel au choc discriminatoire. L'espace social créé par les organisations communautaires atténue cette rupture de confiance dans le lien social.

---

6. Les minorités racisées sont également identifiées par la Loi sur l'équité en matière d'emploi (1995) du Canada comme des minorités visibles et désignent les « personnes, autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche » (Chicha et Charest, 2013, p. 17).

## 5. ESPACE SOCIAL ET ORGANISATIONS COMMUNAUTAIRES

Le mouvement communautaire lutte pour la dignité des populations marginales victimes de l'exclusion sociale, du mépris et des injustices sociales. (Chaouite, 2007; Lachapelle 2017). En fondant leurs interventions sur l'approche citoyenne<sup>7</sup>, les organisations communautaires offrent aux individus un espace de réparation pour construire leur estime de soi et favoriser leur participation dans la société (rôle de médiation sociale). Elles mobilisent la population et les décideurs sur la nécessité de cesser la discrimination pour favoriser la participation sociale (rôle de mobilisation sociale). Enfin, elles contribuent par des évaluations formatives sur les interventions réalisées au développement des compétences spécifiques dans le domaine des relations interculturelles (rôle de recherche sociale) (Saillant et Lamoureux, 2018).

C'est à l'intérieur de ces organisations communautaires que les immigrants partagent leurs intérêts quant aux enjeux sociaux avec les membres de la société d'accueil. Les organisations communautaires aménagent un espace qui permet un dialogue entre les membres de groupes d'univers culturels différents, augmentent leur capacitation citoyenne et rendent possible une participation sociale qui autrement n'aurait pas lieu. Les accueillants y exercent un rôle de passeurs : « de facilitateurs des voies (et des voix) de passages, de traductibilité, d'interprétation entre les langues, les mémoires, les cités et leurs lois » (Chaouite, 2007, p. 20; Lachapelle, 2017). En mettant en relation « des porteurs d'héritages culturels différents, [l'organisation communautaire]

---

7. L'approche citoyenne contribue à créer un tissu social fondé sur des réseaux sociaux qui facilite l'intégration différenciée des personnes et l'expression d'une solidarité et d'une autonomie collective face à l'État et à ses institutions. Elle améliore la qualité de la vie individuelle et collective dans chaque milieu, notamment en y créant ou en y développant des ressources favorisant l'entraide et d'autres formes de support qui transcendent la compartimentation des clientèles et réduisent le recours aux institutions. Elle repose sur un désir de convivialité et un travail de mobilisation sociale. La convivialité ne peut pas se construire par la négociation de droits en pièces détachées. Elle nécessite un projet social englobant et motivant, un engagement véritable à améliorer la qualité du tissu social, du milieu de vie, de la société, c'est-à-dire un engagement enraciné dans la solidarité des forces vives du milieu et de l'histoire (Alary, 1988).

relate et met en dialogue des récits de soi et des autres et elle relaie en déplaçant le même vers l'autre et inversement » (Chaouite, 2007, p. xiv; Saillant et Lamoureux, 2018)

Tout un réseau interculturel est venu ainsi « médier » et mailler les rapports sociaux là où la question de l'étranger et de l'immigré mettait le service public au cœur de la « contradiction interculturelle » : entre une vision abstraite de l'égalité de traitement qui risque d'exclure de fait les catégories socioculturelles en écart avec le modèle social standard et la vision d'un traitement spécifique des minorités, maintenant ces mêmes catégories dans une sorte d'extériorité à la société. Le réseau associatif a ainsi inventé la médiation dite interculturelle comme réponse à cette contradiction. (Chaouite, 2007, p. 45)

L'espace de médiation dans les organisations communautaires reconnaît non seulement la différence mais l'accueille sans distinction aucune. Il devient un « l'espace de sa fécondation, de son élaboration voire de sa pacification de la manière la plus équitable possible » (Chaouite, 2007, p. 44). Les organisations communautaires constituent un milieu favorable à l'émergence d'un lien social par la participation à une œuvre commune qui pourrait définir une appartenance communautaire au Québec où « le vivre ensemble » se traduit par « le faire ensemble » (White, 2018).

## RÉFÉRENCES

- Alary, Jacques (dir.), *Solidarités. Pratiques de recherche-action et de prise en charge par le milieu*, Boréal, 1988.
- Bah, Bélinda, « Vers la construction d'un cadre analytique lié à l'étude de la participation citoyenne des immigrants », *Les Cahiers du CRIEC*, n° 37, 2015, p. 89-114.
- Bateson, Grégory, *Vers une écologie de l'esprit 2*, Seuil, 1972.
- Benhadjoudja, Leila « Les controverses autour du hijab des femmes musulmanes : un débat laïque? » dans Sébastien Lévesque (dir.), *Penser la laïcité québécoise. Fondements et défense d'une laïcité ouverte au Québec*, Les Presses de l'Université Laval, 2014, p. 109-128.
- Bouchard, Gérard, *L'interculturalisme. Un point de vue québécois*, Boréal, 2012.
- Cantle, Ted, *Community Cohesion, Report of the Independent Review Team*, Home Office, 2001.
- Cantle, Ted, « On Segregation », *Social Science Space*, 2015, en ligne : <https://www.socialsciencespace.com/2015/11/ted-cantle-on-segregation/>.

- Chaouite, Abdellatif, *L'interculturel comme art de vivre*, L'Harmattan, 2007.
- Chicha, Marie-Thérèse et Éric Charest, *Le Québec et les programmes d'accès à l'égalité : un rendez-vous manqué? Analyse critique de l'évolution des programmes d'accès à l'égalité depuis 1985*, Centre d'études ethniques des universités montréalaises, 2013.
- Conseil interculturel de Montréal, *Avis sur la problématique du profilage racial à Montréal*, 2006.
- Conseil interculturel de Montréal, *Avis sur le profilage racial, dix ans après 2006-2016*, 2017.
- Drudi, Guy, « Le choc discriminatoire et ses conséquences sur l'intégration sociale des jeunes des minorités visibles : obstacle à la mobilité professionnelle et à la participation citoyenne », *Bulletin de l'Observatoire international sur le racisme et les discriminations*, vol. 6, n° 1, 2010, p. 6-8.
- Drudi, Guy, « Le choc discriminatoire, obstacle à la mise en valeur professionnelle des personnes issues de l'immigration », *Bulletin de l'Observatoire international sur le racisme et les discriminations*, vol. 8, n° 2, 2012, p. 5-9.
- Drudi, Guy, *Pour un sentiment d'appartenance et une participation à la société en tant que citoyen à part entière. Un Québec accueillant et inclusif!* Mémoire présenté à la Commission des institutions du Gouvernement du Québec sur le Projet de loi numéro 60, Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement. La Maisonnée, 2014.
- Drudi, Guy, Sonia Vaillancourt et Dong Qi Zheng, « Une recherche collaborative : l'accessibilité au loisir comme vecteur d'accueil et d'intégration en contexte interculturel », *Loisir et Société*, vol. 43, 2020, p. 421-429.
- Emongo, Lomomba et Bob W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Presses de l'Université de Montréal, 2014.
- Emongo, Lomomba et Anne-Josée Grégoire, *Malaise identitaire chez les jeunes des communautés ethnoculturelles de Montréal. Un projet d'action et de développement des ressources communautaires*, Institut Interculturel de Montréal, 2005 et 2006.
- Fall, Khadiyatoulah, « De quoi l'expression "le vivre-ensemble" est-il le nom? Cartographie d'une notion », dans Francine Saillant (dir.) *Pluralité et vivre ensemble*, Les Presses de l'Université Laval, 2015, p. 38-53.
- Frozzini, Jorge, « L'interculturalisme et la Commission Bouchard-Taylor », dans Lomomba Emongo et Bob W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Presses de l'Université de Montréal, 2014, p. 45-61.
- Frozzini, Jorge, Audrey Gonin et Marie-Josée Lorrain, « Dynamiques interculturelles en milieu de travail et associatif : des enjeux incontournables pour une participation démocratique des néo-Québécois », *Communiquer*, n° 25, 2019, p. 79-97.

- Germain, Annick et al., *Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal*. Institut national de la recherche scientifique – Urbanisation, Culture et Société, 2003.
- Gouvernement du Québec, *L'évaluation des organisations communautaires et bénévoles. Une évaluation respectueuse des organisations communautaires et bénévoles implique un processus de négociation*, Comité ministériel sur l'évaluation MSSS, 1997.
- Helly, Denise, « Les politiques canadiennes au diapason des tendances néolibérales », *Migrations et droits : un défi démocratique*, Centre Justice et foi, 2019, p. 33-45.
- Guyon, Sylvie, *L'intégration des enfants et des jeunes immigrants de première génération au Québec. Perspective des organismes communautaires au service des nouveaux arrivants*, Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, 2011.
- Kanter, Rosabeth Moss, *Men and Women of the Corporation*, Basic Books, 1993.
- La Maisonnée, « Assurer une intégration réussie des personnes immigrantes au Québec en éliminant les obstacles systémiques qui limitent à la fois leur accès au marché de l'emploi et la prospérité socio-économique du Québec », Mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens sur le Projet de loi numéro 9, 2019.
- Lamoureux, Diane (2013). « “Le droit d’avoir des droits”. Que faisons-nous politiquement lorsque nous revendiquons des droits? », dans Francine Saillant et Karoline Truchon (dir.), *Droits et cultures en mouvements*, Les Presses de l'Université Laval, 2013, p. 41-61.
- Lachapelle, René, *Être passeur La fonction de liaison en organisation communautaire*, Les Presses de l'Université Laval, 2017.
- Ledoyen, Alberte, *Montréal au pluriel*, IQRC, 1992.
- Lessard, Jean-François, « Le défi individualiste », dans Bernard Gagnon (dir.) *La diversité culturelle québécoise en débat : Bouchard, Taylor et les autres*, Québec Amérique. 2010, p. 33-43.
- Marcil, Iannick, « Les controverses autour du hijab des femmes musulmanes : un débat laïque? », dans Sébastien Levesque (dir.), *Penser la laïcité québécoise. Fondements et défense d'une laïcité ouverte au Québec*, Les Presses de l'Université Laval, 2014, p. 109-128.
- Idir, Mouloud et Delphine Abadie, « La dignité et l'honneur en politique : qu'est-ce à dire au regard du racisme et des personnes noires? Entretien avec le philosophe Norman Ajari », Webzine *Vivre ensemble*, Centre justice et foi, 2019, en ligne : <https://cjf.qc.ca/vivre-ensemble/webzine>.
- Porter, Isabelle, « Les immigrants en région ne sont pas juste des travailleurs », *Le Devoir*, 29 mars 2019.
- Rachedi, Lyliane et Gisèle Legault, « Le modèle interculturel systémique : considérer les contextes », dans Lyliane Rachedi et Bouchra Taïbi (dir.), *L'intervention interculturelle*, Chenelière, 2019, p. 144-167.
- Saillant, Francine et Karoline Truchon (dir.), *Droits et cultures en mouvements*, Les Presses de l'Université Laval, 2013.

- Saillant, Francine, « Pluralité et vivre ensemble : Paradoxes et Possibilités », dans Francine Saillant (dir.), *Pluralité et vivre ensemble*, Les Presses de l'Université Laval, 2015, p. 18-37.
- Saillant, Francine, « Vie sociale des droits dans le mouvement communautaire : constats et enjeux transversaux », dans Francine Saillant et Ève Lamoureux (dir.), *InterReconnaissance. La mémoire des droits dans le milieu communautaire au Québec*, Les Presses de l'Université Laval, 2018, p. 318-330.
- Saillant, Francine et Ève Lamoureux, « Introduction. Reconnaissance et inter-Reconnaissance dans le milieu communautaire au Québec. Des droits en perspective », dans Francine Saillant et Ève Lamoureux (dir.), *Inter-Reconnaissance. La mémoire des droits dans le milieu communautaire au Québec*, Les Presses de l'Université Laval, 2018, p. 14-31.
- Saillant, Francine et Ève Lamoureux (dir.), *InterReconnaissance. La mémoire des droits dans le milieu communautaire au Québec*, Les Presses de l'Université Laval, 2018
- Turenne, Michèle, *Prouver le profilage racial : perspectives pour un recours civil*. CDPDJ, 2006.
- TCRI, *Pour une prise en compte de l'immigration dans l'occupation et la vitalité des territoires*. Mémoire présenté le cadre de la consultation sur le projet de loi no 34, 2012.
- TCRI, Mémoire présenté dans le cadre de la consultation sur le projet de loi 9, 2019.
- Vatz Laaroussi, Michèle, « Les dynamiques d'intégration et d'inclusion des personnes et des familles immigrantes et réfugiées : une responsabilité partagée », dans Lyliane Rachedi et Bouchra Taïbi, (dir.) *L'intervention interculturelle*, Chenelière, 2019, p. 54-79.
- Vertovec, Steven, « Super-diversity and its implications », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 30, n° 6, 2007, p. 1024-1054.
- White, Bob W., « Contre la diversité », *TicArtToc*, vol. 1, 2013, p. 44-47.
- White, Bob W., « Le "vivre-ensemble" comme scénario de l'interculturel au Québec », dans Francine Saillant (dir.), *Pluralité et vivre ensemble*, Les Presses de l'Université Laval, 2015, p. 39-62.
- White, Bob W., « Cohabitation citoyenne et nouvelles formes d'appartenance : Quelques observations de Montréal », *Sociographe*, n° 37, 2018, p. 87-96.
- White, Bob W., Danielle Gratton et François Rocher, *Les conditions de l'inclusion en contexte interculturel*, Mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens, 2015.
- Wieviorka, Michel, *L'antisémitisme expliqué aux jeunes*, Seuil, 2014.



## CHAPITRE 8

---

# MULTI- ET INTERCULTURALISME

---

*Entre être « trop canadien » ou « trop québécois »*

François Rocher et Marta Massana Macià

La diversité inhérente aux sociétés contemporaines, sous toutes ses formes (ethnoraciale, religieuse, de genre, etc.), interpelle les autorités publiques, peu importe leurs domaines d'intervention. Les institutions, que ce soit à l'échelle pancanadienne, provinciale, municipale, et même en ce qui concerne les organismes publics et parapublics (écoles, universités, hôpitaux, services sociaux, armée, police, et la liste pourrait s'allonger), ont été appelées à adopter des mesures visant à répondre aux pressions pour le développement de politiques et de programmes qui reconnaissent et rendent compte de cette diversité. L'intervention de l'État, peu importe l'échelle à laquelle elle se produit, s'accompagne invariablement, quel que soit le domaine, de la nécessité de décrire et de (re)nommer la réalité sociale. Ainsi, les actions de l'État dans le domaine de la diversité ethnoculturelle ou raciale se sont déclinées en différents vocables. Au Canada, depuis le début des années 1970, le terme « multiculturel » s'est imposé. Au Québec, dix ans plus tard, la notion d'interculturalisme a plutôt été privilégiée. Pour d'autres, il s'agit simplement de faire référence à la nécessité du « vivre ensemble », et donc à l'impératif d'aménager des modes de compréhension et des espaces de rencontre, de dialogue et d'interaction.

Le choix des termes n'est jamais neutre, certains sont mis de l'avant, d'autres sont rejetés. Ce choix s'inscrit dans des contextes historiques particuliers propres à chaque formation sociale. Ce chapitre dessine à grands traits comment on en est venu à favoriser le multiculturalisme au Canada et pourquoi, au Québec, on lui a préféré le terme d'interculturalisme. Il s'agira de faire un bref retour sur ce que recouvrent l'un et l'autre, en montrant leur complémentarité et leurs différences, réelles ou présumées, et en mettant l'accent principalement sur les acceptions qu'en ont donné à la fois les gouvernements canadien et québécois et sur la manière dont elles se sont inscrites dans certaines politiques publiques.

### **ENTRE MULTI ET INTERCULTURALISME : D'ABORD UN ENJEU POLITIQUE**

Il faut souligner, d'entrée de jeu, que les deux termes sont polysémiques. Même s'ils s'inscrivent dans les approches pluralistes qui reposent sur la reconnaissance de la diversité ethnoculturelle ou raciale, ils peuvent renvoyer à des réalités matérielles, politiques et symboliques différentes. Sommairement, nous identifions quatre registres sémantiques ayant chacun une portée distincte et ouvrant la porte à des débats qui ne se recoupent pas nécessairement :

1. **Registre descriptif** : Dans un premier temps, au sens large, ces termes font référence à la présence d'individus et de groupes qui se différencient en fonction de leur origine ethnique, de leur race ou de la couleur de leur peau. La société est ainsi multi ou interculturelle parce qu'elle n'est tout simplement pas homogène en fonction de ces marqueurs spécifiques. Ces termes sont d'abord et avant tout utilisés pour décrire une réalité.
2. **Registre normatif** : Ces concepts peuvent également exprimer un ensemble de valeurs, de normes ou de principes qui devraient être valorisés dans les espaces publics et civiques, comme l'ouverture à l'autre, la tolérance, l'inclusion, le dialogue, l'hospitalité, la

réciprocité, l'accueil, l'équité, la solidarité, la générosité, la justice, etc. Dans cette perspective, les différences ne devraient pas être vues comme des barrières insurmontables, mais plutôt comme un incitatif à jeter des ponts afin de favoriser les rapprochements. Vus sous cet angle, le multi et l'interculturalisme se déclinent comme un idéal normatif ou une représentation de ce que sont une vie bonne (pour les individus) et une société juste (pour les collectivités).

3. Registre idéologique : Multi et interculturalisme peuvent aussi s'inscrire plus directement dans une idéologie politique, à savoir une représentation symbolique à la fois explicite et assumée d'un projet politique qui serait marqué par les principes d'ouverture, de tolérance, de reconnaissance. Un État peut promouvoir le multi ou l'interculturalisme et en faire un élément plus ou moins central d'une identité commune. À cet égard, le respect de la différence et l'ouverture constituent des fondements ou des marqueurs de la société.
4. Registre des politiques publiques : Finalement, les termes peuvent désigner un ensemble de politiques publiques qui s'inscrivent, implicitement ou explicitement, dans l'idéologie étatique multi ou interculturelle.

Ce qu'il importe de retenir est la nécessité de distinguer le registre sémantique lorsque l'un ou l'autre terme est utilisé.

Dans le cas du Canada et du Québec, le multiculturalisme et l'interculturalisme prennent des significations fortement marquées par leur contexte d'énonciation. L'enjeu porte, dirions-nous, presque exclusivement sur le troisième registre.

## 1. UN CANADA MULTICULTUREL DANS UN CADRE BILINGUE

L'adoption, par le Canada, du multiculturalisme doit être située dans les tensions ayant marqué les années 1960. Dans la foulée de la Révolution tranquille, les revendications d'autonomie politique et de refonte constitutionnelle de la part du gouvernement québécois, ainsi que la naissance de partis politiques

indépendantistes (Rassemblement pour l'indépendance nationale en 1963, Ralliement national en 1966, Parti québécois en 1968) s'alimentent de la thèse des deux nations fondatrices. Pour mieux appréhender cette crise politique, le gouvernement fédéral crée la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Commission Laurendeau-Dunton, du nom de ses coprésidents). Les commissaires ne réussissent pas à s'entendre sur la notion de biculturalisme, pourtant au cœur du mandat qui leur avait été donné. De plus, les notions de bilinguisme et de dualité ne font pas consensus au sein de la population. Des groupes d'ascendance immigrante (en particulier d'origine ukrainienne, principalement concentrée dans l'ouest du Canada, mais aussi italienne ou juive) jugent que le biculturalisme ne rend pas justice à l'apport des immigrants dans l'édification du Canada. Ils réclament une description plus juste de la réalité canadienne et des politiques visant à préserver et soutenir les cultures minoritaires autres que d'expression française. Faisant écho à ces revendications, la Commission recommande au gouvernement de favoriser la reconnaissance de ces groupes et de leur assurer une meilleure participation aux institutions canadiennes.

Cette recommandation tombe à point. Le premier ministre Pierre Elliott Trudeau a justifié son engagement politique sur la scène fédérale pour, notamment, en découdre avec le nationalisme québécois, qu'il exècre, et combattre le mouvement indépendantiste qui prend de la vigueur. Dès 1969, il fait adopter la *Loi sur les langues officielles* qui reconnaît l'égalité de statut de l'anglais et du français au Canada pour les locuteurs de ces langues et permet aux citoyens de recevoir des services fédéraux dans la langue de leur choix, là où le nombre le justifie. Le principe du bilinguisme repose sur une conception personnelle et non territoriale de l'aménagement linguistique. La *Loi* s'articule autour de la symétrie de statut des langues officielles. Le gouvernement fédéral balise ainsi le terrain des débats linguistiques qui font rage au Québec, alors qu'il est de plus en plus question d'accorder au français le statut de langue officielle et, ce faisant, de territorialiser l'enjeu linguistique. De plus, le gouvernement de P.E. Trudeau développe l'idée du multiculturalisme comme idéologie de remplacement au biculturalisme, particulièrement populaire

au Québec. Bien que les objectifs de la politique du multiculturalisme présentée en 1971 visent à aider les groupes culturels à préserver et affirmer leur identité, à surmonter les obstacles à leur pleine participation, à promouvoir les échanges, et à favoriser l'apprentissage d'une des deux langues officielles, on retient surtout son allocution à la Chambre des communes où il affirme qu'il ne peut y avoir de culture officielle au Canada, qu'il n'existe qu'un seul groupe de citoyen et que ce dernier ne peut être que canadien (Chambre des communes, 1971, p. 8545).

Cette déclaration, qui devient le socle de l'idéologie étatique du multiculturalisme canadien, fait bondir au Québec. Le premier ministre du Québec, Robert Bourassa, envoie une lettre à son homologue canadien le 11 novembre 1971. Il y émet deux réserves : la première concerne le fait que le principe de la politique du multiculturalisme contredit le mandat de la commission Laurendeau-Dunton qui reposait sur l'égalité entre les deux peuples fondateurs; la deuxième a trait à la dissociation entre langue et culture, principe préjudiciable et incompatible avec l'orientation voulant que «le Québec doi[ve] assumer le rôle de premier responsable sur son territoire de la permanence de la langue et de la culture française». Il prend néanmoins la peine de rappeler que «cela ne signifie pas qu'il puisse y avoir la moindre discrimination envers les autres cultures» (Bourassa, 1971). Il souligne aussi que le gouvernement du Québec poursuit des objectifs similaires en matière de soutien aux groupes issus des minorités ethnoculturelles.

La perception du multiculturalisme qui s'imposera au Québec au cours des décennies suivantes, au sein de l'élite politique et plus particulièrement des milieux nationalistes, sera marquée de manière indélébile par les intentions originales de ses idéateurs. Le multiculturalisme est irrémédiablement associé à cette double volonté d'oblitérer la référence au binationalisme ou au biculturalisme et de contrecarrer les efforts consentis par la suite pour faire du français la langue publique commune et la langue officielle de l'État québécois. Qui plus est, dans les débats publics au Canada, c'est en se référant au multiculturalisme que les orientations nationalistes du gouvernement du Québec sont souvent accusées

d'être rétrogrades, voire xénophobes (Winter, 2015). Par exemple, c'est au nom du multiculturalisme canadien que furent dénoncées les orientations gouvernementales en matière de laïcité, qu'elles aient été formulées par le Parti québécois à travers sa « Charte des valeurs » de 2013, ou par le récent gouvernement de la Coalition avenir Québec et sa *Loi sur la laïcité de l'État* (ou loi 21) adoptée en juin 2019. En d'autres termes, l'opposition à l'endroit de la politique fédérale tient moins aux politiques de reconnaissance et de prise en compte de la diversité ethnoculturelle et raciale qui s'y rattachent, aux valeurs qu'elle promet, qu'à l'inscription du multiculturalisme dans la reconfiguration du cadre symbolique et référentiel de la communauté politique canadienne. En somme, seul le troisième registre, qui se rapporte à l'insertion du multiculturalisme dans une idéologie étatique mettant de l'avant une certaine conception de l'identité canadienne, pose problème.

Cette tension est maintenue, sinon exacerbée, par l'enchâssement du principe du multiculturalisme dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie intégrante de la *Loi constitutionnelle de 1982*, rapatriée sans l'assentiment de la seule province où se trouve une majorité linguistique d'expression française. Ainsi, l'article 27 de la Charte stipule que l'interprétation de la Constitution « doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ». Peu importe la portée réelle de cette clause interprétative, l'idéologie étatique du multiculturalisme se voit inscrite dans la Constitution, ce qui lui octroie une portée symbolique qui va bien au-delà du texte juridique. La notion de biculturalisme s'en trouve définitivement écartée au profit d'une autre qui est par ailleurs dénoncée par plusieurs dans l'espace politique québécois.

La *Loi sur le multiculturalisme canadien* (LMC), sanctionnée en 1988, établit les obligations de l'État canadien à l'endroit de la diversité canadienne. Elle fait référence, d'une manière ou d'une autre aux quatre registres sémantiques. Son préambule rappelle que la population canadienne est diversifiée sur les plans de la race, de la nationalité d'origine, de l'origine ethnique, de la couleur et de la religion. Elle énumère une série de valeurs associées au multiculturalisme : égalité, participation, compréhension

mutuelle, échange et respect des différences. Elle interpelle toutes les institutions publiques et privées et fait explicitement référence à la lutte contre la discrimination – art. 5. (1) g. Elle précise également que le ministre responsable de l'application de la *Loi* peut conclure des accords ou prendre des arrangements avec les provinces pour mettre en œuvre la politique – art. 5. (2). Elle réaffirme, conformément au troisième registre, que « le multiculturalisme est une caractéristique fondamentale de l'identité et du patrimoine canadiens et constitue une ressource inestimable pour l'avenir du pays » (art. 3. (1) b). Elle donne lieu à un ensemble de programmes au sein de l'État central. En somme, le Parlement canadien, à travers la LMC, réitère la prépondérance de la diversité multiculturelle sur la diversité bi ou plurinationale, cette dernière étant au cœur des revendications politiques et constitutionnelles du Québec.

Toute une série d'interventions du gouvernement fédéral s'est par la suite inscrite dans cette approche, souvent présentée comme le « modèle » canadien du multiculturalisme (Gagnon et al., 2014, p. 19-20) : la *Loi constituant la Fondation canadienne des relations raciales* (1991); le *Plan d'action canadien contre le racisme* (2005); la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1995); la création, en 2013, du Bureau de la liberté religion, remplacé en 2016 par le Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion; et même l'adoption de la *Loi sur la tolérance zéro face aux pratiques culturelles barbares* (2015). Le multiculturalisme vise donc, en somme, à supprimer les obstacles (dont notamment le racisme et la discrimination systémiques, les crimes haineux, etc.) qui nuisent à l'équité, à la représentation et à la participation des citoyens, peu importe leur origine, au sein des institutions canadiennes (Good, 2009, p. 48; Brosseau et Dewing, 2018, p. 6-9). C'est ainsi que ce modèle réitère le principe des droits à l'égalité à l'endroit des minorités ethnoraciales et reconnaît la légitimité des différences culturelles. En somme, la diversité promue par le multiculturalisme s'inscrit dans les impératifs du vivre ensemble au sein d'une communauté civique dans un espace défini. Ce n'est donc pas étonnant que les provinces et les territoires, ainsi qu'un grand nombre de municipalités, aient adopté des politiques et

des programmes qui se réclament des principes normatifs associés au multiculturalisme canadien (Garcea, 2006; Good, 2009; Tossutti, 2012).

Ce modèle reconnaît, d'une part, la mise en œuvre des droits culturels des groupes ethnoraciaux dans leur vie individuelle et communautaire et, d'autre part, facilite la mise en place d'un terrain d'entente en matière d'histoire, de valeurs, de lois, d'intérêts et d'éthique partagés. Elle cherche donc à intégrer les diverses communautés dans une société civique cohérente (Qadeer, 2016, p. xv-xvi). Ainsi, pour Qadeer, ce modèle vise « l'équilibre entre les différences ethnoculturelles et les exigences de l'intégration nationale et les valeurs communes de la citoyenneté » et, ce faisant, contribue à renforcer l'appartenance et la loyauté à l'endroit d'une « nation » indifférenciée (*ibid.*, p. 24, notre traduction; voir aussi Kymlicka, 2007; Banting et al., 2007; Fleras, 2009). Encore une fois, l'identification de la « société civique » de référence représente l'enjeu principal. Il est clair que l'espace national dont il est question relève de l'évidence et laisse peu de place à une conception plurinationale de la communauté politique canadienne. Dans l'architecture symbolique de la nation canadienne, un type de diversité en remplace un autre, comme si les deux étaient incompatibles.

## **2. LE QUÉBEC EN QUÊTE D'UNE APPROCHE : L'INTERCULTURALISME COMME MODÈLE DE SUBSTITUTION**

Si le gouvernement du Québec a rejeté le terme de multiculturalisme, il a tout de même dû faire face aux mêmes défis liés à la diversification ethnoculturelle et ethnoraciale de sa population. Toutefois, il a fallu attendre dix ans après l'adoption de la politique fédérale pour que le Québec commence à se doter de plans d'action relatifs à la prise en compte de la diversité (Québec, 1981, 1986, 1990, 2004). Ces initiatives s'inscrivent dans la foulée de législations linguistiques (la *Loi sur la langue officielle* en 1974 et la *Charte de la langue française* en 1977) visant, en plus d'établir le français comme la langue de l'Administration, des services publics et du travail, à faire en sorte que l'enseignement soit reçu en français par tous les Québécois, à l'exception des enfants dont

l'un des parents ou un membre de la fratrie avait été scolarisé en anglais au Québec<sup>1</sup>. C'est dire que l'intégration linguistique devient un enjeu majeur et est au centre des débats politiques à partir de la fin des années 1960.

De plus, l'approche québécoise ne peut faire abstraction des tensions qui ont trait au statut du Québec au sein de l'espace politique canadien. L'adoption par le gouvernement fédéral de la *Loi sur les langues officielles* et de la politique du multiculturalisme est perçue comme une négation de la réalité socioculturelle qui caractérise le Québec. Le fait que le Canada soit plurinational implique non seulement la présence de cultures diversifiées et concurrentielles, mais aussi de projets et de constructions identitaires et politiques distincts. Cette réalité, qui traverse l'histoire canadienne, a profondément marqué la façon dont se sont articulées les relations entre l'État québécois et « la » culture et, de manière concomitante, la manière dont doivent s'articuler les rapports entre la majorité francophone (par ailleurs minoritaire au Canada) et les autres groupes présents dans l'espace québécois. Cette articulation est clairement énoncée dans le *Livre blanc* sur la politique de développement culturel publiée par le gouvernement du Parti québécois en 1978.

Le *Livre blanc* pose d'entrée de jeu l'inégalité de fait des cultures au Canada. Ainsi, il reconnaît le fait, indubitable, que la culture dominante, à l'échelle du continent, est de tradition anglo-saxonne. Dans ce contexte marqué par l'inégalité des cultures, il importe que la langue publique commune soit, au Québec, le français. La langue est plus qu'un instrument de communication, dans la mesure où elle sert à appréhender le monde et véhicule, de ce fait, une culture particulière. Dans ce contexte, la culture de tradition française doit donc « servir de *foyer de convergence* pour les diverses communautés qui continueront par ailleurs de manifester ici leur présence et leurs valeurs propres » (Gouvernement du Québec, 1978, p. 46). Pourquoi devrait-il en être ainsi? Pour les rédacteurs du *Livre blanc* :

---

1. Cette disposition fut étendue au Canada à la suite d'un jugement de la Cour suprême du Canada rendu en 1984.

Ce que les francophones ont de poids se manifeste dans un territoire dont les limites correspondent à des frontières politiques et, dans une certaine mesure, linguistiques et économiques. Des limites territoriales se superposent à une structure sociale, issue d'une histoire particulière, qui a sa cohérence. La langue française y est, de loin, la langue principale. Une langue ne saurait vivre dans un milieu culturel qui lui est étranger. Réciproquement, le français tient ses positions au Québec parce qu'il exprime le milieu dans lequel il persiste à exister. [...]

Ce qui, en premier lieu, s'impose au regard, c'est le dessin d'une aire linguistique où progresse une expression culturelle. Deuxième constatation : il s'agit d'un fait de longue durée, inscrit dans l'histoire depuis des siècles. Troisième observation : cette situation se reflète dans la conscience d'une identité. [...]

Le Québec se présente donc comme la patrie d'une culture de tradition française. [...] Il semble donc que nous ayons le droit de parler, au Québec, d'une culture principale qui soit de tradition française (*ibid.*, p. 46-47).

Soulignons que cet énoncé de politique reconnaît l'hétérogénéité constitutive de la culture québécoise, aussi bien pour ses sources d'inspiration que dans ses modes d'expression. Il ne décline pas cette dernière au singulier ni ne parle d'« une » culture québécoise indifférenciée. Au contraire, il identifie une culture principale et ses nombreux attributs porteuse d'une identité, dont la langue représente l'un des axes centraux, une certitude référentielle, le signe premier de l'identité québécoise. Loin de proposer une homogénéisation culturelle au nom d'une identité unique devant être partagée par tous les Québécois, l'énoncé reconnaît « la pluralité des mondes culturels et la pluralité des voies d'accès à la reconnaissance que les hommes [et les femmes ajoutez-nous aujourd'hui] poursuivent de leur existence commune » (Gouvernement du Québec, 1978, p. 111). Cette vision particulière teinte tous les énoncés ayant trait à la prise en compte de la diversité ethnoculturelle au Québec. En d'autres termes, les relations entre citoyens se déploient dans un espace donné, qui s'inscrit dans une continuité historique, et portent une identité fortement marquée par cette « culture principale » appelée, quant à elle, à se transformer au fil du temps (Bouchard, 2011, p. 399).

Dès 1981, le gouvernement présente ses intentions à l'égard des minorités ethnoculturelles en publiant un plan d'action intitulé *Autant de façon d'être Québécois*, qui insiste sur le droit à la différence culturelle et encourage les communautés à conserver et développer leur culture, tout en prônant une convergence des efforts voués au développement de la société québécoise (Gouvernement du Québec, 1981, p. 77). C'est aussi dans cette perspective de convergence qu'en 1990, le gouvernement introduit la notion de « contrat moral » pour définir les principes qui interpellent l'ensemble de la société québécoise. Ce contrat est constitué de trois éléments : le français comme langue commune de la vie publique; une société démocratique participative; et une société pluraliste « dans les limites qu'imposent le respect des valeurs démocratiques fondamentales et la nécessité de l'échange intercommunautaire ». En somme, même si les notions de patrimoine collectif et de sentiment d'appartenance sont constamment rappelées, les énoncés mettent l'accent sur l'identité civique comme élément déterminant de la politique d'intégration. Les préoccupations mises de l'avant s'articulent alors autour de principes maintes fois réitérés : rapprochement culturel grâce au dialogue, harmonisation, échanges et réciprocité, capacité des communautés de conserver et de développer leur culture d'origine. Cette nouvelle orientation se situait en quelque sorte à mi-chemin entre l'approche assimilationniste et le multiculturalisme canadien, qui refuse de nommer les sociétés au sein desquelles les membres appartenant aux groupes minoritaires sont invités à pleinement participer. Sans être explicitement qualifiées d'interculturelles par les autorités publiques, tous comprennent que les conditions de participation mises de l'avant s'articulent en fonction d'une société préexistante (Rocher et al., 2007; Gagnon et Boucher, 2014; McAndrew et Audet, 2016).

Néanmoins, le terme « interculturel » est mentionné dans diverses politiques gouvernementales pour caractériser certaines initiatives. Ainsi, sont qualifiés d'interculturels le rapprochement, la formation, l'éducation, l'échange, les contacts, les relations, le dialogue, la compréhension, la médiation, les compétences, etc. Le terme accompagne systématiquement les mesures qui touchent la lutte contre le racisme et la discrimination. Enfin, il est présenté

comme une dimension structurante de la politique d'immigration dans les plans d'action stratégiques (Gouvernement du Québec, 2013a et 2013b; Gouvernement du Québec 2015a).

Ce dernier aspect mérite d'être souligné à double trait. Alors que le multiculturalisme canadien est vu comme une caractéristique fondamentale de l'identité canadienne, l'interculturalisme québécois ne représente que l'un des enjeux associés à l'immigration. Dans un document de consultation produit en 2015, l'État québécois reconnaît d'entrée de jeu que « l'approche interculturelle n'a encore jamais fait l'objet d'une exposition gouvernementale complète et cohérente » (Gouvernement du Québec, 2015d, p. 2). Le document reste muet quant à la façon dont cette approche, qualifiée par ailleurs d'originale et d'unique, se distingue (ou non) de la politique canadienne du multiculturalisme. On y affirme que

l'interculturalisme québécois s'appuie sur les principes de la reconnaissance mutuelle, de l'équité et de l'engagement partagé ainsi que sur des pratiques citoyennes participatives valorisant les contacts et le dialogue interculturels. Ces principes et ces pratiques visent à concrétiser les convictions profondes de la société à l'égard de l'égalité et de la dignité humaine et son aspiration à solidifier les liens de solidarité entre l'ensemble des Québécoises et des Québécois (Gouvernement du Québec, 2015d, p. 1).

En somme, le gouvernement du Québec propose une définition du terme qui le situe surtout dans le deuxième registre, à savoir les valeurs auxquelles il se rattache. À cet égard, les mêmes références normatives sont utilisées pour décrire les objectifs dans la politique canadienne du multiculturalisme.

Cette absence d'« exposition complète et cohérente » n'empêche toutefois pas l'État québécois de prétendre que l'interculturalisme constitue l'« approche québécoise du vivre-ensemble en contexte de diversité ethnoculturelle qui commande la continuité et la vitalité du caractère distinct et francophone du Québec ainsi que la reconnaissance et la valorisation de la diversité ethnoculturelle », au point d'en faire un des éléments de « ce que nous sommes comme Québécois » (Gouvernement du Québec,

2015c, p. 7)<sup>2</sup>. Sur le site Internet du ministère l'Immigration, de la Francisation et de l'Inclusion (MIFI), l'interculturalisme est même présenté comme l'un des trois fondements de la société québécoise (Gouvernement du Québec, 2020a). Le gouvernement du Québec cherche donc à l'inscrire depuis longtemps dans le registre d'une idéologie promue par l'État. On poursuit en insistant sur le fait que l'une de ses finalités est de consolider le sentiment d'appartenance et la participation active à la société en misant « sur une conception plurielle et dynamique de l'identité québécoise, sur une langue publique commune, sur le respect des droits et libertés de la personne et la lutte contre la discrimination, sur une éthique du dialogue et de la médiation ainsi que sur une conception de l'intégration basée sur un engagement partagé entre la société et les personnes immigrantes » (*ibid.*). C'est dire que l'interculturalisme participe au processus d'édification d'une « nation québécoise » inclusive qui conjugue diversité et affirmation identitaire (Gouvernement du Québec, 2015b, p. 34). À cet égard, le modèle québécois est unique au Canada puisque le projet d'affirmation nationale entre en contradiction avec celui promu par le gouvernement fédéral (Gagnon et Iacovino, 2006, p. 113-114; Labelle, 2008, p. 39; Labelle et Rocher, 2011). En d'autres termes, c'est cette dimension, par l'accent mis sur la promotion du français comme langue d'intégration et de cohésion sociale, qui distingue clairement l'interculturalisme (qui demeure un élément largement méconnu pour la majorité des Québécois) du multiculturalisme (connu et soutenu par une majorité de Canadiens et par près de 40 pour cent des Québécois) (Environics Institute, 2015). D'ailleurs, même le gouvernement fédéral ne s'y trompe pas. Bien qu'il présente l'interculturalisme comme une variante provinciale du multiculturalisme canadien, une étude rédigée par des chercheurs de la Bibliothèque du Parlement souligne l'inégalité intrinsèque des cultures propre à l'approche québécoise (contrairement à ce principe inscrit dans la LMC), ainsi qu'une tolérance limitée et conditionnelle à la diversité dans la mesure où

.....

2. La même proposition se trouve dans la politique d'affirmation nationale déposée par le gouvernement libéral de Philippe Couillard (Gouvernement du Québec, 2017, p. 70-71 et 131-132).

cette dernière se déploie « seulement dans un cadre qui garantit la suprématie incontestée du français comme langue et véhicule culturel (*sic*) du Québec » (Brosseau et Dewing, 2018, p. 17).

Le cadre normatif de l'interculturalisme est, somme toute, similaire à celui du multiculturalisme. Il met de l'avant les valeurs associées à la reconnaissance, à l'inclusion, au rapprochement et aux rencontres, aux principes démocratiques, au respect des droits de la personne, à la compréhension partagée, à l'égalité et à l'équité, à la justice, etc. Ces valeurs correspondent aux principes inhérents au registre du pluralisme démocratique. Il en est de même pour les politiques publiques et les programmes qui se réclament de l'interculturalisme, que ce soit en matière d'éducation et de formation, de promotion linguistique (le français au Québec, alors que le bilinguisme est la référence canadienne, comme nous l'avons déjà fait remarquer), de représentation équitable dans les institutions et de services à la population (Gouvernement du Québec, 2015b). C'est d'ailleurs pour mieux faire connaître l'interculturalisme que le gouvernement du Québec cherche à mettre en place une approche partenariale avec les municipalités et les milieux communautaires (Gouvernement du Québec, 2015a, p. 42, 2015b, p. 47). À cet égard, les secteurs d'intervention privilégiés s'adressent surtout aux populations immigrantes et touchent leur accueil, leur établissement, la reconnaissance de leurs compétences professionnelles, leur pleine participation à la société, ainsi que la sensibilisation des organismes publics aux particularités des minorités ethnoculturelles dans leur offre de services.

\*\*\*

Au final, il existe tout de même un débat d'experts quant aux similitudes et aux différences entre le multi et l'interculturalisme recourant, la plupart du temps, à des arguments binaires (White, 2019, p. 37). Pour les uns, il s'agit de modèles bien différents et qui reposent même sur des paradigmes opposés. Par exemple, pour le sociologue et historien Gérard Bouchard, la ligne de tension tient à la reconnaissance ou non de la présence d'une culture majoritaire; le Canada le nierait alors que le Québec poserait explicitement l'existence d'une telle culture (Bouchard, 2011, p. 426-429). Pour d'autres, les deux approches sont soit complémentaires ou

assez similaires : la première met l'accent sur la reconnaissance des différents groupes dans le cadre d'une dynamique d'intégration civique alors que la deuxième promeut les interactions entre eux et vise la création de nouvelles formes de solidarité (Tossutti, 2012, p. 611; Armory, 2012, p. 83-84; Qadeer, 2016, p. 271; White, 2018, p. 31-32). Finalement, des chercheurs concluent plutôt à l'absence de différences significatives, tant du point de vue des aspirations à créer une culture ou une identité communes que de l'intégration linguistique ou, de manière pragmatique, des programmes rattachés à chacune des approches (Jedwab, 2012; Weinstock, 2013, p. 103-107).

Néanmoins, nous continuons à croire qu'il existe une différence irréductible renvoyant au contexte d'énonciation de chacune de ces approches : « L'État fédéral présente le multiculturalisme comme une caractéristique fondamentale de la société canadienne dans le cadre d'institutions fédérales bilingues. Pour l'État québécois, l'interculturalisme doit contribuer au patrimoine historique porté par le groupe majoritaire dans un État qui désigne le français comme seule langue officielle » (Rocher et White, 2014, p. 19). C'est ce qui rend problématique, pour les municipalités québécoises, de parfois se réclamer du multiculturalisme ou d'affirmer clairement leur adhésion à la politique québécoise de l'interculturalisme. La première ayant le défaut d'être trop canadienne, la seconde d'être trop québécoise<sup>1</sup>.

À cela s'ajoute le fait que, dans certains milieux, le terme « multiculturalisme » est négativement connoté (au point où être qualifié de « multiculturel » relève de l'insulte) et est utilisé pour dénoncer une croisade de la gauche (forcément multiculturaliste) contre les manifestations de l'identité nationale qui se fonde sur une histoire commune, avec ses règles, ses valeurs et ses coutumes. Plus spécifiquement, la dénonciation du multiculturalisme sert à pourfendre une gauche naïvement ouverte à l'endroit de l'immigration (surtout musulmane), de la reconnaissance des identités plurielles, des droits qui s'y

---

1. Sur les rapports parfois délicats entre les énoncés et plans d'action des grandes municipalités en matière de pluralisme et les approches des gouvernements fédéral et québécois, voir le chapitre 4.

rattachent et de leur manifestation dans l'espace public. Ainsi, les trois registres du multi, et même de l'interculturalisme, à l'exception de son acception descriptive, posent problème. Ce faisant, l'interculturalisme devient suspect et est perçu comme une version maquillée du multiculturalisme.

C'est dans ce contexte général que les municipalités québécoises doivent, elles aussi, se positionner à l'endroit des enjeux posés par la diversité ethnoculturelle et raciale. En utilisant une étiquette plutôt qu'une autre pour qualifier et désigner leurs politiques et programmes, elles s'inscrivent forcément dans un débat qui les dépasse et qu'elles ne contrôlent pas.

## RÉFÉRENCES

- Armory, Victor, « Multiculturalism, Interculturalism, and the Effects of a Weak Ethos », *Diversité canadienne*, vol. 9, n° 2, 2012, p. 82-84.
- Banting, Keith G., Thomas J. Courchene et F. Leslie Seidle, « Introduction », dans Keith G. Banting, Thomas J. Courchene et F. Leslie Seidle (dir.), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 1-38.
- Bouchard, Gérard, « Qu'est-ce que l'interculturalisme? », *Revue de droit de McGill*, vol. 56, n° 2, 2001, p. 395-468.
- Bourassa, Robert, « Multiculturalisme : de sérieuses réserves du Québec », *Le Devoir*, 17 novembre 1971, p. 2.
- Brousseau, Laurence et Michael Dewing, *Le multiculturalisme canadien*, Bibliothèque du Parlement, 2018.
- Chambre des communes, 28<sup>e</sup> Législature, 3<sup>e</sup> Session, vol. 8, 8 octobre 1971.
- Environics Institute, *Focus Canada – Spring 2015. Canadian public opinion about immigration and multiculturalism*, 2015, en ligne : <https://www.environicsinstitute.org/projects/project-details/focus-canada-2015-survey-on-immigration-and-multiculturalism>.
- Fleras, Augie, *The Politics of Multiculturalism. Multicultural Governance in Comparative Perspective*, Palgrave, 2009.
- Gagnon, Alain-G. et François Boucher, « Aperçu historique », dans Alain-G. Gagnon, Micheline Milot, F. Leslie Seidle et François Boucher (dir.), *Rapport présenté au ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion en vue d'élaborer un nouvel énoncé de politique*, 2014, p. 4-12.
- Gagnon, Alain-G. et Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship and Quebec*, University of Toronto Press, 2006.
- Garcea, Joseph, « Provincial Multiculturalism Policies in Canada, 1974-2004 : A Content Analysis », *Canadian Ethnic Studies*, vol. 38, n° 3, 2006, p. 1-20.

- Good, Kristin R., *Municipalities and Multiculturalism: the Politics of Immigration in Toronto and Vancouver*, University of Toronto Press, 2009.
- Jedwab, Jack, « Introduction », *Diversité canadienne*, vol. 9, n° 2, 2012, p. 3-5.
- Kymlicka, Will, *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Policy of Diversity*, Oxford University Press, 2007.
- Mc Andrew, Marie et Geneviève Audet, « La diversité ethnoculturelle et les rapports ethniques au Québec : le contexte historique et social », dans Maryse Potvin, Marie-Odile Magnan et Julie Larochelle-Audet (dir.), *La diversité ethnoculturelle, religieuse et linguistique en éducation. Théorie et pratique*, Éditions Fides, 2016, p. 2-18.
- Qadeer, Mohammad A., *Multicultural Cities: Toronto, New York, and Los Angeles*, University of Toronto Press, 2016.
- Rocher, François, « L'idéal interculturel à l'aune des politiques publiques à l'échelle municipale au Québec : Montréal en perspective comparée », *Anthropologie et sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 181-211.
- Rocher, François et Bob W. White, *L'interculturalisme québécois dans le contexte du multiculturalisme canadien*, Étude IRPP n° 49, Institut de recherche en politiques publiques, 2014.
- Tossutti, Livianna S., « Municipal Roles in Immigrant Settlement, Integration and Cultural Diversity », *Revue canadienne de science politique*, vol. 45, n° 3, 2012, p. 607-633.
- Weinstock, Daniel, « Interculturalism and Multiculturalism in Canada and Quebec: Situating the Debate », dans Peter Balint et Sophie Guérard de Latour (dir.), *Liberal Multiculturalism and Fair Terms of Integration*, Palgrave Macmillan, 2013, p. 91-108.
- Winter, Elke, « Retinking Multiculturalism After its "Retreat": Lessons from Canada », *American Behavioral Scientist*, vol. 59, n° 6, 2015, p. 637-657.
- White, Bob W., « What is an Intercultural City and How Does It Work », dans Bob W. White (dir.), *Intercultural Cities. Policy and Practice for a New Era*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 21-54.
- White, Bob W., « Plaidoyer pour un pluralisme subversif », *Possibles*, vol. 43, n° 1, 2019, p. 31-45.

## POLITIQUES ET PROGRAMMES – GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

- Gouvernement du Québec, *La politique québécoise de développement culturel. Volume 1. Perspectives d'ensemble : de quelle culture s'agit-il?*, Éditeur officiel du Québec, 1978.
- Gouvernement du Québec, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Autant de façons d'être Québécois : plan d'action à l'intention des communautés culturelles*, Direction générale des publications gouvernementales, 1981.

- Gouvernement du Québec, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), « Déclaration du gouvernement du Québec sur les relations interethniques et interraciales », 1986, en ligne : <http://www.quebecinterculturel.gouv.qc.ca/fr/lutte-discrimination/declaration-relations.html>.
- Gouvernement du Québec, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), *Au Québec pour bâtir ensemble : énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Direction des communications, 1990.
- Gouvernement du Québec, Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI), *Des valeurs partagées, des intérêts communs : pour assurer la pleine participation des Québécois des communautés culturelles au développement du Québec – Plan d'action 2004-2007*, Direction des affaires publiques et des communications, 2004.
- Gouvernement du Québec, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), *Plan d'action stratégique 2012-2016 : actualisation – décembre 2013*, Gouvernement du Québec, 2013a.
- Gouvernement du Québec, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), *Plan d'action stratégique 2012-2016 : tableau synthèse*, Gouvernement du Québec, 2013b.
- Gouvernement du Québec, Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), *Ensemble, nous sommes le Québec : politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, Gouvernement du Québec, 2015a.
- Gouvernement du Québec, Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), *Ensemble, nous sommes le Québec : stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion 2016-2021*, Gouvernement du Québec, 2015b.
- Gouvernement du Québec, Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), *Ensemble, nous sommes le Québec : politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion. Glossaire*, Gouvernement du Québec, 2015c.
- Gouvernement du Québec, Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), *Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion. Cahier de consultation*, Gouvernement du Québec, 2015d.
- Gouvernement du Québec, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Québécois. Notre façon d'être Canadiens. Politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes*, Direction des communications, ministère du Conseil exécutif, 2017.
- Gouvernement du Québec, Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration. « Fondements de la société québécoise », 2020, en ligne : <http://www.quebecinterculturel.gouv.qc.ca/fr/valeurs-fondements/index.html>.

## CHAPITRE 9.

---

# STATUTS JURIDIQUES, COMPÉTENCES ET CHIFFRES

---

*Quelques éléments de base pour comprendre les discours en im/migration au Québec*

Jorge Frozzini

Lorsqu'une personne s'intéresse aux questions liées à l'im/migration<sup>1</sup>, elle est confrontée à un univers où diverses connaissances et disciplines s'entrecroisent (les études migratoires sont un parfait exemple de cette interdisciplinarité). Nos connaissances proviennent ainsi de l'économie, du droit, de l'anthropologie, des études en communication, de la psychologie et ainsi de suite. Cette situation fait en sorte que plusieurs éléments ne sont pas nécessairement explicités, mais constituent des bases essentielles pour bien comprendre l'état de la situation sur le territoire canadien ou québécois. Dans ce chapitre, nous proposons de revisiter certains d'entre eux afin de soulever certains biais, mais aussi des liens importants pour bien comprendre la diversité des situations au sein d'une population qui a tendance à être conçue comme homogène. Trois dimensions des réalités migratoires nous apparaissent pouvoir éclairer cette diversité : d'abord, les différents statuts juridiques des personnes issues de l'im/migration;

---

1. La distinction entre immigrants et migrants rendue possible par cette graphie souligne le fait que toutes les personnes qui ont traversé la frontière pour se retrouver au Canada ne partagent pas le même statut, les mêmes droits, ni les mêmes parcours, car il n'y a pas de linéarité dans les expériences. Toutefois, ils et elles peuvent partager certains points communs, notamment des conditions socioéconomiques semblables (voir Frozzini et Law, 2017).

ensuite les compétences que le Québec détient en matière d'immigration; enfin, les statistiques que nous pouvons retrouver dans divers documents gouvernementaux.

## 1. LES STATUTS JURIDIQUES

En matière d'im/migration, il y a des différences fondamentales en ce qui concerne la situation sociojuridique des personnes. Il est donc important de savoir quel est et que signifie le statut juridique d'une personne (souvent appelés statuts d'immigration ou migratoires), car il fait référence à une classification des individus selon les prescriptions présentes dans trois lois fédérales : la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, la *Loi sur la citoyenneté et la Loi sur les Indiens*. Dans le cas qui nous concerne ici, ce sont les deux premières qui permettent de déterminer le statut, c'est-à-dire « l'état et la capacité de la personne » (CRFJ, 2006) qui est autorisée à entrer ou séjourner sur le territoire canadien, de façon permanente ou non. Cette classification permet aussi de situer, sur une échelle symbolique, le degré d'appartenance ou non à « la nation canadienne ou québécoise ». Soulignons que l'idée des nations, des États-nations ou des pays constitue un produit des imaginaires sociaux qui, dans des entités politiques comme le Canada, les États-Unis, l'Australie, etc., proviennent d'une société de colonisation de peuplement. L'appartenance (voir la proximité) à la nation constitue un processus qui, pour les personnes provenant de « l'extérieur », se réalise en franchissant un ensemble de vérifications et d'étapes permettant de faire la preuve du mérite nécessaire pour devenir éventuellement citoyen. Dans plusieurs cas de figure, il y a un passage d'un statut à l'autre pour arriver à celui de résident permanent et ainsi pouvoir avoir la possibilité de demander la citoyenneté. Le terme « naturalisation »<sup>2</sup> est utilisé pour décrire la dernière étape de ce processus, c'est-à-dire le dépôt d'une demande pour devenir citoyen, la passation d'un examen et la participation à une cérémonie d'acquisition où l'on

---

2. Ce terme est problématique, car il préserve l'idée de la « non appartenance » d'une personne en raison du fait qu'elle ne provient pas de l'environnement qui nous entoure. En effet, naturalisation a comme racine latine *naturalis*, « qui appartient à la nature », et *natura*, « ce qui existe depuis la naissance ».

prête serment. Le Canada, tout comme les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, est un pays dit d'immigration, c'est-à-dire qu'il a cherché activement à attirer des individus et des familles prêts à s'installer sur son territoire. Deux éléments ressortent de cette volonté : l'image longtemps alimentée, dans le discours populaire, d'une nation née de l'immigration et l'existence continue, depuis plus d'un siècle, de politiques migratoires arrimées à des besoins démographiques et économiques. En 1967, l'introduction d'un système de points<sup>3</sup> pour sélectionner les nouveaux arrivants (Green et Green, 1995) vise à atténuer les effets des politiques ouvertement racistes des cent premières années de la Confédération. Depuis, des pays comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Danemark, la Suède, le Royaume-Uni et l'Autriche ont instauré des systèmes semblables sans toutefois « éliminer la discrimination qui se déploie autrement » dans le processus de sélection (Dauvergne, 2016, p. 175).

Les statuts juridiques sont importants pour plusieurs raisons concrètes : a) ils permettent ou non l'entrée sur le territoire canadien et la possibilité d'y séjourner; b) ils indiquent l'état ou la situation de fait de la personne; et c) en lien avec l'élément précédent, ils permettent ou non l'accès à des services ou des programmes offerts par les divers paliers gouvernementaux (mesures sociales). Le tableau 9.1 présente ces différents statuts.

---

3. Ce système permet de sélectionner les personnes sur la base d'une grille allouant des points aux candidats en fonction de certaines caractéristiques souhaitées (formation, âge, compréhension de l'anglais ou du français, etc.). Ces caractéristiques sont établies en fonction des besoins économiques du pays, généralement équivalent à ceux des entreprises (Frozzini et Law, 2017, p. 58).

TABLEAU 9.1.

## Les statuts juridiques concernant l'immigration

Statuts juridiques du plus précaire au plus sécuritaire	Brève description
Sans-papiers ou personne sans statut	Personne qui n'a pas l'autorisation de rester au Canada ou dont la période d'autorisation est expirée.
Résident temporaire	Une personne autorisée à rester au Canada pendant une période limitée pour travailler, étudier ou visiter.
Réfugié	<u>Réfugié accepté (personne protégée)</u> : personne reconnue par le Canada comme réfugié au sens de la convention de Genève ou comme personne à protéger. <u>Demandeur d'asile (demandeur de statut de réfugié)</u> : personne qui a fui son pays, qui a déposé une demande de protection comme réfugié et qui attend la décision.
Résident permanent	Une personne qui a obtenu la permission de rester de façon permanente au Canada.
Citoyen	Personne qui au sens de la Loi sur la citoyenneté est canadienne de naissance ou par naturalisation (après trois ans de résidence permanente sur le territoire).

Source : (Frozzini et Mvogo Balla, 2021, p. 13)

Soulignons qu'il peut y avoir des confusions à deux niveaux : d'une part, entre les différents statuts juridiques et, d'autre part, entre les catégories légales et la pluralité de termes associés aux phénomènes migratoires. Ainsi, au sein des catégories de résident temporaire, de réfugié et de résident permanent, il y a plusieurs autres catégories liées à des programmes mis en place par le gouvernement fédéral ou provincial. Par exemple, les résidents temporaires comprennent les travailleurs migrants temporaires, les étudiants internationaux, les touristes et les visiteurs. Cette multiplication de catégories fait en sorte qu'il est facile de les confondre entre elles. Par exemple, le terme migrant et le terme immigrant peuvent parfois porter à confusion lors de l'analyse des statistiques, car ils sont souvent associés à des variables comme les « catégories d'admission » qui constituent un mélange de divers statuts juridiques et programmes d'immigration (voir la partie 3 pour des exemples).

## 2. IMMIGRATION : UN DOMAINE DE COMPÉTENCES PARTAGÉES ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAL

Rappelons que la « Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Victoria » stipule dans l'article 95 que l'immigration est une compétence gérée à la fois par les gouvernements fédéral et provinciaux :

Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par la présente déclaré que le parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier; et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera incompatible avec aucune des lois du parlement du Canada (Ministère de la Justice, 2020, c 3, art 95).

Toutefois, c'est seulement depuis 1968, avec la création du ministère de l'Immigration du Québec (MIQ), que le Québec a commencé à mettre en place des structures et a conclu des accords avec le gouvernement fédéral afin de contrôler plusieurs volets dans le domaine de l'immigration. Entre 1971 et 1991, quatre accords ont permis au gouvernement du Québec d'obtenir de plus en plus de pouvoirs :

- L'Entente Lang-Cloutier (1971)<sup>4</sup> : des agents d'orientation et des secrétaires-commis-interprètes du ministère de l'Immigration du Québec peuvent être présents dans les bureaux fédéraux d'immigration à l'extérieur du Canada pour renseigner (sensibiliser, orienter ou assister) les candidats à l'immigration à propos de la vie et des conditions de travail au Québec. Cette rencontre a lieu sur demande du candidat et après avoir rencontré l'agent de visa. Si un candidat à l'immigration rencontre un agent d'orientation en premier, ce dernier peut transmettre, par écrit, son avis à propos du candidat à l'agent de visa et remettre au candidat le formulaire réglementaire pour la demande d'admission (Gouvernement du Canada, 1971).

---

4. Entente portant sur la présence d'agents d'orientation du ministère de l'Immigration du Québec dans les bureaux fédéraux d'immigration à l'extérieur du Canada.

- L'Entente Andras-Bienvenue (1975)<sup>5</sup> : l'agent du Canada responsable des questions relatives à l'immigration doit prendre en considération l'avis de l'agent provincial avant d'accepter ou de refuser les demandes des personnes qui veulent s'établir au Québec. L'agent fédéral doit aussi communiquer la décision à l'agent provincial avant d'en informer le requérant. Ainsi, les agents du ministère de l'Immigration du Québec à l'étranger deviennent des conseillers de la partie fédérale. Ils collaborent pour l'échange de renseignements, le recrutement, la sélection et la consultation nécessaire pour le bon fonctionnement des divers processus et programmes. De plus, les agents provinciaux peuvent participer aux missions de recrutement conjointes, faire des visites planifiées là où le gouvernement du Québec n'est pas installé en permanence et participer à des missions diplomatiques et consulaires (Gouvernement du Québec, 1975).
- L'Entente Cullen-Couture (1978)<sup>6</sup> : le Québec obtient un pouvoir de sélection à l'étranger des personnes voulant s'établir de façon permanente sur le territoire (conjointement avec les services d'immigration canadiens, au sein d'un comité paritaire). Il obtient aussi un pouvoir de sélection conjoint pour le parrainage et le gouvernement fédéral doit obtenir son consentement pour l'admission des migrants temporaire (travailleurs temporaires, étudiants, enseignants et personne nécessitant un traitement médical). Le Québec a donc depuis ce moment le pouvoir de déterminer ses propres objectifs en ce qui concerne le volume et les catégories d'immigrants qui se dirigent vers son territoire (à l'exception des réfugiés que sont reconnus par le gouvernement fédéral, mais choisi conjointement avec le Québec) (Gouvernement du Québec, 1978).

.....

5. Entente portant sur l'échange de renseignements, le recrutement et la sélection des ressortissants étrangers qui demeurent à l'extérieur du Canada et qui désirent résider de façon permanente dans la Province du Québec ou être admis à titre temporaire pour y exercer un emploi.

6. Entente Canada-Québec portant sur la collaboration en matière d'immigration et sur la sélection des ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire.

- L'Accord Gagnon-Tremblay McDougall (1991)<sup>7</sup> : l'accord, qui est en vigueur aujourd'hui, donne au Québec la responsabilité exclusive en matière de sélection (à l'exception de la réunification familiale, des réfugiés reconnus alors qu'ils se trouvent déjà au Québec et des travailleurs migrants lorsque l'offre d'emploi n'est pas régie par des exigences du Canada touchant la disponibilité de travailleurs canadiens<sup>8</sup>), d'accueil et d'intégration (linguistique, culturelle et économique). Le Canada s'est retiré de ces trois domaines tout en accordant une compensation financière au Québec. L'accord permet aussi au Québec de déterminer ses niveaux d'immigration, qu'il soumet au palier fédéral pour leur prise en compte (il y a échange d'informations entre les deux gouvernements pour leur coordination) afin d'avoir un volume correspondant à son poids démographique au Canada avec la possibilité de le dépasser de 5 % si le Québec le juge opportun (Gouvernement du Canada, 1991).

Le partage des compétences en immigration, comme nous l'avons constaté, augmente la complexité du processus pour les im/migrants et les intervenants, qui doivent composer non seulement avec deux paliers gouvernementaux, mais aussi avec plusieurs ministères et agences. Toutefois, ces ententes et en particulier le dernier accord ont l'avantage de mieux déterminer la place qu'occupent le Canada et le Québec dans l'ensemble des parcours migratoires. Signe de la coopération qui s'est poursuivie entre les deux paliers gouvernementaux en la matière, d'autres ententes spécifiques ont eu lieu depuis, notamment quant au départage des critères respectifs lors de l'analyse des dossiers des travailleurs migrants temporaires (TMT) (IRCC, 2012).

---

7. Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains.

8. Par exemple le Programme de mobilité internationale (PMI) (MIFI, 2022). Toutefois, le Québec garde un droit de consultation sur l'identification de ce type de catégories de travailleurs. Le Canada doit l'avertir le Québec de ces catégories et de tout changement qu'il veut apporter.

Malgré les précisions apportées par ces diverses ententes, il y a encore de nombreux malentendus ou imprécisions lorsqu'on utilise certains termes pour parler de catégories d'individus. Cela est notoire dans le discours ambiant, mais aussi lorsqu'on parle ou lorsqu'on interprète des statistiques à propos de « l'immigration ».

### **3. CLARIFICATIONS CONCERNANT CERTAINS TERMES UTILISÉS DANS LES STATISTIQUES**

Souvent, nous retrouvons des références aux statistiques gouvernementales pour souligner, entre autres, le nombre de personnes issues de l'im/migration, mais rarement nous retrouvons des écrits qui portent une attention plus serrée aux divers biais présents ou induits par les statistiques et leurs catégories, lesquels peuvent contribuer aux confusions.

Un des premiers constats, lorsqu'on lit des rapports concernant les statistiques à propos de « l'immigration », est celui de la présence de diverses catégories ou regroupements. Si les statistiques doivent tenir compte des principales catégories inscrites dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, c'est-à-dire les divers statuts juridiques qui y sont énoncés (voir la section 1), elles seront réorganisées selon l'institution tout en préservant leurs principales caractéristiques. Ainsi, au Québec, nous retrouvons deux grands regroupements : l'immigration non permanente (avec les TMT, les étudiants étrangers ou internationaux, les demandeurs d'asile et les cas d'ordre humanitaire) et l'immigration permanente (avec les immigrants économiques, la réunification familiale et l'immigration humanitaire [réfugiés et immigrants d'ordre humanitaire]) (MIDI, 2019; MIFI, 2020b). S'il y a une répétition dans ces grands ensembles, la complexité ne s'arrête pas là. En effet, lorsque nous portons attention aux divers tableaux produits par le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI), les sous-catégories peuvent varier. Par exemple, dans le tableau 3a du document « Tableaux de l'immigration permanente au Québec » (MIFI, 2020b), la

catégorie de l'immigration économique<sup>9</sup> inclut les travailleurs qualifiés (dans ce document, elle inclut aussi les personnes qui ont bénéficié du programme spécial de parrainage humanitaire pour Haïti), les entrepreneurs, les travailleurs autonomes, les investisseurs et autres immigrants économiques (« les aides familiaux et, seulement en 2015, les candidats des provinces » [p. 9]). Portons attention au fait que les aides familiaux constituent en fait une catégorie de TMT (volet bas salaires) et donc des personnes qui ont un statut de résident temporaire et non de résident permanent. Ce type de travailleuses<sup>10</sup> a toutefois accès à la résidence permanente, ce qui semble expliquer ce classement. Toujours dans le même tableau, on mentionne aussi le regroupement familial, les réfugiés et autres immigrants (cas humanitaires, demandeurs non reconnus du statut de réfugié et les titulaires d'un permis ministériel). Il faut donc porter attention aux sous-catégories, car elles sont susceptibles d'inclure des groupes qui peuvent se retrouver dans d'autres types de statistiques. Dans l'exemple précédent, c'est le cas des aides familiaux qui se retrouvent aussi dans les publications concernant l'immigration temporaire, comme le document « L'immigration temporaire au Québec 2014-2019 » (MIFI, 2020a; voir le tableau 9.1).

Ailleurs, par exemple chez Statistique Canada, nous retrouvons deux grandes catégories : résident non permanent et immigrant. Un résident non permanent est défini comme « une personne originaire d'un autre pays dont le lieu de résidence habituel est le Canada et qui est titulaire d'un permis de travail ou d'études ou qui a demandé le statut de réfugié (demandeur d'asile) » (Statistique Canada, 2022), alors qu'un immigrant est considéré comme

---

9. Elle est définie par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) comme étant composée de « demandeurs [...] sélectionnés en fonction de leur capacité à réussir leur établissement économique au Canada » (IRCC, 2014). Au Québec, on donne une définition similaire : « Les personnes [...] sont sélectionnées en fonction de certaines caractéristiques socioprofessionnelles favorisant une intégration rapide à la société québécoise et au marché du travail. Ces personnes répondent ainsi à des besoins en main-d'œuvre [...], d'entrepreneuriat [...] ou encore d'investissement. » (MIDI, 2019, p. 6) ou « Personne immigrante sélectionnée en raison de ses compétences et de sa capacité à contribuer à une activité économique du pays d'accueil » (OQLF, 2012).

10. Nous utilisons le féminin parce que ce groupe est composé en grande majorité de femmes.

une personne qui est, ou qui a déjà été, un immigrant reçu ou un résident permanent. Il s'agit d'une personne à qui les autorités de l'immigration ont accordé le droit de résider au Canada en permanence. Les immigrants qui ont obtenu la citoyenneté canadienne par naturalisation sont compris dans ce groupe (Statistique Canada, 2022).

Parmi les facteurs associés à la catégorie des immigrants afin de produire des analyses, nous retrouvons les « catégories d'admission »<sup>11</sup> : immigrant économique, immigrant parrainé par la famille, réfugié et autre immigrant<sup>12</sup>. Ici, les définitions de « réfugié » et « autre immigrant » attirent notre attention, car elles diffèrent des mêmes catégories retrouvées dans les documents du MIFI (voir plus haut). En effet, voici ce que ces catégories signifient respectivement pour Statistique Canada :

**Réfugié** : Cette catégorie comprend les immigrants qui ont reçu le statut de résident permanent en raison d'une crainte fondée de retourner dans leur pays d'origine. Cette catégorie inclut les personnes qui craignaient avec raison d'être persécutées pour des motifs liés à leur race, leur religion, leur nationalité, leur appartenance à un groupe social particulier ou leurs opinions politiques (réfugiés au sens de la Convention de Genève), de même que les personnes qui ont subi des conséquences graves et personnelles en raison d'une guerre civile, d'un conflit armé ou d'une violation massive des droits de la personne. Certains réfugiés étaient au Canada lorsqu'ils ont demandé l'asile pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille (soit avec eux au Canada ou à l'étranger). D'autres étaient à l'étranger et ont été recommandés aux fins de réinstallation au Canada par l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés, un autre organisme de recommandation désigné ou des répondants du secteur privé.

**Autre immigrant** : Cette catégorie comprend les immigrants ayant reçu le statut de résident permanent dans le cadre d'un programme qui ne fait ni partie de la catégorie des immigrants économiques, ni des immigrants parrainés par la famille, ni des réfugiés. (Statistique Canada, 2016)

---

11. Selon Statistique Canada, une catégorie d'admission « désigne le nom du programme ou du groupe de programmes d'immigration sous lequel un immigrant a obtenu pour la première fois le droit de vivre au Canada en permanence par les autorités de l'immigration » (Statistique Canada, 2021).

12. Pour l'ensemble des définitions, voir Statistique Canada (2016).

Si ces mêmes catégories se répètent, elles ont quelques variations qui, lorsqu'elles ne sont pas prises en compte, peuvent fausser les interprétations.

Nous devons considérer que l'ensemble des catégories ou regroupements mentionnés plus haut ne constituent que des généralisations portant sur des prescriptions administratives, dont les lois sur l'immigration; elles ne permettent pas de rendre compte de la diversité humaine que nous retrouvons au sein de ces catégories. De plus, le fait que les parcours migratoires ne sont pas linéaires est difficile de traduire à l'aide de statistiques ou de catégories qui sont là pour aider à réduire les niveaux de complexité sociale. Nous devons donc aborder avec précaution l'ensemble des catégories et des chiffres avancés<sup>13</sup>.

Au sein des classifications produites, il est difficile, voire impossible parfois, de connaître avec certitude les données pour une population appartenant à un même programme migratoire. Par exemple, les données ne nous permettent pas de connaître le nombre exact de TMT agricoles dans les volets des hauts et des bas salaires, car elles sont agrégées avec d'autres types de programmes et rapportées sous une même catégorie : travailleurs agricoles saisonniers (voir le tableau 1, MIFI, 2020a). Un autre problème majeur des données mises à notre disposition est celui des erreurs dans les bases de données produites par les gouvernements (pour un exemple concret, voir Frozzini et Mvogo Balla, 2022). Ces erreurs peuvent facilement introduire des biais dans la conception de statistiques.

\*\*\*

Dans ce chapitre, nous avons souligné quelques considérations en ce qui concerne les statuts juridiques, la répartition des compétences en matière d'im/migration et l'attention qu'il faut porter à la présentation et à l'analyse des données statistiques. Les éléments d'ordre juridique, politique et statistique s'articulent dans les analyses pour donner des perspectives intéressantes quant au

---

13. Souvent, les nombres absolus ne sont pas exacts, car il y a des sommes qui sont arrondies ou des catégories qui se retrouvent à deux endroits, selon la manière dont les chiffres ont été produits.

regard que nous portons sur le monde qui nous entoure. Dans le cas qui nous concerne, ils traduisent l'image que nous projetons de nos conceptions de l'autre, mais en même temps celles que nous avons de nous-mêmes. En effet, si ce que nous avons présenté apporte un éclairage sur diverses dynamiques propres au domaine de l'im/migration, elles permettent en même temps de voir l'ensemble de dispositifs que nous sommes capables de produire pour assurer un contrôle et une surveillance sur ceux qui nous entourent. La question se pose : quelles sont les images que ces dispositifs reflètent à propos de nous-mêmes? Qu'indiquent-ils à propos de nous-mêmes et de la conception que nous avons de l'autre et du monde? Pouvons-nous regarder ce miroir?

Le domaine de l'im/migration est un de notre rapport à l'autre – à la façon dont nous envisageons l'accueil, la protection et les relations avec nos semblables. Il touche le cœur de notre humanité au sens de la conception que nous avons de nos relations, de notre positionnement par rapport à l'autre. Pour cette raison, les dispositifs mis en place à l'aide de nos institutions sont importants. Ils ont des effets sur la vie des personnes et reflètent ce que nous sommes comme humains.

## RÉFÉRENCES

- Centre de ressource en français juridique, *Définition juridique : Statut et statutaire*, 2006, en ligne : <https://www.jurisource.ca/ressource/statut-statuts-et-statutaire-terminologie-juridique-lexique/>
- Dauvergne, Catherine, *The New Politics of Immigration and the End of Settler Societies*, Cambridge University Press, 2016.
- Frozzini, Jorge et Alexandra J. Law, *Immigrant and Migrant Workers Organizing in Canada and the United States : Casework and Campaigns in a Neo-liberal Era*, Lexington Books, 2017.
- Frozzini, Jorge et Valérie Mvogo Balla, *Guide pour les travailleuses et travailleurs migrants temporaires et les intervenants et intervenants au Québec* (1<sup>re</sup> édition), Chaire de recherche du Canada CITG, 2021, en ligne : <https://intercultureltechnologies.ca/outils>
- Frozzini, Jorge et Valérie Mvogo Balla, « L'élaboration d'outils pour l'intervention auprès des travailleuses et travailleurs migrants temporaires au Québec », *Organisations & Territoires*, vol. 31, n° 1, 2022, p. 119-129

- Gouvernement du Canada, *Entente portant sur la présence d'agents d'orientation du ministère de l'Immigration du Québec dans les bureaux fédéraux d'immigration à l'extérieur du Canada* (Entente Lang-Cloutier), Ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration du Canada, 1971.
- Gouvernement du Canada, *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, 1991.
- Gouvernement du Québec, *Entente portant sur l'échange de renseignements, le recrutement et la sélection des ressortissants étrangers qui demeurent à l'extérieur du Canada et qui désirent résider de façon permanente dans la Province du Québec ou être admis à titre temporaire pour y exercer un emploi* (Entente Andras-Bienvenue), Ministère de l'Immigration du Québec, 1975.
- Gouvernement du Québec, *Entente Canada-Québec portant sur la collaboration en matière d'immigration et sur la sélection des ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire* (Entente Cullen-Couture), Ministère de l'Immigration du Québec, 1978.
- Green, Alan G. et David A. Green, « Canadian Immigration Policy : The Effectiveness of the Point System and Other Instruments », *Revue canadienne d'Économie*, vol. 28, n° 28, 1995, p. 1006-1041.
- Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, *Protocole d'entente visant à faciliter l'entrée de certains travailleurs étrangers temporaires au Québec et à faciliter l'octroi d'un permis de travail à certains diplômés d'un programme québécois de formation professionnelle.*, 2012, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/mandat/politiques-directives-operationnelles-ententes-accords/ententes/federaux-provinciaux/quebec/protocole-entente-visant-faciliter-entree-certains-travailleurs-etrangers-temporaires-quebec.html>.
- Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, *Programme des résidents permanents : Catégories de l'immigration économique*. description de programme, 2014, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/bulletins-guides-operationnels/residence-permanente/categories-immigration-economique.html>.
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, *Cahier de consultation : Consultation publique 2019. La planification de l'immigration au Québec pour la période 2020-2022*, Gouvernement du Québec, 2019, en ligne : [http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/planification/BRO\\_Consultation\\_PlanificationImmigration.pdf](http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/planification/BRO_Consultation_PlanificationImmigration.pdf).
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, *L'immigration temporaire au Québec 2014-2019*, 2020a, en ligne : [http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/Portraits\\_Immigration\\_Temporaire\\_2014\\_2019.pdf](http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/Portraits_Immigration_Temporaire_2014_2019.pdf).
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, « Tableaux de l'immigration permanente au Québec, 2015-2019 », Gouvernement du Québec, 2020b, en ligne : <http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/Immigration-Quebec-2015-2019.pdf>.

- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, *Guide de procédures d'immigration. Immigration temporaire : PTET*, Gouvernement du Québec, 2021, en ligne : [http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/gpi-npi/gpi/GPI\\_ch2\\_sect11\\_PTET.pdf](http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/gpi-npi/gpi/GPI_ch2_sect11_PTET.pdf).
- Ministère de la Justice, *Loi constitutionnelle de 1876, 30 & 31 Victoria*, 2020, en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const//page-1.html>.
- Office québécois de la langue française, « *Immigrant économique* », 2012, en ligne : [https://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id\\_Fiche=26557462](https://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=26557462).
- Statistique Canada, *Classification de la catégorie d'admission de l'immigrant*, 2016, en ligne : [https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3VD\\_f.pl?Function=getVD&TVD=323293&CVD=323294&CLV=0&MLV=4&D=1](https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3VD_f.pl?Function=getVD&TVD=323293&CVD=323294&CLV=0&MLV=4&D=1).
- Statistique Canada, *Dictionnaire, Recensement de la population, 2021 - Catégorie d'admission*. 2021, en ligne : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/dict/az/Definition-fra.cfm?ID=pop169>.
- Statistique Canada, *Guide de référence sur le lieu de naissance, le statut des générations, la citoyenneté et l'immigration, Recensement de la population, 2021, 2022*, en ligne : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/98-500/007/98-500-x2021007-fra.cfm>.

**PARTIE 3**

---

ÉTUDES DE CAS DES VILLES  
AU QUÉBEC

---



## CHAPITRE 10

---

### « ENSEMBLE! »

---

#### *Politique en matière de diversité culturelle de la Ville de Gatineau*

Florina Gaborean et Luisa Veronis

Gatineau est la quatrième ville en importance au Québec après Montréal, Québec et Laval. Avec une population de 276 245 habitants en 2016 (Statistique Canada, 2019), elle peut être qualifiée de ville moyenne supérieure (Carrier et Gingras, 2004). Elle est néanmoins considérée comme le troisième pôle d'immigration au Québec après les agglomérations urbaines de Montréal et Québec et constitue, avec ces deux villes, l'une des principales portes d'entrée de l'immigration au Québec. D'ailleurs, selon les statistiques de 2016, le taux de la population immigrante (12,5 %) n'a cessé de croître dans les dernières années. Il a fait un bond de 34 % entre 2001 et 2006, suivi d'une augmentation de 37 % entre 2006 et 2016. La diversité ethnoculturelle à Gatineau se distingue également par le fait que 13,5 % de sa population est composée de minorités visibles<sup>1</sup>. On y recense aussi plus de 88 communautés ethnoculturelles et un pourcentage important de la population est anglophone (11,5 %) et autochtone en milieu urbain (3,8 %). La diversité fait partie de l'ADN de Gatineau.

---

1. Selon le recensement de 2016, la population des minorités visibles est composée de groupes suivants : 45% noire, 23% arabe, 11% latino-américaine, 8% chinoise, coréenne et japonaise, 8% sud-Asiatique, asiatique du Sud-Est ou philippine, 2% asiatique occidentale, 2% minorités visibles multiples et 1% autres minorités.

La spécificité de la Ville de Gatineau en matière de diversité culturelle est tributaire également de sa position géographique et frontalière. La proximité d'Ottawa, capitale du Canada située dans la province de l'Ontario, dont la population de 934 243 habitants est majoritairement anglophone, apporte à Gatineau son lot de défis, mais aussi d'opportunités. Ottawa, avec son offre de services et d'emplois propres à une capitale, détient un pouvoir d'attraction important pour les nouveaux arrivants. La population immigrante est sept fois plus nombreuse à Ottawa qu'à Gatineau (23,5% de la population à Ottawa est issue de l'immigration). Gatineau est un centre urbain de plus petite taille situé au carrefour des modes de gouvernance propres à chacune des deux provinces (Mévellec et al., 2018). Ces deux villes constituent ensemble la région de la capitale nationale et forment la cinquième plus grande région métropolitaine de recensement (RMR) du Canada avec 1 323 783 habitants, un pôle d'attrait significatif pour l'établissement des nouveaux arrivants dans une région interprovinciale avec plusieurs opportunités économiques (Andrew, Ray et Chiasson, 2011).

Selon certains spécialistes, le cas d'Ottawa-Gatineau met en scène une frontière « intérieure » entre deux provinces. Couplée au statut de capitale fédérale, cette frontière intérieure produit une configuration institutionnelle complexe ainsi que des rapports à la frontière multiples (Chiasson et Andrew, 2009; Mévellec et al., 2018; Paquet, 2006; Roy-Baillargeon et Gauthier, 2012, 2013). En particulier, cette région métropolitaine transfrontalière se caractérise par des relations culturelles et linguistiques uniques découlant de la rencontre de deux populations majoritaires (francophone au Québec et anglophone en Ontario), des minorités de langue officielle (Anglo-Québécois à Gatineau et Franco-Ontariens à Ottawa), divers groupes ethnoculturels issus de l'immigration, ainsi que des populations autochtones tant locales que provenant d'autres régions du territoire canadien (Gilbert et al., 2014).

Il est intéressant de souligner que les structures et les services concernant l'établissement et l'intégration des nouveaux arrivants à Gatineau diffèrent de manière significative de ceux présents à Ottawa (Veronis, 2014). Bien que dans les deux cas, le

gouvernement municipal soit l'un des acteurs clés sur les enjeux de l'immigration, les initiatives et les programmes à Ottawa sont principalement menés par des acteurs du monde communautaire notamment à travers le Partenariat local pour l'immigration à Ottawa (PLIO), fondé en 2009 (Veronis, 2019; Veronis et al., à paraître)<sup>2</sup>. À Gatineau, la Ville joue un rôle beaucoup plus complémentaire et transversal, avec l'appui du gouvernement provincial québécois, qui demeure le partenaire financier principal. Elle poursuit à cette fin un dialogue continu et des collaborations directes avec les fournisseurs de services locaux, notamment les organismes d'établissement, ainsi que les communautés ethnoculturelles.

Dans ce contexte, parmi les municipalités québécoises, la Ville de Gatineau se présente comme un modèle d'inclusion par ses mesures en matière de diversité culturelle, ses services d'accueil, ses événements interculturels et ses partenariats. En 2008, Gatineau est la première ville au Québec à adopter une politique en matière de diversité culturelle, intitulée « Ensemble! ». Cette politique lui permet de se doter des moyens, des ressources, ainsi que d'un cadre de référence pour l'intégration de la diversité culturelle sur son territoire.

Ce chapitre présente une étude de cas du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la Politique en matière de diversité culturelle à Gatineau. Nous présentons d'abord le cadre conceptuel expliquant les fondements de cette politique en milieu municipal, puis nous explorons le contexte provincial et municipal qui a favorisé son émergence, notamment les mécanismes de mobilisation et de participation publique. Enfin, nous décrivons

---

2. La création de partenariats locaux en immigration (PLI) est une initiative ministérielle d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) lancée en 2008 dans le but de soutenir les communautés et consolider la coordination de services et de programmes en lien avec l'accueil, l'établissement et l'intégration des populations issues de l'immigration, ainsi que d'encourager la collaboration intersectorielle. Financés par IRCC, les PLI prennent la forme de conseils communautaires locaux dont le rôle principal est de fournir un espace de consultation et de coordination pour les diverses parties prenantes (voir Veronis, 2019).

les outils qui ont permis sa mise en œuvre ainsi que les stratégies développées par l'administration municipale et les communautés locales pour surmonter les obstacles et les défis rencontrés.

## **1. CADRE CONCEPTUEL : L'APPROCHE DES COLLECTIVITÉS ACCUEILLANTES ET INCLUSIVES**

Depuis le début des années 2000, le gouvernement fédéral et ses homologues provinciaux ont adopté des politiques visant la régionalisation de l'immigration avec deux objectifs principaux : d'une part, soulager les grands centres métropolitains des pressions associées à l'installation de la majorité des nouveaux arrivants et, de l'autre, mieux distribuer les apports démographiques et économiques de l'immigration afin que les villes moyennes et plus petites ainsi que les régions rurales et éloignées puissent également en bénéficier (Ley et Hiebert, 2001; Vatz-Laaroussi et Walton-Roberts, 2005).

En parallèle, le ministère fédéral Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (alors nommé Citoyenneté et Immigration Canada, CIC) a développé l'initiative des collectivités accueillantes dans le but d'assurer non seulement l'accueil et l'établissement des nouveaux arrivants, mais aussi leur véritable intégration et participation au sein de la société canadienne à travers le temps (IRCC, 2011). Instaurée en 2008, cette initiative est devenue la politique principale guidant le développement et l'offre de divers programmes et services financés par le gouvernement pour soutenir les personnes immigrantes s'installant au pays et principalement en dehors des grands centres urbains. Elle fut déployée dans la majorité des provinces, sauf la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec qui avaient déjà signé des ententes avec le gouvernement fédéral au sujet de leurs responsabilités en la matière. Néanmoins, il est important de souligner que le Québec poursuivait déjà une politique de régionalisation de l'immigration depuis 1993 (Vatz-Laaroussi et al., 2012).

La notion de collectivités accueillantes représente un tournant significatif dans la manière de concevoir l'accueil, l'intégration et l'inclusion des populations issues de l'immigration au sein

des politiques gouvernementales. En particulier, elle comporte deux orientations nouvelles. En premier lieu, elle met de l'avant le rôle et la responsabilité des municipalités et d'autres acteurs locaux dans l'élaboration de modèles et de pratiques répondant aux particularités et aux besoins du lieu en matière d'immigration. Il s'agit d'une approche décentralisée à l'établissement des immigrants qui prône l'importance du contexte local. La deuxième orientation novatrice de cette initiative consiste à penser l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants comme étant une responsabilité qui dépasse les fonctions du secteur de l'établissement pour devenir « l'affaire de tous » – soit les divers domaines de services et de soutien pour le bien-être de la population, allant du logement et de l'emploi, à l'éducation, la santé et la culture entre autres.

Selon Esses et al. (2010), une collectivité accueillante comporte quatre facteurs clés nécessaires pour assurer son succès : 1) un espace ou territoire physique (que ce soit une petite ou grande ville, ou encore une région) où des personnes nouvellement arrivées pourront se sentir valorisées et où leurs besoins pourront être comblés; 2) un facteur discursif – à savoir une communauté qui possède un pouvoir d'action et s'engageant dans des actions qui facilitent l'intégration des nouveaux arrivants; 3) un effort *collectif* (d'où l'utilisation du terme « collectivité » plutôt que « communauté ») pour créer un milieu où tous les individus se sentent valorisés; et 4) un milieu qui a la capacité de répondre aux besoins et de promouvoir l'inclusion des nouveaux arrivants, ainsi que les mécanismes mis en place pour produire et soutenir cette capacité (soit, qui comprend à la fois les résultats et les processus visant à produire et maintenir ces résultats). Esses et al. (2010) ont procédé à un examen de la littérature à la fois large et approfondi, qui comportait autant des travaux scientifiques que des rapports gouvernementaux et divers documents communautaires. Ils ont extrait les données nécessaires pour créer une liste de 17 caractéristiques qui peuvent servir à évaluer dans quelle mesure une collectivité est accueillante envers les nouveaux arrivants et favorise l'attachement et le sens d'appartenance des individus. Ces 17 caractéristiques, qui opèrent de manière interdépendante et dynamique entre elles, figurent dans le tableau 10.1.

TABLEAU 10.1.

## Les 17 caractéristiques des collectivités accueillantes

- 1 Possibilités d'emploi pour les nouveaux arrivants
- 2 Capacité à favoriser le capital social au sein des groupes de nouveaux arrivants et avec la société d'accueil
- 3 Logement abordable et convenable pour les nouveaux arrivants
- 4 Attitudes communautaires positives envers les immigrants et la diversité culturelle
- 5 Présence de services d'établissement pouvant répondre aux besoins des nouveaux arrivants
- 6 Liens entre les principaux acteurs dédiés à la création de collectivités accueillantes (p. ex., les membres de la communauté, les fournisseurs de services et les gouvernements)
- 7 Administrations municipales sensibles aux besoins des nouveaux arrivants et disposées à mettre en place des programmes pour y répondre
- 8 Possibilités d'éducation pour les nouveaux arrivants
- 9 Des soins de santé accessibles et adaptés aux nouveaux arrivants
- 10 Transport en commun disponible et accessible
- 11 Présence de diverses organisations religieuses
- 12 Opportunités d'engagement social
- 13 Possibilités de participation politique
- 14 Relations positives avec la police et le système judiciaire
- 15 Sécurité
- 16 Possibilités d'utiliser l'espace public et les installations de loisir
- 17 Couverture médiatique et représentation favorables

Tiré de Esses et al., 2010

En mars 2017, le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) (alors nommé ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion) a lancé une nouvelle approche partenariale avec les municipalités et les organismes communautaires basée sur les caractéristiques des collectivités accueillantes et inclusives. Ces caractéristiques ont été reprises dans le nouveau programme de financement lancé en 2020. Le Programme d'appui aux collectivités vise à favoriser l'intégration citoyenne et la pleine participation, en français, des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles à la vie collective, en toute égalité et dans le respect des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises exprimées par la *Charte des droits et libertés*

*de la personne*. Il soutient également des actions visant à offrir un environnement accueillant et inclusif pour faire de l'immigration un facteur de prospérité et de vitalité des régions. Les principes de ce nouveau programme s'appuient sur le rôle de leader que peuvent jouer les municipalités en matière de concertation et de mobilisation des milieux locaux, sur la régionalisation de l'immigration et sur l'adaptation des politiques et programmes municipaux existants afin que les besoins des personnes immigrantes y soient pleinement pris en compte et leur participation à la vie sociale, fortement encouragée (MIFI, 2020).

## 2. CONTEXTE D'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE GATINOISE EN MATIÈRE DE DIVERSITÉ CULTURELLE

Au Canada, les politiques municipales s'inscrivent dans une gouvernance multiniveau où les municipalités ont tendance à répondre aux initiatives provinciales et fédérales, en l'occurrence, à recevoir des politiques (Young 2013). Les négociations intergouvernementales et le contexte local et régional spécifique d'une communauté peuvent avoir une incidence considérable sur l'élaboration des politiques municipales (*ibid.*, p. 28).

Bien qu'au Canada l'immigration soit une responsabilité partagée entre les gouvernements fédéral et provincial, il n'en demeure pas moins que les villes exercent depuis de nombreuses années des fonctions importantes concernant la diversité culturelle. Au Québec, les actions en lien avec l'immigration sont entreprises par le ministère de l'Immigration (MIQ), qui fut fondé en 1968 (Mesana et al., à paraître). L'un des principaux objectifs de l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* signé en 1991 est par ailleurs de respecter le « caractère distinct de la société québécoise » (Gouvernement du Québec, 1991) en préservant l'importance démographique et linguistique du Québec au Canada. Ce dernier lui donna plus de pouvoir en matière de sélection des immigrants que les autres provinces et territoires, qui ont pour la plupart aussi signé des accords par la suite (la dernière province à en faire autant fut l'Ontario en 2005; Praznik et Shields, 2018). De plus, l'Accord

Canada-Québec donne à la province pleine responsabilité en ce qui concerne l'établissement des nouveaux arrivants, tout en bénéficiant d'un financement du gouvernement fédéral.

Il est également important de souligner que le Québec a développé un modèle de gestion de la diversité ethnoculturelle qui lui est propre – l'interculturalisme (White, 2018b), fondé sur une conception plurielle et dynamique de la société québécoise, une éthique du dialogue et de la médiation entre les groupes majoritaires-minoritaires qui respectent la diversité ethnoculturelle tout en affirmant « le français comme langue publique commune » (Rocher et al., 2007, p. 8). Même si l'interculturalisme ne jouit d'aucun statut juridique<sup>3</sup>, il met l'accent sur les échanges entre les communautés locales et les citoyens établis d'une part, et les personnes nouvellement installées de l'autre, ainsi que sur l'adaptation réciproque et la construction d'un monde commun. Cette approche est particulièrement inspirante pour les villes, qui sont reconnues comme un terrain fertile pour les rencontres interculturelles (White, 2018a). Elles offrent des espaces d'accueil et d'inclusion susceptibles de contribuer au développement d'un sentiment d'appartenance chez les nouveaux arrivants. Les municipalités québécoises devraient appliquer des politiques et des programmes interculturels afin, entre autres, d'encourager le rapprochement et de faciliter l'inclusion des citoyens de toutes origines (Rocher et White, 2014).

Certaines balises législatives (par exemple, la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics) et juridiques (par exemple, les chartes québécoise et canadienne qui concernent les droits et libertés, incluant la notion d'égalité, et la Charte de la langue française) incitent les villes à adopter une approche intégrée et cohérente face à ces enjeux. Ces balises, établies par les gouvernements québécois et canadien, constituent également un cadre auquel les municipalités doivent se conformer<sup>4</sup>.

---

3. Le terme « interculturalisme » n'a aucun statut officiel au Québec, bien qu'il soit employé sporadiquement dans les documents gouvernementaux.

4. Dans ce contexte, il est important de rappeler que le modèle municipal canadien repose sur la dépendance des municipalités à l'égard des gouvernements provinciaux, ce qui explique le cliché voulant qu'elles soient des « créatures des provinces » (Young, 2013).

Ce phénomène s'inscrit d'ailleurs dans le cadre plus général de l'importance politique acquise depuis quelques années par les municipalités au Canada, mais également au Québec et traduit en même temps les principes promus par l'approche des collectivités accueillantes et inclusives. L'élargissement de leurs champs de compétence en témoigne de façon éloquente : du logement au transport en commun en passant par l'économie, la culture et la vie communautaire, les villes agissent dorénavant en tant que partenaires dans des secteurs autrefois associés exclusivement aux autres ordres de gouvernement. De plus, les villes sont désormais perçues, dans le cadre de l'importance acquise par la gouvernance de proximité<sup>5</sup>, comme les acteurs le plus près des besoins de leur population (Fourrot, 2013; Paquet, 2016). Nous notons que ces nouvelles approches correspondent aux deux orientations principales des collectivités accueillantes et inclusives : l'importance des communautés locales (décentralisation) et des partenariats tissés entre plusieurs acteurs clés (intersectorialité) dans l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants.

Alors que son siège social est situé à Montréal, le ministère responsable de l'immigration disposait jusqu'en 2014 de bureaux régionaux dans plusieurs villes de la province, telles que Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières et Gatineau. Cependant, après son élection en 2014, le Parti libéral du Québec entama une restructuration gouvernementale qui mena à la fermeture de tous les bureaux régionaux. Ce n'est qu'en 2018 que les bureaux seront rouverts en tant que « services d'intervention territoriale », remplissant des fonctions semblables à celles des anciens bureaux régionaux.

---

Les municipalités, par leur statut de subordination aux gouvernements provinciaux, ne bénéficient d'aucune reconnaissance ou protection constitutionnelle.

5. L'action municipale dans le champ social a été élargie avec la réforme de 2000, lorsque le gouvernement québécois a inscrit, dans la charte de chacune des grandes villes, l'obligation de produire un plan de développement social, et plus récemment, par le dernier pacte fiscal intervenu entre les municipalités et le gouvernement québécois, qui confère une marge de manœuvre plus importante aux municipalités quant à leur possibilité de contribuer au développement social. En raison de leurs compétences limitées, les municipalités se concentrent davantage sur le développement des conditions collectives de bien-être et de qualité de vie et moins sur la correction des problématiques sociales complexes (Thibault, 2018).

Bien que le MIFI soit toujours actif pour fournir des services d'attraction, d'intégration et de rétention aux personnes issues de l'immigration, la Ville de Gatineau continue d'intervenir sur les questions liées à l'accueil et l'intégration des personnes immigrantes comme elle le faisait depuis le début des années 2000 (Veronis, 2014). La Ville de Gatineau reçoit un financement du MIFI pour ses activités auprès des communautés culturelles et des nouveaux arrivants sous forme d'ententes qui sont renouvelées sur une base biennale ou triennale (Mesana et al., à paraître). L'adoption de la Politique sur la diversité culturelle en 2008 a facilité la collaboration avec le ministère. D'ailleurs, cette politique fut appuyée en 2016 par l'entremise d'un plan stratégique sur l'immigration et la diversité culturelle (voir tableau 10.2).

Adoptée en 2008, la Politique en matière de diversité culturelle prend appui sur la Politique culturelle (Ville de Gatineau, 2003) et fait référence, dans ses champs d'intervention, à la Politique familiale (2005) et à la Politique des loisirs, des sports et du plein air (Ville de Gatineau, 2006)<sup>6</sup>.

---

6. À la suite des fusions municipales de 2002, le conseil municipal de la nouvelle ville de Gatineau s'est doté d'un cadre général de fonctionnement visant à bâtir une communauté solidaire, prospère et diversifiée. Plusieurs politiques et stratégies ont été adoptées dans ce contexte : la Politique culturelle (2003) et la Politique familiale (2005). Depuis, un bon nombre de politiques et initiatives municipales ont vu le jour dont la Politique des loisirs, du sport et du plein air (2006) et la Politique de la diversité culturelle (2008). Celles-ci sont venues appuyer certaines intentions initialement énoncées dans la Politique familiale. La Politique familiale et la démarche Municipalité amie des aînés ont d'ailleurs été élaborées dans la foulée des programmes incitatifs de Québec, et sont donc conditionnées par un encadrement provincial.

TABLEAU 10.2.

Évènements clés dans l'élaboration des politiques et pratiques interculturelles de la Ville de Gatineau

Date	Points tournants
1991	Signature de l'Accord Canada-Québec relative à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains
2002	Fusion des cinq municipalités de la région (Aylmer, Buckingham, Hull, Gatineau et Masson-Angers) en une grande municipalité (la Ville de Gatineau) et création d'un poste dédié aux relations interculturelles
2006	Membre fondateur de la Coalition des villes canadiennes contre le racisme et la discrimination
2007	Consultations publiques sur la diversité culturelle
2008	Politique municipale (Ville de Gatineau) en matière de diversité culturelle
2011	Journée de réflexion sur la diversité culturelle
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Élection du gouvernement libéral de Philippe Couillard</li> <li>Le ministère est renommé ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI)</li> <li>Fermeture du bureau régional du MIDI à Gatineau</li> <li>Lancement de la Trousse à l'intention des municipalités du Québec sur les enjeux de l'immigration</li> </ul>
2015	Journée de découverte Ottawa-Gatineau
2016	Stratégie de la Ville de Gatineau en matière d'immigration, de diversité culturelle et d'inclusion
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Ville de Gatineau tient le Sommet du vivre-ensemble en collaboration avec la Commission canadienne pour l'UNESCO</li> <li>Réouverture du bureau régional du MIDI à Gatineau en tant que services d'intervention territoriale</li> <li>Élection du gouvernement de la Coalition avenir Québec de François Legault</li> </ul>
2019	Le ministère est renommé ministère de l'Immigration, Francisation et Intégration (MIFI)
2020	Mise en place de la Table de concertation sur le vivre-ensemble et l'immigration

Dans le texte de la politique, la diversité culturelle est définie comme « l'ensemble des valeurs et des caractéristiques identitaires liées à la culture, dont l'origine ethnique, la langue, la religion et les appartenances multiples, incluant l'identité locale » (Ville de Gatineau, 2008, p. 10). Cette définition inclusive et globale interpelle l'ensemble de la société gatinoise : « Elle comprend les personnes issues de l'immigration récente ou plus ancienne, les personnes dites de minorités visibles, les autochtones ainsi

que différents groupes de référence auxquels les citoyens s'identifient. Elle inclut également les citoyens nés au Québec et au Canada, résidant à Gatineau et se révélant comme faisant partie d'une identité dite "locale" axée notamment sur une histoire et un patrimoine qui lui sont propres» (*idem*). Le but de la politique reste ancré dans un cadre très général et précise l'intention de la municipalité en ce qui concerne l'intégration harmonieuse de la diversité culturelle sur son territoire.

La Politique en matière de diversité culturelle vise également à guider l'administration municipale et à orienter l'offre de service. Elle se définit comme une politique transversale qui interpelle et suscite la participation de plusieurs secteurs et services municipaux (police, loisirs, sports et développement des communautés, communications, arts, culture et lettres), selon le principe d'intersectorialité prôné par l'approche des collectivités accueillantes et inclusives. Les engagements visent à associer l'appareil municipal à la réalisation du plan d'action en tenant compte des secteurs d'intervention privilégiés et à adapter les règlements, les procédures et les politiques suivant l'approche interculturelle<sup>7</sup>.

La Politique en matière de diversité culturelle établit 14 principes, 6 orientations et 11 champs d'action (voir figure 10.1). Ainsi, en ce qui concerne les principes, la Ville de Gatineau considère que : la diversité culturelle doit être reconnue comme une richesse et un facteur de développement; le rapprochement et le dialogue sont des moyens privilégiés pour favoriser les relations interculturelles et tisser des liens entre les citoyens; le français comme langue commune est l'instrument essentiel au rapprochement ainsi qu'au dialogue interculturel; le respect de l'égalité des sexes est une valeur reconnue de la société québécoise; l'ouverture à la différence doit être soutenue par un engagement collectif et partagé en faveur de la lutte contre les préjugés, le racisme et la discrimination; l'atteinte de l'autonomie financière est un facteur primordial de l'intégration. En tant que responsabilité partagée, la réussite de l'approche interculturelle implique la reconnaissance

---

7. Dans le texte de la politique, l'interculturalisme est défini comme la reconnaissance et la valorisation des différences dans le cadre d'une identité, des valeurs et d'un contrat social commun (Ville de Gatineau 2008, p. 27). L'accent est mis sur les échanges interculturels.

du rôle joué par d'autres organismes et partenaires locaux et régionaux. La Ville n'entend pas se substituer aux services actuels, mais doit participer aux processus répondant aux besoins des citoyens dans une optique de complémentarité (Ville de Gatineau, 2008, p. 25).

FIGURE 10.1.

Principes, orientations et champs d'action de la politique en matière de diversité culturelle



La politique s'est dotée également de 6 orientations : une approche inspirée de l'interculturalisme, des valeurs rassembleuses (bien-être des citoyens), un rôle de direction basé sur le partenariat, un territoire ouvert, une approche de proximité, une politique intégrée et intersectorielle et une participation citoyenne active. Ses 11 champs d'action sont très larges et recourent la majorité des 17 caractéristiques des collectivités accueillantes et inclusives. Ils concernent tous les domaines d'intervention de la municipalité et d'autres partenaires : la culture et les arts, les loisirs et les sports, l'économie, l'emploi, l'habitation et l'aménagement territorial, la vie communautaire, la santé et l'environnement, la sécurité, l'éducation, les services aux citoyens, les communications et la gestion participative.

### **3. GOUVERNANCE ET OUTILS DE MISE EN ŒUVRE**

La mise en œuvre est définie ici comme « l'ensemble des processus, qui, après la phase de programmation, visent la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique. Ces actions sont menées dans l'intention de créer, influencer ou contrôler la constitution d'un réseau d'action publique et des décisions et des activités concrètes qui s'adressent aux groupes cibles » (Knoepfel et al., 2015, p. 264).

Par ailleurs, la Ville de Gatineau a toujours été engagée dans l'accueil et l'intégration de ses nouveaux arrivants. Depuis les fusions municipales de 2002, la Ville s'est dotée des moyens et structures nécessaires pour répondre aux enjeux et aux défis du vivre-ensemble. Soulignons que déjà dans les années 1970, l'ancienne Ville de Hull (devenue le secteur de Hull de la Ville de Gatineau) fut pionnière au Québec en créant un poste d'animateur socioculturel pour répondre aux problèmes d'intégration de la communauté portugaise.

La mise en œuvre de la Politique en matière de diversité culturelle est accompagnée de ressources financières, matérielles et humaines. Ainsi, en 2019, la section de la Diversité culturelle, auparavant au Service des arts, culture et lettres a été transférée au Service des loisirs, des sports et du développement des communautés afin d'y intégrer l'approche de développement des

FIGURE 10.2.

Plan d'action Mobilisation Diversité 2019-2020

6 axes majeurs					
Attraction	Concertation	Mobilisation	Rapprochement interculturel	Préparation des milieux	Sensibilisation
Développer une stratégie de visibilité et de communication de la diversité culturelle et du vivre-ensemble à Gatineau.	Mettre sur pied une structure et une mécanique de concertation du vivre-ensemble à Gatineau.	Soutenir des initiatives locales qui favorisent le rapprochement interculturel.	Soutenir les activités de la Ville et des partenaires visant le rapprochement interculturel.	Contribuer au volet diversité culturelle du Sommet Jeunesse de Gatineau.	Soutenir le programme Compétences parents-enfants.
Promouvoir les initiatives et les activités en matière de diversité culturelle, d'inclusion et de vivre-ensemble à Gatineau.	Promouvoir l'intégration des personnes immigrantes au marché du travail par la remise d'attestations.	Promouvoir l'intégration des personnes immigrantes au marché du travail par la remise d'attestations.	Festival Kafé-Karamel	Participer au Forum sur l'inclusion socio-culturelle et économique des artistes issus de l'immigration.	Former en efficacité interculturelle les employés des services municipaux de première ligne et les intervenants des milieux communautaires.
	Organiser un tournoi de soccer interculturel.	Organiser un tournoi de soccer interculturel.	Semaine québécoise des rencontres interculturelles	Soutenir la foire interculturelle des entrepreneurs.	Soutenir les initiatives visant l'ouverture à la diversité dans les écoles dont les ateliers de sensibilisation.
	Offrir des formations sur la communication interculturelle dans un milieu de travail.	Offrir des formations sur la communication interculturelle dans un milieu de travail.	Journée de la diversité culturelle	Organiser des tours de ville en autobus pour les nouveaux arrivants.	
			Mois de l'histoire des Noirs	Soutenir et promouvoir le système de médiation interculturelle.	
			Journée de la diversité culturelle	Mettre en place des conditions pour favoriser une plus grande diversité culturelle au sein de l'administration municipale.	

communautés et assurer un meilleur arrimage avec les autres politiques sociales. Actuellement, l'équipe de la diversité culturelle assure la mise en œuvre de cette politique et compte quatre membres : un agent aux communautés culturelles, une coordonnatrice à la diversité sociale et culturelle et deux gestionnaires responsables du dossier.

Depuis 2008, la Ville de Gatineau conclut des ententes bilatérales avec le ministère responsable de l'immigration afin de financer les plans d'action issus des orientations de ladite politique et s'appuyant sur des consultations réalisées auprès des citoyens et des organismes du milieu. Deux plans triennaux et un plan bi-annuel ont été adoptés et mis en œuvre depuis 2008. La dernière entente signée avec le MIFI est celle de 2019-2020, qui s'est inspirée des recommandations du rapport du Sommet du vivre-ensemble tenu en 2018<sup>8</sup>.

TABLEAU 10.3.

## Ententes et plans pluriannuels de la Ville de Gatineau

2008 – 2010	1 <sup>er</sup> plan triennal de 115 000 \$/année
2011-2012	117 000 \$/15 mois
2013-2015	2 <sup>e</sup> plan triennal de 100 000 \$/année
2016-2017	125 000 \$/15 mois
2017-2019	Plan biannuel de 330 000 \$
2019-2020	Plan annuel de 400 000 \$

Les recommandations émises lors du Sommet, issues de la réflexion collective, ont permis à un groupe de travail composé d'élus et de représentants du milieu de définir un cadre d'actions pour le vivre-ensemble et l'intégration des personnes immigrantes. Plusieurs pistes identifiées dans ce cadre ont été intégrées

- .....
8. Une journée de discussion et d'échange axée sur le partage et la mise en commun des enjeux et des meilleures pratiques d'intégration sociale et économique des personnes immigrantes. De façon générale, ces recommandations ont trait à l'amélioration du modèle gatinois de diversité culturelle, à l'organisation d'activités favorisant le vivre-ensemble dans les quartiers, les milieux de travail, les lieux partagés et les institutions fréquentées par les citoyens ainsi qu'à la création des espaces, des lieux et des conditions favorisant les rencontres, l'échange et le vivre-ensemble (Ville de Gatineau, 2019).

à la demande d'aide financière déposée au MIFI. D'ailleurs, suivant les recommandations du Sommet du vivre-ensemble, une Table de concertation du vivre-ensemble et de l'immigration a été mise sur pied. Elle a commencé ses activités en avril 2020. Plusieurs projets sur le vivre-ensemble seront déployés par cette instance de concertation dans les années à venir, parallèlement aux plans d'action financés par le MIFI<sup>9</sup>.

Le plan d'action 2019-2020 présente plusieurs axes d'intervention<sup>10</sup>. Il constitue la démarche officielle de la Ville et vise à obtenir un consensus parmi les parties impliquées. Les acteurs ciblés sont les services municipaux, les organismes du milieu et des partenaires institutionnels (voir figure 10.2). Ce plan d'action vise à :

- Développer une stratégie de visibilité et de communication de la diversité culturelle et du vivre-ensemble à Gatineau (*nouvelle initiative*);
- Mettre sur pied une structure et une mécanique de concertation du vivre-ensemble à Gatineau (*nouvelle initiative*);
- Soutenir des initiatives locales qui favorisent le rapprochement interculturel, la promotion de la diversité culturelle et l'inclusion (*nouvelle initiative*);
- Mettre en place des conditions pour favoriser une plus grande diversité culturelle au sein de l'administration municipale (*nouvelle initiative*);
- Contribuer au volet diversité culturelle au Sommet Jeunesse de Gatineau (*nouvelle initiative*);
- Participer au Forum sur l'inclusion socioculturelle et économique des artistes issus de l'immigration (*nouvelle initiative*);

.....

9. La Table de concertation du vivre-ensemble et de l'immigration est composée de deux représentants municipaux, 3 représentants gouvernementaux et 11 représentants des organismes communautaires. Six projets sont priorisés dans le plan de travail 2021-2023 dont la mise en œuvre d'une stratégie anti-rumeurs et la création d'une plateforme web sur le vivre-ensemble.

10. Attraction des nouveaux arrivants, concertation, mobilisation, préparation des milieux, rapprochement interculturel et sensibilisation. Afin de faciliter le processus d'évaluation et de suivi, plusieurs paramètres ont été définis pour chaque action : les objectifs, les responsables, les indicateurs, l'échéancier, le budget et la source de financement.

- Organiser des tours de ville en autobus pour les nouveaux arrivants;
- Soutenir la foire interculturelle des entrepreneurs;
- Soutenir et promouvoir le système de médiation interculturelle;
- Sensibiliser les employés municipaux et les intervenants communautaires à la diversité culturelle (formations en efficacité interculturelle);
- Soutenir les activités de la Ville et des partenaires visant le rapprochement interculturel.

Il est important de noter que la crise liée à la COVID-19 a eu un impact majeur sur la mise en œuvre de ce plan d'action. Certaines activités ont été retardées et d'autres ont dû être annulées. Malgré ces difficultés, les formations en efficacité interculturelle ont connu un succès notable. En particulier, 22 formations ont été offertes dans un format virtuel à 200 policiers et 80 intervenants communautaires. Ces formations ont suscité une profonde réflexion chez les policiers dans le cadre de leur travail auprès des personnes issues des communautés ethnoculturelles. En effet, plusieurs d'entre eux ont apprécié l'outil DIS (Décodage, Interprétation, Stratégie) qui permet de décoder des situations interculturelles. Toutefois, ils ont également soulevé la difficulté de mettre en place un tel outil dans des situations d'urgence auxquelles ils sont confrontés. Selon certains policiers, il serait nécessaire d'avoir accès à plus de données, d'études de cas et d'informations au sujet de différentes cultures au sein de la ville de Gatineau.

Un nouveau plan d'action 2021-2023 a été soumis en 2020 au MIFI pour l'obtention d'une aide financière dans le cadre du Programme d'appui aux collectivités. Dans ce plan d'action, la municipalité souhaite continuer à intervenir dans les volets suivants : concertation et mobilisation du milieu, attraction, accueil et établissement durable des personnes immigrantes, rapprochement interculturel et cohésion sociale, ainsi que sensibilisation et lutte contre le racisme et la discrimination. Nous pouvons constater que depuis 2008, Gatineau a évolué dans sa

mise en pratique des caractéristiques des collectivités accueillantes et inclusives et a progressé vers un stade plus avancé de consolidation de ses actions. En effet, un volet est aussi dédié aux projets innovants en matière d'inclusion, qui répondent aux objectifs du plan d'action et du MIFI. Trois projets structurants sont identifiés pour renforcer le vivre-ensemble et créer un espace de dialogue au sein de la communauté :

- Une campagne de communication et d'attraction des personnes immigrantes qui mettra en valeur la diversité culturelle gatinoise;
- Un deuxième Sommet du vivre-ensemble;
- Une stratégie municipale anti-rumeurs.

La campagne de communication implique des actions très concrètes. En particulier, elle inclura le développement d'une identité visuelle, différents outils et messages d'accueil, la révision de la documentation promotionnelle concernant la diversité, ainsi que la mise en place d'une plate-forme web du vivre-ensemble sur le site de la Ville de Gatineau.

L'organisation d'un deuxième Sommet sur le vivre-ensemble est significative dans la mesure où l'événement permettra à la Ville de continuer à mobiliser les partenaires et d'identifier les champs d'action prioritaires en matière du vivre-ensemble. Dans la même optique, le projet municipal anti-rumeurs sera déployé avec l'ensemble des partenaires afin de déconstruire les préjugés et les perceptions négatives envers la diversité, contrer la xénophobie, sensibiliser la population à la nocivité des stéréotypes et des fausses rumeurs et favoriser une meilleure cohésion sociale.

On observe que le principal outil de mise en œuvre de la politique en matière de diversité culturelle est le plan d'action, qui est d'ailleurs considéré par les spécialistes comme un véritable instrument de pilotage des politiques (Knoepfel et al., 2015). Il fixe des priorités en vue de poser des gestes concrets et d'allouer les ressources nécessaires aux activités administratives. Il est d'ailleurs reconnu dans la littérature sur les politiques publiques que le plan d'action est un instrument de mise en œuvre qui a ses limites.

Il ne permet pas de couvrir l'ensemble du champ d'application des objectifs de la politique, conduisant à des lacunes prévues et légitimées dans sa réalisation (*ibid.*, p. 274).

Ce déficit est d'ailleurs observé dans les plans d'action adoptés par la Ville de Gatineau au fil des ans. Même si la politique vise l'ensemble des services municipaux, les activités déployées restent cloisonnées dans le domaine d'intervention de deux services qui ont été responsables de sa mise en œuvre. La question de collaboration interservices demeure un élément à améliorer. À titre d'exemple, peu de collaborations ont été établies avec le Service d'urbanisme afin d'accroître l'accessibilité, la variété et l'offre de logements favorisant l'installation durable des nouveaux arrivants. La sécurité, l'éducation et l'accessibilité du transport en commun sont également des champs d'action où peu de résultats ont été enregistrés. Afin d'assurer la collaboration interservices, un mode de gouvernance de cette politique située à l'extérieur des services mandataires serait nécessaire. Plusieurs modalités sont utilisées pour favoriser la mise en œuvre des plans d'action qui impliquent simultanément la participation de divers acteurs locaux qui travaillent ensemble à la création d'une collectivité accueillante.

Les mesures incitatives représentent un pourcentage important (40 %) des interventions planifiées dans les plans d'action et couvrent 40 % du budget total alloué pour la mise en œuvre. Ainsi, plusieurs activités de rapprochement interculturel sont organisées par des organismes partenaires (le Mois de l'histoire des Noirs, la Semaine d'action contre le racisme, le festival Kafé-Karamel, le Mois du patrimoine asiatique, la Journée de la diversité culturelle, le Forum sur l'inclusion socioculturelle, la Foire interculturelle des entrepreneurs) qui servent également à promouvoir des attitudes communautaires positives envers les immigrants et la diversité culturelle. Malgré la richesse de la programmation présentée, le format de ces événements pourrait être repensé, afin de créer un vrai dialogue interculturel au sein de la communauté gatinoise.

Des interventions persuasives sont également utilisées et se déclinent sous la forme de campagnes de communication (image de marque de la diversité culturelle et du vivre-ensemble) ou sous la forme d'études (diagnostic portant sur la diversité du personnel de la Ville de Gatineau).

La Politique en matière de diversité culturelle est également assortie de plusieurs éléments servant à informer les personnes nouvellement arrivées ainsi qu'à soutenir l'engagement social des citoyens : plans de communication pour promouvoir les activités de rapprochement interculturel, guide facilitant l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants, bulletin info-diversité, cadre de soutien au développement des communautés, qui intègre désormais les projets visant la diversité culturelle et sociale. Une stratégie de communication a été également élaborée pour promouvoir les activités organisées en matière de diversité culturelle. Une section intitulée « Immigration et diversité culturelle » a été créée sur le site web de la Ville regroupant les services d'accueil et d'intégration offerts sur le territoire aux nouveaux arrivants, contribuant ainsi à les rendre plus visibles et accessibles.

#### **4. MÉCANISMES DE MOBILISATION, PARTICIPATION PUBLIQUE, ORGANISMES ET PARTENAIRES**

Dans sa Politique en matière de diversité culturelle, la Ville de Gatineau entend exercer un rôle de direction, de coordination et de partenariat auprès de la population, des organismes, des institutions, des ordres de gouvernement et des acteurs interpellés par les enjeux liés à la diversité culturelle sur son territoire. D'ailleurs, l'élaboration de cette politique s'est appuyée sur un vaste processus de consultation réalisé auprès de citoyens, d'intervenants du milieu et de différents partenaires institutionnels. Ainsi, les commentaires et les suggestions formulés ont été rapportés et analysés afin de s'assurer que les différentes composantes de la politique (objectifs, défis, orientations et principes) prennent en compte la réalité du terrain.

Par l'entremise de cette politique, la Ville de Gatineau a réussi à établir un esprit de partenariat auprès des organismes œuvrant auprès des immigrants afin de développer des outils novateurs pour mieux déceler les besoins sur le terrain et apporter des solutions créatives. Les organismes suivants sont considérés comme des partenaires de la Ville de Gatineau sur les questions touchant les immigrants et les nouveaux arrivants. Ils sont des mandataires du MIFI dans leur domaine respectif : Accueil-Parrainage Outaouais, Service Intégration Travail Outaouais, Accompagnement des femmes immigrantes de l'Outaouais et le Carrefour jeunesse emploi de l'Outaouais. Trois autres organismes représentant les communautés autochtone (Centre d'Innovation des Premiers Peuples), anglophone (Regional Association of West Quebecers) et musulmane (Centre islamique de l'Outaouais) sont également des partenaires stratégiques de la Ville de Gatineau. Ces organismes font partie de la Table de concertation du vivre-ensemble et de l'immigration et participent activement à la mise en œuvre de différents projets. Dans ce qui suit, nous décrivons plus en détail les expériences de collaboration avec les acteurs communautaires et les divers ordres de gouvernement.

#### 4.1. Collaborations avec les communautés locales

La Ville de Gatineau a mis en place des mécanismes de mobilisation et de consultation des communautés locales afin d'élaborer ses actions en matière de diversité culturelle. À titre d'exemple, une journée de réflexion avec les acteurs du milieu a été organisée en 2015 en vue d'améliorer le plan d'action 2016-2019 rattaché à la politique en matière de diversité culturelle. Plusieurs enjeux ont été identifiés lors de cette journée concernant l'intégration économique et socioculturelle des personnes immigrantes, la connaissance du français, le rapprochement entre les communautés, l'accès au logement et aux services publics. Complémentaire à cette activité de mobilisation, une « Journée de découverte Ottawa-Gatineau » a été organisée en 2015 par les deux villes en collaboration avec des organismes œuvrant dans le secteur de l'immigration et de l'accueil des nouveaux arrivants à Gatineau et à Ottawa. Cette journée a été une occasion de partager des

pratiques innovantes en matière de diversité entre Gatineau et Ottawa afin de mieux cibler et harmoniser les interventions de ces deux municipalités, dont les structures de gestion de la diversité diffèrent grandement. En effet, la situation géographique de la région a donné lieu à des politiques provinciales distinctes de part et d'autre de la frontière, qui ont engendré des approches et des pratiques locales qui fonctionnent de manière relativement indépendante (Veronis, 2014). C'est dans ce contexte que l'organisation de cette journée visait une meilleure connaissance des acteurs dans le domaine de l'établissement des immigrants dans l'une et l'autre des villes, et se voulait une occasion d'échanger sur les programmes et services existants et ainsi permettre un dialogue qui pourrait déboucher sur de nouvelles initiatives régionales. Entre autres, il a été question de planifier conjointement une foire de l'emploi et d'organiser un tour guidé des deux rives de la rivière de Outaouais.

L'accueil des réfugiés syriens, à partir de 2015, est un autre exemple de mobilisation citoyenne et communautaire à plusieurs niveaux. Désignée ville d'accueil par le gouvernement québécois lors de la situation d'urgence provoquée par l'arrivée d'un nombre important de réfugiés syriens (IRCC, 2019), Gatineau a assuré un rôle de liaison et de soutien auprès des organismes mandatés par le gouvernement (Dauphin et Veronis, 2020). Un comité d'accueil, chapeauté par l'organisme Accueil-Parrainage Outaouais et regroupant tous ceux qui travaillent auprès des nouveaux arrivants, a été mis sur pied. La Ville a aussi pris en charge les communications afin que les informations fournies soient cohérentes, en créant notamment un document informatif de style « Questions-Réponses » disponible en ligne. En collaboration avec un organisme de bienfaisance, Centraide Outaouais, la Ville de Gatineau a aussi organisé deux journées de collecte de dons matériels auxquelles de très nombreux Gatinois ont répondu. Les articles recueillis ont permis de meubler des logements de familles parrainées par l'État au-delà du minimum offert par le gouvernement (Dauphin et Veronis, 2020).

Enfin, la tenue du Sommet du vivre-ensemble en avril 2018, le premier sommet de ce genre au Québec, a consolidé le leadership de la Ville en matière d'inclusion et de diversité. Le Sommet s'est articulé autour de deux séances plénières portant sur les thématiques suivantes : Ensemble, pour une pleine participation de tous et l'Inclusion, un engagement partagé. Les panels ont été suivis d'un exercice de consultation et de priorisation des actions. Cet événement a été une belle réussite : 212 personnes (179 citoyens et représentants d'organismes, 33 élus et représentants de la Ville de Gatineau) y ont participé et apporté leur contribution. Un résumé des échanges et des recommandations découlant du Sommet est disponible dans un rapport qui est accessible au public (Ville de Gatineau, 2019).

#### 4.2 Développement et consolidation des partenariats institutionnels

En sus de ces mécanismes de collaboration développés avec les partenaires du milieu, la Ville de Gatineau a mis en place des mécanismes de collaboration avec plusieurs gouvernements et s'est démarquée comme une ville d'avant-garde. Elle a notamment participé à la création de la Coalition des villes canadiennes unies contre le racisme et la discrimination (voir tableau 10.2) et fut, en 2006, une des premières villes au pays à y adhérer. De plus, Gatineau est un membre actif de la Commission canadienne pour l'UNESCO.

La Ville de Gatineau participe activement aux activités de transfert de connaissances organisées par le Groupe d'expertise pour le développement des cités interculturelles au Québec (GEDCIQ) et fait partie de plusieurs comités d'expertise. Ainsi, elle est membre du Comité des partenaires du MIFI, du comité de direction du Réseau des municipalités en immigration en relations interculturelles (RÉMIRI) et du partenariat de recherche Immigration et résilience en milieu urbain (BMRC-IRMU)<sup>11</sup>, financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour une période de six ans (2016-2022).

---

11. <https://bmrc-irmu.info.yorku.ca/fr/>

La Ville de Gatineau joue un rôle important dans le cadre du RÉMIRI. Elle fait notamment partie du comité de direction et collabore à l'élaboration des documents d'orientation ainsi qu'à l'organisation de plusieurs événements, dont la Journée de mobilisation sur la diversité culturelle qui a eu lieu à Sherbrooke en 2019.

## 5. ÉVALUATION ET COMMUNICATIONS

En contexte municipal, en plus de répondre à un problème social, les politiques expriment la volonté d'améliorer les conditions de vie de certaines populations ciblées. En raison de leurs compétences limitées, historiquement les municipalités se concentrent davantage sur le développement des conditions collectives de bien-être et de qualité de vie et moins sur la correction des problématiques sociales complexes (Thibault 2018). Pour les raisons invoquées ci-dessus, l'analyse et l'évaluation des politiques dans le domaine municipal revêtent une certaine spécificité.

À l'instar des autres politiques sociales adoptées par la Ville de Gatineau, la Politique en matière de diversité culturelle ne prévoit pas de mécanismes d'évaluation. Des bilans des plans d'action sont présentés régulièrement au MIFI et au conseil municipal, selon les conditions établies par les ententes. Toutefois, ces bilans ne permettent pas de mesurer l'impact de cette politique. L'évaluation se situe plutôt au chapitre des extrants (activités réalisées, produits administratifs). Ceci n'est d'ailleurs pas surprenant, car la Politique en matière de diversité n'est pas énoncée en fonction des problèmes ou des besoins constatés sur le territoire, ni d'un modèle logique<sup>12</sup>. Il est donc difficile de mesurer l'efficacité du rapport objectifs/résultats, car aucun critère de rendement n'a été établi à l'avance. Force est de constater qu'il serait judicieux de revoir la façon de concevoir les politiques municipales et d'y inclure des cadres de mesure de rendement. Toutefois, cette politique a eu plusieurs effets sur l'administration municipale et ses

.....

12. Les relations entre les composantes d'une politique publique peuvent être formalisées dans une matrice appelée cadre logique. Il permet d'analyser ces composantes et leurs relations pour émettre des jugements évaluatifs.

relations avec les partenaires et s'est traduite par une meilleure offre de service en matière d'accueil et d'intégration des immigrants ainsi que par la prise en compte de la diversité culturelle dans les décisions administratives et politiques.

\*\*\*

La Politique en matière de diversité culturelle a réussi à atteindre l'objectif principal qu'elle s'est fixé : doter la Ville de Gatineau des moyens et des ressources ainsi que d'un cadre de référence pour l'intégration harmonieuse des personnes issues de l'immigration et, plus généralement, de la diversité culturelle sur son territoire, tout en associant l'ensemble de ses partenaires au processus de sa mise en œuvre. La proposition d'une définition inclusive et englobante de la diversité culturelle traduit bien la perspective citoyenne dans laquelle cette politique s'inscrit. La prise en compte des besoins divers d'une population de plus en plus hétérogène fait déjà partie intégrante des grands enjeux de la planification stratégique de la Ville de Gatineau et se reflète de plus en plus dans le discours politique.

Cette politique est également un important instrument de mobilisation citoyenne et communautaire. En témoignent les événements qui ont fait rayonner Gatineau à l'échelle provinciale (accueil des réfugiés syriens, Sommet du vivre-ensemble, prix obtenus<sup>13</sup>), ainsi que les développements récents de la Table de concertation sur le vivre-ensemble et l'immigration et les projets qui y seront mis en œuvre avec l'ensemble de partenaires.

Même si cette politique se veut transversale, sa mise en œuvre reste limitée aux champs d'intervention des deux services municipaux responsables de sa gouvernance<sup>14</sup>. Planifier la mise en œuvre en collaboration avec d'autres services municipaux concernés permettrait de mieux cibler l'action municipale en matière de diversité culturelle. Plusieurs actions de mobilisation à l'interne

.....

13. Prix Maurice-Pollack (2008) afin de souligner ses actions en matière de diversité culturelle au Québec et prix Diversity Award Canada (2009); nomination au Gala des Mérites du français (2018).

14. Service des arts, culture et lettres et Service des loisirs, des sports et du développement des communautés.

ainsi que des mécanismes de coopération pourraient être mis en place afin que cette politique réalise sa vocation transversale et intersectorielle.

#### ENCADRÉ 10.1.

##### Ville de Gatineau – Faits saillants

- La proximité de Gatineau avec Ottawa, la capitale nationale, amène des dynamiques et des enjeux particuliers sur le plan des politiques interculturelles.
- Le bilinguisme de la région et la mobilité entre les deux provinces créent une réalité singulière sur le plan linguistique et culturel.
- Gatineau est aux premières loges des tensions entre les approches québécoises et canadiennes en matière d'intégration, alors que le gouvernement fédéral joue auprès des municipalités ontariennes un rôle similaire à celui du gouvernement provincial au Québec.
- Gatineau est la première ville québécoise à s'être dotée d'une politique de diversité culturelle (2008).
- Le développement des politiques interculturelles y a profité d'un leadership politique fort, notamment à partir de 2013.
- La mise sur pied d'un Sommet et d'une table de concertation sur le vivre ensemble représente des exemples de cet engagement.

## RÉFÉRENCES

- Andrew, Caroline, Brian Ray et Guy Chiasson, « Ottawa-Gatineau : Capital Formation », dans Larry S. Bourne, Tom Hutton, Richard Shearmur et Jim Simmons (dir.) *Canadian Urban Regions: Trajectories of Growth and Change*, Oxford University Press, 2011, p. 202-235.
- Chiasson, Guy et Caroline Andrew, « Modern tourist development and the complexities of cross-border identities within a planned capital region », dans Robert Maitland et Brent W. Ritchie (dir.), *City tourism : National capital perspectives*, CABI, 2009, p. 253-262.
- Carrier, Mario et Patrick Gingras, « Les villes moyennes. Analyse démographique et économique, 1971-2001 : note de recherche », *Recherches sociographiques*, vol. 45, n° 3, 2004, p. 569-592.
- Dauphin, Anyck et Luisa Veronis, « Expériences de réinstallation des réfugiés syriens à Gatineau, au Québec », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 36, n° 2-3, 2020, p. 185-209.

- Esses, Victoria M. et al., «Caractéristiques d'une collectivité accueillante», Rapport rédigé pour la Direction générale de l'intégration de Citoyenneté et Immigration Canada dans le cadre de l'Initiative de développement de collectivités accueillantes, 2010
- Fourot, Aude-Claire, *L'intégration des immigrants. Cinquante ans d'action publique locale*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2013.
- Gilbert, Anne, Luisa Veronis, Marc Brosseau et Brian Ray, *La frontière au quotidien : expériences des minorités à Ottawa-Gatineau*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2014.
- Gouvernement du Québec, «Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains», Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec, 1991.
- Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), «Évaluation de l'Initiative de développement de collectivités accueillantes», Gouvernement du Canada, 2011, en ligne : <https://www.canada.ca>.
- Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), *Rapport sur les résultats des syriens*, IRCC, 2019, en ligne : <https://www.canada.ca>.
- Ley, David et Daniel Hiebert, «Immigration policy as population policy», *Le Géographe canadien*, vol. 45, n° 1, 2001, p. 120-125.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone et Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Presses de l'Université du Québec, 2015.
- Mesana, Virginie, Luisa Veronis et Daniel Boutin, *Le rôle de la Ville de Gatineau en matière d'accueil, d'établissement et d'intégration des personnes immigrantes*. Rapport de recherche BMRC-IRMU et Université d'Ottawa, à paraître.
- Mévellec, Anne, Guy Chiasson et Mario Gauthier, «Gouvernance métropolitaine et régimes politiques de frontière : Analyse à partir du cas d'Ottawa-Gatineau», *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 3, 2018, p. 581-600.
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, Programme d'appui aux collectivités 2020-2021, 2020, en ligne : <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/normes-appui-collectivites.pdf>.
- Paquet, Gilles, «Ottawa-Gatineau, cité-région transfrontalière : gouvernance baroque et bricolage», dans Martin Robitaille, Jean-François Simard et Guy Chiasson (dir.), *L'Outaouais au carrefour des modèles de développement*, Université du Québec en Outaouais, 2006.
- Paquet, Mireille, *La fédéralisation de l'immigration au Canada*, Presses de l'Université de Montréal, 2016.
- Praznik, Jessica et John Shields, *Government of Ontario's Role in Immigration and Settlement*, BMRC-IRMU et Université Ryerson, 2018, en ligne : <https://bmrc-irmu.info.yorku.ca>.
- Rocher, François et Bob W. White, *L'interculturalisme québécois dans le contexte du multiculturalisme canadien*, Étude IRPP n° 49, Institut de recherche en politiques publiques, 2014.

- Roy-Baillargeon, Olivier et Mario Gauthier, « Gouvernance et concertation métropolitaines à Ottawa-Gatineau : la planification et l'aménagement du territoire en contexte interprovincial », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 56, n° 157, 2012, p. 173-188.
- Roy-Baillargeon, Olivier et Mario Gauthier, « La mobilité durable : une analyse des entraves à sa mise en œuvre dans la région de la capitale nationale du Canada », *Développement durable et territoires*, vol. 4, n° 3, 2013, en ligne : <https://journals.openedition.org/developpementdurable/9971>.
- Statistique Canada, *Profil du recensement, Recensement de 2016, Statistique Canada*, 2019, en ligne : <https://www.statcan.gc.ca>.
- Thibault, André, « Loisir et développement social. Est-ce trop? », *Observatoire québécois du loisir*, vol. 15, n° 5, 2018.
- Vatz-Laaroussi, Michèle et Margaret Walton-Roberts, « Présentation par les éditeurs du numéro spécial L'immigration en dehors des métropoles canadiennes », *Études ethniques au Canada*, vol. 27, n° 3, 2005, p. 6-11.
- Vatz-Laaroussi, Michèle et al., « De la transmission à la construction des savoirs et des pratiques dans les relations intergénérationnelles de femmes réfugiées au Québec », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 25, n° 1, 2012, p. 136-156.
- Veronis, Luisa, (2014) « Accueil des immigrants et (re)production de l'idéal canadien de citoyenneté », dans Anne Gilbert, Luisa Veronis, Marc Brosseau et Brian Ray (dir.), *La frontière au quotidien. Expériences des minorités à Ottawa-Gatineau*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2014, p. 305-322.
- Veronis, Luisa, « Building intersectoral partnerships as place-based strategy for immigrant and refugee settlement: The Ottawa Local Immigration Partnership », *Le Géographe canadien*, vol. 63 n° 3, 2019, p. 391-404.
- Veronis, Luisa, Daniel Boutin et Virginie Mesana, *The role of the City of Ottawa in immigrant settlement and integration*, Rapport de recherche BM-RC-IRMU et Université d'Ottawa, à paraître.
- White, Bob W. (dir.), *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era*, Palgrave MacMillan, 2018a.
- White, Bob W., « What is an Intercultural City and How Does It Work? », dans Bob White W. (dir.), *Intercultural Cities : Policy and Practice for a New Era*, Palgrave MacMillan, 2018b, p. 21-54.
- Young, Robert, « La gouvernance multiniveau et les politiques publiques au sein des municipalités du Canada : reddition de comptes et efficacité », *Télescope*, vol. 19, 2013, p. 25-40.

## PROGRAMMES DE LA VILLE DE GATINEAU

- Ville de Gatineau, « La culture, une passion qui nous anime. Politique culturelle », Ville de Gatineau, 2003, en ligne : [https://www.gatineau.ca/docs/guichet\\_municipal/administration\\_municipale/politiques\\_vision/politique\\_culturelle.fr-CA.pdf](https://www.gatineau.ca/docs/guichet_municipal/administration_municipale/politiques_vision/politique_culturelle.fr-CA.pdf).
- Ville de Gatineau, « Vers un idéal pour les familles. Politique familiale », Ville de Gatineau, 2003, en ligne : [https://www.gatineau.ca/docs/guichet\\_municipal/administration\\_municipale/politiques\\_vision/politique\\_developpement\\_social/politique.fr-CA.pdf](https://www.gatineau.ca/docs/guichet_municipal/administration_municipale/politiques_vision/politique_developpement_social/politique.fr-CA.pdf).
- Ville de Gatineau, « À nous de jouer. Politique des loisirs, du sport et du plein air », Ville de Gatineau, 2006, en ligne : [https://www.gatineau.ca/docs/guichet\\_municipal/administration\\_municipale/politiques\\_vision/politique\\_loisirs\\_sport\\_plein\\_air.fr-CA.pdf](https://www.gatineau.ca/docs/guichet_municipal/administration_municipale/politiques_vision/politique_loisirs_sport_plein_air.fr-CA.pdf).
- Ville de Gatineau, « Ensemble! Politique municipale en matière de diversité culturelle », Ville de Gatineau, 2008, en ligne : [https://www.gatineau.ca/docs/guichet\\_municipal/administration\\_municipale/politiques\\_vision/politique\\_matiere\\_diversite\\_culturelle.fr-CA.pdf](https://www.gatineau.ca/docs/guichet_municipal/administration_municipale/politiques_vision/politique_matiere_diversite_culturelle.fr-CA.pdf).
- Ville de Gatineau, *Programme Mobilisation-Diversité. Plan d'action de la Ville de Gatineau 2019-2020*, Ville de Gatineau, 2019.
- Ville de Gatineau, *Sommet du vivre-ensemble. Rapport final*, 2019, en ligne : [https://www.gatineau.ca/docs/guichet\\_municipal/participation\\_citoyenne/consultations\\_publicques/consultations\\_publicques\\_2018/sommet\\_vivre\\_ensemble/20190329\\_rapport\\_final.fr-CA.pdf](https://www.gatineau.ca/docs/guichet_municipal/participation_citoyenne/consultations_publicques/consultations_publicques_2018/sommet_vivre_ensemble/20190329_rapport_final.fr-CA.pdf).

## CHAPITRE 11

---

# LAVAL, « ACCUEILLANTE ET INCLUSIVE »

---

*L'évolution des politiques et des pratiques d'accueil et d'intégration des personnes immigrantes et réfugiées à l'échelle locale*

Aude-Claire Fourot, Nel Ewane et Claudie Mompont

La pandémie de COVID-19 a exacerbé les défis de nos sociétés contemporaines et rendu plus visibles certains de leurs paradoxes. Alors que la métropolisation et la croissance urbaine ont pu conduire à des formes d'uniformisation et de glorification des grands « hubs » urbains, la pandémie a plutôt contribué à donner une plus grande légitimité à d'autres imaginaires, moins axés sur la compétitivité des territoires que sur la qualité des modes de vie. Surtout, la pandémie a montré l'urgence de traiter les inégalités sociales et territoriales, ces dernières étant souvent reliées à la densité urbaine, aux multiples formes de périurbanisation et aux migrations (Connolly, Keil et Ali, 2021). En effet, ce sont les villes marquées par une forte diversité ethnique et par un fort pourcentage d'immigration qui semblent avoir été plus touchées par la crise sanitaire que les autres, en particulier lors de la première vague (Papon et Robert-Bobée, 2020). Dans un tel contexte, il n'a jamais été plus urgent de (re)construire des villes plus accueillantes et plus inclusives.

La municipalité de Laval, troisième plus grande ville du Québec en importance démographique avec plus de 420 000 habitants en 2016, semble avoir mesuré l'ampleur de ce défi en s'engageant, dans ses discours et ses pratiques, à bâtir une

collectivité accueillante et inclusive, au sein de laquelle toutes et tous pourraient participer pleinement. L'immigration est loin d'être un enjeu nouveau à Laval. Sa population se caractérise depuis plusieurs décennies par une forte diversité ethnoculturelle, linguistique et religieuse. Les acteurs municipaux ont commencé à mettre en place des programmes d'accueil et d'intégration des nouveaux arrivants dès le milieu des années 1990. Toutefois, les données récentes montrent une accélération de ce phénomène démographique. Ainsi, pour la période allant de 2001 à 2016, Laval a connu une augmentation de sa population immigrante de plus de 120 %, passant d'environ 52 500 personnes à presque 117 000. D'après les dernières données du recensement, la population lavalloise compte désormais plus de 28,5 % de personnes immigrantes. À l'échelle de la province, c'est plus d'un immigrant sur dix qui habite aujourd'hui Laval et nombreux sont ceux qui s'y installent directement (Ville de Laval, 2019). Ce rapide portrait démographique ne doit pas obscurcir les dynamiques spatiales de l'immigration à Laval ni la diversité des situations économiques et sociales des personnes immigrantes<sup>1</sup>. En effet, c'est dans le secteur de Chomedey, quartier « historique » d'immigration à Laval (Germain et al., 2003), que l'on trouve encore aujourd'hui la concentration la plus élevée de personnes immigrantes. Celles-ci constituent environ 43 % de l'ensemble de la population de ce secteur. Cependant, les données des deux derniers portraits statistiques de la population immigrante à Laval montrent qu'il y a une distribution spatiale plus ou moins équilibrée de l'immigration sur le territoire<sup>2</sup>. De plus, notons que les familles nombreuses (trois enfants ou plus) sont fortement représentées parmi ces

1. Par exemple, si les personnes immigrantes sont généralement plus diplômées que celles qui sont nées au Canada (en particulier celles ayant immigré récemment), l'on compte aussi une plus forte proportion de personnes immigrantes qui ne sont pas diplômées. D'autres différences se dessinent sur un plan économique, puisque ce sont les immigrants récents (les femmes notamment) et les moins scolarisés qui ont un taux d'emploi le plus faible (Ville de Laval, 2019).
2. La population du Secteur 2 (Laval des Rapides, Pont-Viau) est aussi constituée d'une proportion importante de personnes immigrantes (30,2 %) ainsi que celle du Secteur 4 (Laval-Ouest, Sainte-Dorothée, Laval-sur-le-Lac, Les Îles-Laval) de 25,6%.

nouveaux arrivants<sup>3</sup>, ce qui pose notamment des défis en termes de logement : plus de 10 % des familles immigrantes vivent dans des logements trop petits contre 2 % seulement pour les familles nées au Canada (Ville de Laval, 2019).

Outre le fait qu'à Laval, comme ailleurs, la croissance démographique et économique est principalement due à l'immigration, ces changements sociologiques ont conduit les acteurs locaux à s'interroger sur les services offerts aux nouveaux arrivants sur le territoire lavallois. Dans quelle mesure est-ce que l'offre de loisirs, de logements, ou encore d'accompagnement en entrepreneuriat répond-elle à leurs besoins différenciés? Tient-elle suffisamment compte de certaines barrières (linguistiques, culturelles, etc.) auxquelles les personnes immigrantes, celles arrivées récemment de surcroît, font particulièrement face? Comment la Ville de Laval peut-elle (et doit-elle) faire, pour être à la hauteur de ces nouveaux défis?

Ces questionnements, renouvelés à défaut d'être vraiment nouveaux, prennent place dans des contextes québécois et lavallois qui, eux, ont radicalement évolué au cours des dix dernières années. L'élection du maire Demers en 2013, puis sa réélection en 2017 – après presque 25 ans de « règne » de Gilles Vaillancourt – provoquent un tournant important sur le plan politique municipal. La désignation des municipalités québécoises comme gouvernement de proximité et la reconnaissance de leur rôle de partenaires dans le domaine de l'intégration des personnes immigrantes depuis 2016 constituent un autre changement institutionnel crucial. Un contexte favorable, alliant changements internes et externes, explique alors que l'accueil, l'intégration et la gestion de la diversité aient été remis à l'ordre du jour municipal à partir de 2015.

Ainsi, que ce soit à travers le pilotage de la concertation pour l'accueil des réfugiés syriens en 2015 puis des demandeurs d'asile en 2017 notamment, la mise en place de rencontres d'informations dans les classes de francisation, l'organisation d'activités

---

3. La proportion des ménages de cinq personnes et plus s'élève à 18,3 % comparativement à 4 % pour les ménages non immigrants de même taille (Ville de Laval, 2019, p. 111).

culturelles, de sports ou de loisirs, la Ville s'est engagée concrètement afin de mieux inclure les immigrants et les immigrantes au sein de la collectivité lavalloise. De plus, à travers les ententes en immigration signées avec le gouvernement de Québec, la municipalité soutient les initiatives de plusieurs partenaires lavallois dans la perspective de favoriser les relations interculturelles, de faciliter l'intégration des personnes immigrantes et d'assurer leur pleine participation au développement collectif de la collectivité lavalloise.

Pour mieux comprendre l'évolution de l'approche générale et des pratiques d'accueil et d'intégration à Laval comme ailleurs, il nous semble important de retracer la trajectoire de la municipalité dans ces domaines au cours des trente dernières années. En effet, les processus d'élaboration des politiques et de promotion de nouveaux principes et pratiques ne se font pas dans un vide institutionnel ou mémoriel. Si le rôle des municipalités québécoises a été récemment mis sur le devant de la scène du fait de leur nouvelle légitimité conférée par les pouvoirs provinciaux, il n'en demeure pas moins que les acteurs municipaux se basent sur des précédents, se positionnent en rupture, en continuité ou encore «en pointillés» par rapport à leurs propres cultures et mémoires institutionnelles, mais se définissent aussi en comparaison et en dialogue avec les autres villes<sup>4</sup>.

---

4. En termes de collecte de données, Claudie Mompoin et Nel Ewane ont partagé les documents institutionnels et statistiques pertinents à la réalisation de cette étude de cas. Aude-Claire Fourot a utilisé des entretiens réalisés en 2017-18 avec des acteurs de la Ville de Laval dans le cadre d'un projet financé par le Conseil de recherches en sciences humaines, en plus des entretiens qu'elle a réalisés en 2020-21 avec Claudie Mompoin et Nel Ewane en vue de la rédaction de ce chapitre. Ces entrevues ont été retranscrites et codées par l'intermédiaire du logiciel N-Vivo. Le début du chapitre s'appuie sur les données collectées par Aude-Claire Fourot pour sa thèse de doctorat à l'Université de Montréal, thèse ayant donné lieu à la publication d'articles et d'un livre sur les politiques et pratiques d'accueil et d'intégration à Laval et à Montréal (1960-2010).

## 1. « ENSEMBLE À LAVAL » : MISE EN PLACE ET INSTITUTIONNALISATION DE POLITIQUES EN RAPPORT AVEC L'IMMIGRATION

Si, au Canada, l'immigration est une compétence partagée entre les ordres de gouvernements « supérieurs », les personnes immigrantes s'établissent d'abord et avant tout dans des quartiers spécifiques (Edgington et Hutton, 2002; Frisken et Wallace, 2003; Germain et al., 2003). Au Québec, la désignation des municipalités comme des « gouvernements de proximité » reconnaît en quelque sorte l'importance des services offerts par les municipalités en matière d'accueil et d'intégration des immigrants. Toutefois, cette reconnaissance formelle ne doit pas occulter le fait que l'accès aux services municipaux par les immigrants a été perçu comme un enjeu de proximité bien avant cette officialisation. En effet, les grandes municipalités canadiennes, dont Laval, ont pensé et mis en œuvre des approches d'intervention en regard de la diversité ethnoculturelle sur leurs territoires depuis les années 1990 (Good, 2009; Tossutti, 2012; Fourot, 2013; Rocher, 2017).

De manière un peu surprenante, Laval n'a, à cette époque, pas développé de discours interculturel : ses premières références à la prise en compte de la diversité ethnoculturelle renvoyaient au multiculturalisme. Ainsi, en 1990, la Ville voyait la création d'un « Conseil consultatif multiculturel », elle participait aux « réunions multiculturelles » organisées par le Bureau des services sociaux et s'impliquait dans la création de la « Bibliothèque multiculturelle ». Très peu de temps après, Laval a toutefois abandonné ces références et a effectué un important changement discursif et programmatique : plutôt que d'embrasser l'interculturalisme montréalais ou celui de l'État québécois, Laval a construit son propre discours « citoyen », marqué par des principes de type assimilationniste.

## 1.1. Aux origines d'« Ensemble à Laval »...

### *L'organisation du « Sommet de la Personne »*

L'organisation du « Sommet de la Personne » en 1990, consultation publique qui visait à faire le point sur la situation économique et sociale de la ville afin de proposer de nouvelles stratégies municipales, notamment dans le domaine des relations communautaires, a constitué un tournant dans la manière dont la municipalité a envisagé l'intégration des personnes immigrantes sur son territoire. La municipalité a notamment retenu de cet exercice consultatif l'expression des craintes de certains résidents et résidentes lavallois « face à une ville qui se diversifie [...], face à l'homogénéité rassurante qui disparaît petit à petit à la faveur de diverses communautés culturelles », et « face à la concentration croissante de certains groupes ethniques dans des quartiers susceptibles de devenir des ghettos éventuellement » (Ville de Laval, 1990, p. 11-12). Ces représentations témoignent, à l'époque, de la prégnance d'images négatives associées à une ville « éclatée » et « divisée ». Elles illustrent aussi comment l'immigration a pu être perçue comme un risque pour la cohésion sociale, sans que, contrairement à Montréal, par exemple, l'immigration ne soit vue comme une source d'avantages culturels ou économiques. En effet, alors qu'à Montréal, l'immigration était alors considérée comme un moyen de se repositionner économiquement pour faire face à la concurrence des villes de banlieues (dont Laval), l'immigration à Laval a été envisagée comme un facteur de fragmentation, de pauvreté et une forme de « montréalisation » que l'on souhaitait au contraire éviter (Fourot, 2015, p. 171-172).

### *Un cadre de référence de type universaliste*

À la suite du Sommet, le Conseil consultatif multiculturel de la Ville de Laval est alors chargé d'écrire un rapport sur « une politique d'accueil et d'intégration des personnes de toutes cultures à la vie de la société lavalloise » (Ville de Laval, 1993a, p. 24). En partant de l'argument selon lequel il faut éviter les « concentrations humaines vivant loin de la réalité de leur ville d'accueil » (Ville de Laval, 1993a, p. 23), le Conseil privilégie une « approche

concertée de l'ensemble des services afin de favoriser l'adhésion des personnes de toutes cultures à la vie de la société lavalloise» (Ville de Laval, 1993b). Les travaux du Conseil consultatif multi-culturel de la Ville de Laval sont alors fréquemment invoqués par la municipalité qui les présente comme étant à l'origine de leur nouvelle philosophie d'intervention « Ensemble à Laval » (Fourot, 2011, p. 107).

Cette approche de type universaliste propose de soutenir le développement du sentiment d'appartenance à Laval pour combattre ce qui a été identifié par les acteurs municipaux comme un repli ethnique et communautaire. Il s'ancre dans un virage discursif vers la citoyenneté et la cohésion sociale plus large pris à la fois par le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois, ce dernier mettant moins l'accent sur la promotion des cultures d'origine que sur l'importance de la participation aux institutions communes (Helly, 1999; Fourot, 2013). Ainsi, « pour favoriser l'appartenance et la participation de la personne à la vie communautaire de Laval », il apparaissait nécessaire aux autorités municipales « d'initier et encourager des mécanismes de liaison qui font en sorte que les ressources soient partagées en fonction de l'adhésion à la communauté d'accueil, plutôt qu'en regard de la différence linguistique, culturelle ou religieuse » (Ville de Laval, 1997). Philosophie d'intervention fermement défendue au sein de la municipalité lavalloise, la mise en place et le développement des ententes de partenariat en immigration avec le gouvernement du Québec de même que la politique de soutien aux organismes communautaires sont alors façonnés par ce concept. De fait, ce cadre d'intervention pensé dans les années 1990 aura une influence durable sur les pratiques et la politique d'accueil et d'intégration de la municipalité.

## 1.2. Les impacts d'« Ensemble à Laval » sur les ententes en immigration et sur les relations avec le milieu communautaire

### *Les premières ententes en immigration*

Dans le but de favoriser la régionalisation de l'immigration, le gouvernement du Québec a conclu au tournant des années 2000 des accords avec les municipalités afin de les encourager à inclure l'immigration et l'intégration des immigrants dans leurs plans de développement. En 2003, la Ville de Laval et le gouvernement provincial ont alors signé leur première entente triennale pour un montant de 300 000 dollars, la municipalité s'engageant quant à elle à contribuer au même montant<sup>5</sup>. Cette entente ressemble en de nombreux points à celle signée en 1999 par la Ville de Montréal et vise à financer des projets portés par des organismes du secteur communautaire<sup>6</sup>. Mais sa spécificité est qu'en plus de converger vers ces objectifs généraux, elle doit respecter le cadre d'intervention municipal « Ensemble à Laval », qui est spécifiquement mentionné dans l'accord. Ainsi, alors que le ministère de l'Immigration du Québec vise en priorité les immigrants récents (cinq ans et moins), la municipalité ne veut pas faire de distinction dans la mise en place de ses programmes entre les personnes venant à Laval après une migration internationale, nationale ou intraprovinciale et les considère sans distinction comme de nouveaux « arrivants ». Cette différence alimenta les négociations, parfois tendues entre le Ministère et sa délégation régionale avec la Ville de Laval. Il n'en demeure pas moins que la seconde entente triennale, conclue en 2006, et qui inclut la Conférence régionale des élus (CRÉ) de Laval, est bonifiée pour atteindre 600 000 dollars<sup>7</sup>.

5. Le montant total porte sur trois ans. Le Gouvernement du Québec contribue donc à hauteur de 100 000 dollars par an. La Ville s'engage à contribuer sous la forme de dépenses de fonctionnement, de ressources humaines et matérielles.

6. Ces projets ont pour but de favoriser l'accueil et l'intégration en français des immigrants à la communauté lavalloise et à la culture québécoise, améliorer l'accès aux services municipaux et provinciaux, développer la participation à la vie associative, familiariser les immigrants avec la culture québécoise, notamment par la fréquentation des bibliothèques de quartier, le tout ancré dans les quartiers de Laval.

7. Montant total pour les trois ans, le Gouvernement du Québec versant annuellement 100 000 dollars à la Ville de Laval et 100 000 dollars à la CRÉ de Laval.

En consolidant le poids des élus locaux au détriment des acteurs communautaires, l'inclusion de la CRÉ parmi les signataires de l'entente a contribué à renforcer les principes d'« Ensemble à Laval » (Fourot, 2013). Mentionnée spécifiquement dans cet accord, l'approche municipale en sort renforcée compte tenu d'une meilleure articulation entre les échelons politiques régional et municipal.

*Le soutien municipal aux organismes communautaires*

L'influence de la philosophie d'intervention « Ensemble à Laval » est aussi nette en ce qui concerne le soutien municipal aux organismes communautaires. Adoptée en 1995, la politique d'accréditation des organismes par la municipalité était conditionnée par le respect d'une offre de service « universelle ». Ainsi, pour pouvoir bénéficier d'un soutien et d'une reconnaissance de la Ville de Laval, les organismes communautaires devaient démontrer que leurs services n'étaient en aucun cas basés sur des critères ethniques, religieux ou culturels. Cette politique fut vivement critiquée par plusieurs associations qui y voyaient une négation des spécificités des besoins en offre de services aux immigrants. L'emploi indifférencié du terme de « nouveaux arrivants » était en effet systématiquement privilégié par la municipalité. Concrètement, cela voulait dire qu'il ne pouvait y avoir de différence de traitement dans la prestation de services municipaux entre un nouvel arrivant d'une autre région du Québec et un réfugié international. Des associations ont bien insisté sur le fait que les obstacles à la participation ne sont pas les mêmes pour toutes et tous et que cette notion englobante sous-estime la spécificité des difficultés rencontrées par les nouveaux arrivants internationaux (maîtrise de la langue, connaissances de base sur le fonctionnement de la société, discriminations, etc.). Elles avaient aussi noté que les obstacles propres à certains groupes d'immigrants, notamment racisés, ne devaient pas être sous-estimés au risque d'accroître les inégalités déjà présentes (Fourot, 2013, p. 129). Mais l'influence d'« Ensemble à Laval », solidement implanté au sein de la municipalité, n'a pas diminué. En effet, il faut attendre 2012 pour qu'une première forme d'actualisation d'« Ensemble à Laval » soit entreprise, mais il faudra encore attendre quelques années de

plus pour que cette démarche soit remise à l'ordre du jour et que la municipalité dessine les contours d'un Cadre de référence en immigration et diversité ethnoculturelle, inscrit dans les engagements pris par les instances politiques de Ville de Laval avec l'adoption en 2015 de la *Vision stratégique – Laval 2035 : Urbaine de nature*.

## 2. LA PRISE EN COMPTE RENOUVELÉE DE L'IMMIGRATION : VERS UN CADRE DE RÉFÉRENCE EN DIVERSITÉ ETHNOCULTURELLE

### 2.1. L'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » remettant l'immigration à l'agenda municipal

Le retour de l'immigration parmi les préoccupations à Laval au milieu des années 2010 s'est produit dans un contexte bien spécifique. Pour le comprendre et pour analyser les changements qu'il implique, nous reprenons le concept de « fenêtre d'opportunité » (*policy window*) développé par John Kingdon en 1984. Selon lui, une fenêtre d'opportunité s'ouvre lorsque trois facteurs indépendants (qu'il appelle *streams*, soit flux ou courants) se rencontrent. Il y a le courant des problèmes, le courant des politiques publiques et le courant politique<sup>8</sup>. Le fait que les autorités municipales aient prêté une attention particulière aux changements démographiques à Laval (courant des problèmes), associé aux changements internes comme externes (et notamment la reconnaissance des villes comme gouvernement de proximité par les autorités provinciales, courant politique) et à la suggestion de nouvelles décisions comme l'internalisation des activités de la CRÉ (courant des politiques publiques), a ouvert une fenêtre

.....

8. Le courant des problèmes (*problem stream*) renvoie aux problèmes auxquels les autorités publiques prêtent attention et qui nécessitent une intervention. Cela peut correspondre à des indicateurs ou des statistiques qui montrent l'importance d'un problème en particulier. Le courant des politiques publiques (*policy stream*) renvoie quant à lui à des propositions de changements afin de trouver une solution aux problèmes identifiés précédemment. Enfin, le courant politique (*political stream*) réfère, par exemple, aux changements administratifs ou politiques résultant de l'arrivée de nouveaux élus.

d'opportunité. Les acteurs municipaux ont alors mis en œuvre plusieurs mesures dans le domaine de l'immigration, que nous considérons ici comme un « Ensemble à Laval 2.0 ».

*Un pôle politico-administratif renouvelé*

À l'échelle municipale, la nouvelle équipe politique et le Bureau du maire en particulier sont favorables à des changements dans le domaine de l'immigration. La prise de conscience de la proportion et du nombre croissants de personnes immigrantes présentes sur le territoire lavallois ainsi que le souci de se rapprocher des citoyennes et des citoyens et d'offrir des services de proximité sont mis de l'avant dès le milieu des années 2010. Les élus municipaux ont alors souhaité que Laval soit plus proactive en termes d'intégration des personnes immigrantes tant par la prestation de services *directs* traditionnels (par exemple, l'offre de loisirs) que de services *indirects*, afin de s'assurer de la bonne couverture des besoins essentiels à l'installation sur l'ensemble du territoire. Ainsi, une élue a été désignée porteuse du dossier de l'immigration et de la diversité culturelle au Conseil municipal en 2016. Elle peut alors compter sur l'expertise de deux personnes-ressources qui, au sein de la Division du développement social, se consacrent à plein temps aux enjeux reliés à l'immigration depuis 2015. Aux côtés de ce nouveau pôle politique et administratif (faisant partie du Service de la culture, des loisirs, du sport et du développement social) se greffe une myriade d'autres acteurs municipaux (Service de l'environnement et de l'écocitoyenneté, Service de prévention et sécurité incendie, etc.) qui mettent en œuvre, coordonnent ou soutiennent des activités spécialement dédiées aux personnes immigrantes et réfugiées. Ces changements internes découlent notamment des transformations de la gouvernance régionale et municipale à partir de 2015.

*Les transformations de la gouvernance régionale et municipale*

Les réformes provinciales autour de la gouvernance régionale et municipale telles que l'abolition des Conférences régionales des élus, la refonte des structures régionales de plusieurs ministères (dont le ministère de l'Immigration et celui de la Santé et des

Services sociaux) ainsi que l'élargissement des compétences en développement social aux municipalités régionales de comté (MRC) en 2015 ont profondément changé le contexte institutionnel dans lequel évolue la municipalité. Il faut dire que les caractéristiques territoriales et administratives de Laval, qui est à la fois une ville, une municipalité régionale de comté, une région administrative et une île, la placent dans une situation unique au Québec. Avec la reconnaissance du rôle des municipalités en immigration en 2016, Laval se retrouve avec de nouvelles responsabilités en immigration et en développement social dans la foulée des transformations engagées par le gouvernement provincial.

Dans ce contexte, la municipalité internalise les activités de la CRÉ et de ses employés. La Ville crée une Division du développement social afin de réaliser les mandats inhérents au développement social dont les dossiers de l'immigration et de la diversité culturelle. Avec sa vision stratégique *Laval 2035 : Urbaine de nature*, adoptée en 2015, Laval affirme sa volonté d'agir en tant que leader du développement social et culturel<sup>9</sup>. Dans le Plan stratégique Laval 2020, adopté en 2016 dans la foulée de la vision stratégique, Laval poursuit son objectif de favoriser une meilleure intégration des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles. Le résultat attendu est que Laval se dote d'un cadre de référence en diversité culturelle et adopte un plan quinquennal afin de favoriser l'intégration harmonieuse des nouveaux arrivants et des minorités ethnoculturelles à la vie lavalloise. Parmi les outils de la municipalité, outre ses ressources propres, les ententes en immigration et la concertation avec les partenaires sont centrales pour assurer la mise en œuvre de ces politiques. Le nouveau cadre de référence adopté en 2021 vient quant à lui façonner l'ensemble des politiques municipales et encadre les interventions de la Ville et des partenaires en matière d'immigration et d'inclusion.

---

9. Laval entend, entre autres, « coordonner harmonieusement l'action des partenaires pour favoriser l'inclusion sociale et culturelle » et « gérer harmonieusement l'intégration des immigrants et la pluralité culturelle ».

## 2.2. Politiques municipales et partenariats en immigration

### *Les ententes en immigration*

Illustration du partenariat entre le gouvernement du Québec et les municipalités, le Programme Mobilisation-Diversité (PMD) a constitué un levier important pour les municipalités, notamment dans l'accomplissement de leurs mandats de gouvernement de proximité<sup>10</sup>. De manière générale, le PMD a permis de financer des projets portés par les organismes communautaires afin de favoriser l'intégration des personnes immigrantes ou encore de consolider les caractéristiques de villes accueillantes et inclusives. Parmi eux, notons ceux qui favorisent la cohabitation et le dialogue interculturel entre les personnes immigrantes et la société d'accueil ou encore des projets pour prévenir et contrer les préjugés, la discrimination et la radicalisation menant à la violence.

Toutefois, comme les montants alloués à ce type d'ententes et leur durée varient, cet outil peut aussi créer des situations d'incertitudes. Dans le contexte où les municipalités ont des marges de manœuvre fiscales limitées, ces ententes illustrent l'équilibre fragile entre l'autonomie et la dépendance des municipalités vis-à-vis du gouvernement provincial (Mévellec et al., 2017). Par ricochet, elles mettent aussi les villes dans une position potentiellement difficile par rapport aux partenaires communautaires, notamment si une entente est suspendue (ce qui fut par exemple le cas à Laval en 2010-2011) ou si les montants accordés sont inférieurs à ceux qui étaient attendus pour répondre aux besoins du territoire. De plus, alors que l'éligibilité des dépenses et des clientèles ainsi que l'individualisation ou non des ententes gouvernementales apparaissent comme des sujets de débats récurrents entre province et municipalités (Fourrot, 2013; Rocher, 2017), ces questionnements prennent d'autant plus d'importance avec un mandat municipal élargi. Or, malgré l'octroi du statut de gouvernement de proximité, on constate au contraire une tendance vers

---

10. Avec l'internalisation des mandats de la CRÉ, l'Entente de partenariat en immigration est aujourd'hui uniquement signée par la Ville de Laval et le gouvernement du Québec.

des ententes moins longues, rendant plus floue la distance entre les phases de mise en œuvre, d'évaluation des projets et de préparation des nouvelles ententes et laissant, au final, peu de marge de manœuvre aux acteurs partenaires. De plus, les montants dégagés par le gouvernement du Québec et par la municipalité de Laval n'ont presque pas changé depuis 2006<sup>11</sup>. Si l'on prend en compte l'internalisation des services de la CRÉ, les subventions provinciales ont au contraire eu tendance à baisser jusqu'en 2017<sup>12</sup>.

Le nouveau Programme d'appui aux collectivités (PAC) lancé en octobre 2020 est dans la continuation du PMD, les ententes partenariales signées par le gouvernement du Québec avec les municipalités et le milieu communautaire visant à mobiliser les acteurs d'un territoire en priorisant les besoins du marché du travail et la dimension économique de l'immigration (Rocher, 2017). Toutefois, le PAC implique aussi plusieurs changements. Désormais, le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) par l'entremise de ses nouvelles directions régionales (2017) prévoit de jouer un rôle accru dans la mise en œuvre des ententes. De plus, les ententes nécessitent maintenant l'élaboration préalable d'un plan d'action préalable de la municipalité (action pouvant être soutenue dans l'entente) qui favorise la coopération entre acteurs locaux. Or, ces exigences additionnelles semblent aller dans le sens d'une tendance déjà observée en Europe, qui associe ressources financières étatiques et implication accrue des municipalités avec une proactivité renouvelée des États dans le domaine de l'intégration des immigrants (Emilsson, 2015; Gebhardt, 2016; Fourot et al., 2021).

- 
11. Comme précédemment, les ententes en immigration sont financées à parts égales par le ministère et la municipalité.
  12. À Laval, en 2016-17, les montants octroyés par le gouvernement du Québec à la Ville étaient de 100 000 dollars par année. Pour rappel, en 2006-2009, le gouvernement du Québec contribuait à hauteur de 200 000 dollars par année (CRÉ et Ville). Étant donné l'internalisation des mandats de la CRÉ, il s'agit donc d'une baisse des montants accordés. L'entente 2017-2019 d'une durée de 2 ans dans le cadre du Programme Mobilisation-Diversité était assortie d'un montant total de 1 M\$ réparti moitié-moitié entre les deux parties signataires (250 000\$ par année et par signataire). L'entente 2019-2020 était de 500 000 \$ (durée d'une année et de 250 000 \$ par signataire).

D'ailleurs, dans le cadre du PAC, la Ville de Laval et le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration ont signé en avril 2021, une entente pour une durée d'une année (2020-2021) représentant un investissement de 700 000 \$, réparti à parts égales entre les deux signataires. Cette entente sectorielle servira de levier financier à l'élaboration du Plan d'action régional en matière d'immigration, de diversité culturelle et d'inclusion, en lien avec le tout nouveau Cadre de référence en immigration et diversité ethnoculturelle. De plus, elle permettra le soutien d'actions prévues dans la stratégie en vigueur afin d'assurer la transition vers un nouveau plan d'action.

*Mobilisation des partenaires et pilotage de la concertation en immigration*

En effet, parmi les outils pour gérer ce nouveau mandat en immigration, la municipalité a mis en place et coordonne un certain nombre d'instances de concertation dont elle assure la coordination<sup>13</sup>. Il s'agit notamment de la Table régionale en immigration, diversité culturelle et inclusion de Laval (TRIDIL), pilotée par la municipalité et du Comité terrain pour l'accueil et l'intégration

---

13. On peut citer d'autres instances de concertation comme le Comité des Rendez-vous interculturels ou encore le Comité de gouvernance pour la mise en œuvre de la Stratégie lavalloise de prévention de la radicalisation menant à la violence. Il existe également d'autres instances qui mobilisent des acteurs de la société civile. C'est le cas du Comité consultatif sur les relations interculturelles de Laval (CCRIL). Composée de sept citoyennes et citoyens, cette instance de consultation est rattachée au Comité exécutif et a pour mandat de répondre à ses questions. Le CCRIL s'intéresse aux questions relativement « classiques » soulevées par les acteurs municipaux dans le domaine de l'accueil, de l'intégration des immigrants et de la gestion de la diversité ethnoculturelle comme l'adaptabilité et l'accessibilité des services municipaux ; la politique d'accès à l'équité en emploi au sein de la fonction publique municipale (PAÉE) ; la représentation des personnes issues de la diversité ethnoculturelle en politique municipale (voir Fourot, 2013) mais aussi il traite des questions plus spécifiques au contexte lavallois comme l'accent mis sur l'intégration par l'emploi et la francisation. Le CCRIL doit produire deux avis, un sur le profilage racial et l'autre sur la PAÉE. De plus, le Service de police de Laval a réalisé une consultation citoyenne pour permettre aux Lavallois et Lavalloises de s'exprimer sur leur sentiment de sécurité et leur vision du travail policier. Enfin, la Ville de Laval participe à des consultations nationales comme le Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles du Québec (RÉMIRI) dont l'un des objectifs est d'offrir une plateforme d'échange et de suivi de l'action municipale en matière d'intégration et d'inclusion. Aussi, la Ville de Laval est membre depuis mars 2021 de la Coalition des municipalités inclusives de l'UNESCO.

des personnes immigrantes et réfugiées (ou Comité terrain), coordonné par la municipalité et par le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Laval.

Compte tenu de l'internalisation des mandats de la CRÉ et de l'élimination des directions régionales, la Ville de Laval a décidé de combler ce « vide » stratégique avec la mise en place de la TRIDIL en 2016. Composée de 18 membres issus de 15 organisations (dont les Commissions scolaires, le MIFI, le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS), la Chambre de commerce, des regroupements sectoriels ou intersectoriels, etc.), un de ses rôles principaux est de participer à la réalisation des travaux des ententes en immigration ainsi qu'à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi du plan d'action en immigration et diversité culturelle. En général, la TRIDIL assure la liaison avec les acteurs locaux et régionaux et les instances décisionnelles. D'après la municipalité, son fonctionnement est harmonieux et la collaboration fructueuse. La mise en place de cette structure de concertation semble avoir été facilitée par l'historique de la collaboration à Laval et par la structure relativement homogène de l'organisation institutionnelle sur l'ensemble du territoire lavallois (seulement deux commissions scolaires, un seul CISSS, etc.).

Cette structure de concertation fait écho aux Partenariats locaux en immigration (PLI)<sup>14</sup> qui sont en place dans de plusieurs villes des autres provinces canadiennes depuis 2008 (voir Burr, 2011). Ce parallèle nous semble intéressant, car il met en valeur le fait que, dans de nombreux cas, les municipalités sont perçues comme des leaders « désignées » de la concertation. En effet, en plus de leur mandat électif représentatif, les services qu'elles offrent ne se dupliquent généralement pas avec les services directs que fournissent les organismes communautaires impliqués dans les domaines de l'accueil et de l'intégration, favorisant le dialogue

14. Les PLI sont des réseaux constitués d'une variété d'acteurs impliqués dans l'immigration à l'échelle locale. Comme la TRIDIL, ils ne fournissent pas de services directs aux immigrants, l'objectif étant d'améliorer la coordination des services fournis par leurs membres au niveau local (tels que les gouvernements, les centres communautaires, les conseils scolaires, les universités, les chambres de commerce, les acteurs de l'employabilité, les organisations ethnoculturelles, les organisations religieuses, etc.). Les PLI sont des réseaux financés par le gouvernement fédéral.

et diminuant une éventuelle concurrence entre les membres. Ce pilotage présente néanmoins des défis, comme s'assurer de la bonne représentativité des membres autour de la table (Fourot, 2021).

Cette désignation en tant que leader de la concertation locale a été d'autant facilitée qu'il fallait impérativement répondre aux besoins de 1340 réfugiés syriens qui se sont réinstallés à Laval en 2015-2016, après la décision du gouvernement fédéral d'accueillir 25 000 personnes réfugiées d'origine syrienne<sup>15</sup>. À l'échelle du pays, plusieurs municipalités se sont organisées pour animer, coordonner et soutenir divers partenariats associant des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux afin de faciliter l'arrivée des personnes réfugiées (Garcea, 2016). Cette mobilisation a aussi été au rendez-vous au Québec et s'est organisée autour des treize villes identifiées par le gouvernement provincial pour accueillir les réfugiés syriens (Dauphin et Veronis, 2020).

Partie prenante du plan d'action provincial, deuxième ville en importance en termes d'accueil des réfugiés au Québec, Laval se considère comme un acteur majeur dans la coordination et la mise en œuvre de la réinstallation des réfugiés sur son territoire. Toutefois, à la différence de plusieurs autres municipalités canadiennes (hors Québec) qui ont pu se baser sur les PLI déjà existants pour coordonner l'accueil des réfugiés syriens (Fourot, 2021; Walton-Roberts et al., 2020), la mise en place de ce réseau de partenaires de première ligne s'est faite ad hoc et s'est dessinée dans l'urgence de la situation. Après quelques rencontres informelles, la municipalité a créé le *Comité concerté des partenaires pour l'accueil des réfugiés syriens* afin de faire le point sur les informations reçues par les partenaires, d'établir une stratégie d'accueil concertée et de coordonner les ressources, notamment pour éviter les duplications (ou au contraire les angles morts) dans les services directs offerts par les membres – une quinzaine de partenaires communautaires et institutionnels impliqués dans le domaine de l'accueil et de l'intégration, de l'éducation,

---

15. Entre 2015 et 2019, plus de 44 000 réfugiés syriens se sont installés au Canada, dont plus de 9 000 au Québec (Gouvernement du Canada, 2019).

de la santé, de l'emploi, de la sécurité alimentaire, du logement et du développement économique. De décembre 2015 à avril 2016, le comité s'est réuni environ une fois par mois. Compte tenu du constat des partenaires quant à la nécessité d'élargir les réflexions autour des enjeux touchant l'intégration en général des personnes immigrantes sur le territoire lavallois, le Comité terrain a été pérennisé en 2017 et s'est élargi réunissant aujourd'hui plus d'une vingtaine d'acteurs de première ligne qui offrent des services directs et indirects en immigration. Le Comité terrain pour l'accueil et l'intégration des personnes immigrantes et réfugiées à Laval a également actualisé son mandat qui, entre autres, consiste désormais à identifier les enjeux spécifiques dans le continuum des services offerts aux nouveaux arrivants et à lutter contre les obstacles systémiques à l'intégration socioéconomique des personnes immigrantes. L'élaboration en 2018 des Parcours types des nouveaux arrivants à Laval est un bon exemple de ses réalisations. En effet, cet outil vise à faire connaître aux intervenants les différents parcours types des nouveaux arrivants selon leur statut (immigration économique, regroupement familial, réfugié et demandeur d'asile) et leur maîtrise ou non de la langue française, et ce afin qu'ils puissent mieux diriger chaque nouvel arrivant vers les ressources et services appropriés.

Dans l'ensemble, le fonctionnement de ces instances est jugé très satisfaisant par la municipalité. Cette dernière souligne notamment que les structures de concertation ont facilité les réponses aux autres crises subséquentes, comme celle dite « des demandeurs d'asile »<sup>16</sup> en 2017 et, bien entendu, la crise sanitaire due à la COVID-19, car elles se sont inscrites dans la mouvance de la mobilisation rapide des acteurs locaux, tant institutionnels que communautaires à Laval.

---

16. Cette expression renvoie à l'augmentation significative du nombre de personnes qui ont traversé la frontière canado-américaine entre deux points d'entrée officiels.

*Vers un nouveau cadre de référence en immigration et diversité ethnoculturelle*

Enfin, parmi les mesures prises, le Comité exécutif de Laval a mandaté le Service de la culture, des loisirs, du sport et du développement social d'élaborer le Cadre de référence en matière d'immigration et de diversité culturelle de Laval<sup>17</sup>. Cette décision est d'une grande importance puisque le cadre de référence vise à énoncer les valeurs, les grands principes et les orientations régionales en matière d'immigration et de diversité ethnoculturelle, et à renforcer les caractéristiques de Laval comme ville accueillante et inclusive. En d'autres termes, il s'agit de définir les balises générales qui vont encadrer l'action publique municipale et régionale dans ce domaine.

Des travaux préparatoires ont été exécutés (dont le portrait statistique de la population immigrante à Laval) dans le contexte de l'élaboration du cadre de référence. Selon la Ville de Laval, la réalisation du portrait de la population immigrante en 2019 vise à permettre aux institutions, organismes locaux et régionaux d'avoir une meilleure connaissance des caractéristiques sociologiques, linguistiques et économiques des cohortes d'immigrants qui s'installent à Laval. Cette étude a par la suite facilité l'identification des enjeux et des défis qui semblaient directement liés à l'augmentation des personnes immigrantes sur le territoire lavallois (par ex. la prestation de service en contexte de diversité ethnoculturelle, la cohésion sociale et les relations interculturelles, le zonage municipal et la gestion des lieux de culte ou encore la programmation culturelle), autant de discussions mettant de l'avant la nécessité de doter la municipalité d'un cadre d'intervention. La Ville de Laval a aussi La Ville de Laval a aussi réalisé un portrait des orientations des grandes municipalités du Québec en matière de diversité ethnoculturelle, résultat d'un exercice de parangonnage. Également, une grande démarche de consultation auprès des partenaires externes (institutionnels et organismes

---

17. Cette actualisation était inscrite dans la Vision stratégique de la Ville de Laval « Urbaine de nature-Laval 2035 » et dans son Plan stratégique Laval 2020.

communautaires), des employés municipaux et des citoyennes et citoyens a permis de recueillir des données qui ont alimenté la rédaction du cadre de référence.

Dévoilé lors du Sommet sur la diversité culturelle et l'inclusion à l'automne 2021, le Cadre de référence en immigration et diversité ethnoculturelle englobe des thèmes tels que le rôle de la société d'accueil dans l'intégration des personnes immigrantes, la lutte contre les discriminations et l'inscription dans le paradigme interculturel défendu à l'échelle provinciale, thématiques absentes d'« Ensemble à Laval ». Pour reprendre le modèle « 3 D » (White, 2017) présenté notamment lors des travaux du RÉMIRI, il s'agit de développer des orientations qui mettent plus l'accent sur la *diversité*, la lutte contre les *discriminations* et la promotion du *dialogue* interculturel (White, 2018). En revanche, l'accent mis sur la citoyenneté commune et sur la cohésion sociale, pierre angulaire de l'action municipale des vingt-cinq dernières années, devrait rester au centre du nouveau cadre de référence.

\*\*\*

Au Canada et au Québec, les villes ont un rôle important à jouer dans l'édification de communautés plus accueillantes et inclusives, une nécessité urgente que la COVID-19 n'a fait qu'amplifier. En tant qu'institutions démocratiques, pourvoyeuses de services et d'emplois, mais aussi en tant qu'actrices centrales de la concertation entre les partenaires locaux, les municipalités sont aux « premières loges » de la gestion des crises et constituent un des maillons essentiels de la gouvernance de l'immigration. Pourtant, sur le plan décisionnel, les municipalités sont trop souvent mises devant le fait accompli et revendiquent à juste titre plus de concertation et de coordination avec les ordres de gouvernements supérieurs. Ces demandes sont d'autant plus justifiées de nos jours que les villes tendent à exercer des responsabilités plus étendues dans le domaine de l'immigration, alors même que leurs ressources sont durement mises à l'épreuve, particulièrement dans cette période de crise sanitaire (revenus en baisse, pas de déficit permis, peu de moyens de générer des revenus propres en dehors des taxes foncières).

Dans ce contexte, si les marges de manœuvre des municipalités sont restreintes, il n'en demeure pas moins important que ces dernières se saisissent de ces questions. C'est du moins la trajectoire que semble avoir empruntée la Ville de Laval, qui a été active dans les domaines de l'accueil et de l'intégration des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles dès le milieu des années 1990, avec l'adoption d'une orientation universaliste qui a façonné les politiques et les pratiques de la municipalité dans cette sphère pendant presque une vingtaine d'années. Depuis 2015, ces domaines d'action ont toutefois pris de nouveaux contours renouvelés compte tenu des changements externes liés à l'organisation de la gouvernance municipale et régionale au Québec (suppression des CRÉ comme des directions régionales et reconnaissance des municipalités comme gouvernement de proximité) mais aussi internes (comme le changement d'administration municipale et internalisation des services de la CRÉ). La conjonction de ces facteurs a dès lors permis l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » et a contribué à remettre l'immigration et les relations interculturelles à l'agenda politique de la municipalité. Plusieurs mesures significatives en ont découlé, la Ville de Laval misant sur la mobilisation et la concertation des partenaires autour des enjeux d'immigration et d'inclusion et sur une meilleure prise en compte de la diversité ethnoculturelle de sa population dans son offre de services.

Si les enjeux, défis et opportunités ont évidemment évolué depuis 1995, la mise en œuvre de ces nouvelles mesures ne signifie pas pour autant une totale rupture avec la trajectoire passée de la municipalité en la matière. En effet, bien que les discussions autour du nouveau cadre de référence témoignent de l'importance de donner plus de place au rôle de la société d'accueil dans l'intégration des personnes immigrantes et réfugiées, à la lutte contre les discriminations et plus généralement au paradigme interculturel, il n'en demeure pas moins que l'attachement aux valeurs de citoyenneté et de cohésion sociale, pierre angulaire de l'action municipale, reste central dans cet énoncé de politique. Toutefois, des valeurs comme l'inclusion, l'intégration et l'équité prenant en compte les besoins spécifiques des différents groupes de citoyens,

notamment les nouveaux arrivants, les personnes immigrantes et les minorités ethnoculturelles apportent de nouvelles perspectives à l'approche municipale.

#### ENCADRÉ 11.1.

##### Ville de Laval – Faits saillants

- La proximité entre Laval et la métropole a une influence déterminante sur l'évolution de son profil démographique et de ses politiques.
- L'administration municipale a également été marquée par les récits de gestion opaque et de corruption.
- Le développement urbain a été rapide et a suivi une croissance démographique relativement récente. Le développement des politiques, des programmes et des ressources à l'intention des personnes migrantes s'est fait en phase avec ces transformations.
- Comme ailleurs autour de la métropole, plusieurs personnes immigrantes de la classe moyenne s'y installent après avoir vécu à Montréal.
- Après avoir misé sur une approche « universaliste » et plutôt méfiante à l'égard de l'immigration, la Ville s'est tournée dans les dernières années vers une approche plus interculturelle.
- À la fois ville et titulaire des compétences attribuées aux MRC, Laval intègre plusieurs leviers et ressources dans le déploiement de ses initiatives et politiques interculturelles.
- La Ville comme employeur obtient de bons résultats, notamment quant à la représentation des personnes racisées au sein de la fonction publique.

## RÉFÉRENCES

- Burr, Kathleen, « Local Immigration Partnerships : A Canadian Innovation in Multi-Level Governance », *Policy Research Initiative*, février 2011, p. 1-9.
- Connolly, Creighton, Roger Keil, et Harris Ali, « Extended Urbanisation and the Spatialities of Infectious Disease : Demographic Change, Infrastructure and Governance », *Urban Studies*, vol. 58, n° 2 2021, p. 245-63.
- Dauphin, Anyck, et Luisa Veronis, « Expériences de réinstallation des réfugiés syriens à Gatineau au Québec », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 36, n° 2-3, 2020, p. 185-209.

- Edgington, David W., et Thomas A Hutton, « Multiculturalism and Local Government in Greater Vancouver », *Vancouver Centre of Excellence Research on Immigration and Integration in the Metropolis*, vol. 06, 2002, p. 1-31.
- Emilsson, Henrik, « A National Turn of Local Integration Policy: Multi-Level Governance Dynamics in Denmark and Sweden », *Comparative Migration Studies*, vol. 3, n° 7, 2015.
- Fourot, Aude-Claire, « Immigrants en banlieue et politiques publiques municipales : le cas lavallois (Québec, Canada) », *Administration publique du Canada*, vol. 54, n° 1, 2011, p. 97-119.
- Fourot, Aude-Claire, *L'intégration des immigrants. Cinquante ans d'action publique locale*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2013.
- Fourot, Aude-Claire, « Les interculturalismes à l'échelle locale », dans Srilata Ravi et Claude Couture (dir.), *Autour de l'œuvre de Gérard Bouchard. Histoire sociale, sociologie historique, imaginaires collectifs et politiques publiques*, Les Presses de l'Université Laval, 2015, p. 157-177.
- Fourot, Aude-Claire, « Comparing Ambiguities : Municipalities, Francophone Minority Communities and Immigration in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 54, n° 1, 2021, p. 75-95.
- Fourot, Aude-Claire, Aisling Healy, et Anouk Flamant, « French Participation in Transnational Migration Networks: Understanding City (Dis)Involvement and "Passivism" », *Local Government Studies*, vol. 47, n° 4, 2021.
- Frisken, Frances, et Marcia Wallace, « Governing the Multicultural City-Region », *Canadian Public Administration*, 2008, p. 153-177.
- Garcea, Joseph, « The Resettlement of Syrian Refugees : The Positions and Roles of the Federation of Canadian Municipalities and Its Members », *Canadian Ethnic Studies*, vol. 48, n° 3, 2016, p. 149-173.
- Gebhardt, Dirk, « When the State Takes Over: Civic Integration Programmes and the Role of Cities in Immigrant Integration », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42, n° 5, 2016, p. 742-758.
- Germain, Annick, Francine Dansereau, Francine Bernèche, Cécile Poirier, Martin Alain et Julie-Elizabeth Gagnon, *Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal*, INRS, 2003.
- Good, Kristin, *Municipalities and Multiculturalism. The Politics of Immigration in Toronto and Vancouver*, University of Toronto Press, 2009.
- Gouvernement du Canada, *Réfugiés syriens – Mises à jour mensuelles d'IRCC*, 2019, en ligne : <https://ouvert.canada.ca/>
- Helly, Denise, « Une injonction : Appartenir, participer. Le retour de la cohésion sociale et du bon citoyen », *Lien social et Politiques*, vol. 41, 2019, p. 35-46.
- Kingdon, John, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 1984, Little, Brown.
- Mévellec, Anne, Guy Chiasson, et Yann Fournis, « De "créatures du gouvernement" à "gouvernements de proximité" : la trajectoire sinueuse des municipalités québécoises », *Revue française d'administration publique*, vol. 162, n° 2, 2017, p. 339-352.

- Papon, Sylvain, et Isabelle Robert-Bobée, « Une hausse des décès deux fois plus forte pour les personnes nées à l'étranger que pour celles nées en France en mars-avril 2020 », *Insee Focus*, n° 198, 2020.
- Rocher, François, « L'idéal interculturel à l'aune des politiques publiques à l'échelle municipale au Québec », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 181-211.
- Tossutti, Livianna S., « Municipal Roles in Immigrant Settlement, Integration and Cultural Diversity », *Revue canadienne de science politique*, vol. 45, n° 3, 2012, p. 607-633.
- Ville de Laval, *Volet qualitatif en vue de la préparation du Sommet de la personne*, Ville de Laval, 1990.
- Ville de Laval, *Le Conseil consultatif multiculturel remet son rapport sur les relations culturelles*, Ville de Laval, 1993a.
- Ville de Laval, *Sommet de la personne. Synthèse et premières propositions d'action*, Ville de Laval, 1993b.
- Ville de Laval, *Ensemble à Laval. De l'accessibilité à la participation. Projet visant la participation de tous les Lavallois au mieux-être de leur collectivité. Cadre conceptuel et modèles d'activités*, Ville de Laval, 1997.
- Ville de Laval, *Une vision, une ville. Urbaine de nature*, Laval 2035, Ville de Laval, 2015.
- Ville de Laval et CISSS de Laval, *Politique régionale de développement social de Laval, 2017*, en ligne : <https://www.laval.ca>.
- Ville de Laval, *Plan d'action régional 2017-2019 en immigration, diversité culturelle et inclusion*, Ville de Laval, 2017.
- Ville de Laval, *Portrait statistique. Population immigrante de la région de Laval*, Ville de Laval, 2019.
- Ville de Laval, *Cadre de référence en immigration et diversité ethnoculturelle*, Ville de Laval, 2022, en ligne : <https://www.laval.ca/Documents/Pages/Fr/A-propos/immigration/cadre-reference-immigration-diversite-ethnoculturelle.pdf>
- Walton-Roberts, Margaret, Luisa Veronis, Blair Cullen, et Huyen Dam, « A Tale of Three Mid-Sized Cities: Syrian Refugee Resettlement and a Progressive Sense of Place », dans Leah K. Hamilton, Luisa Veronis, et Margaret Walton-Roberts (dir.) *A National Project : Syrian Refugee Resettlement in Canada*, McGill-Queen's University Press, 2020, p. 243-267.
- White, Bob W., « Pensée pluraliste dans la cité : l'action interculturelle à Montréal », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 29-57.
- White, Bob W., « What is an Intercultural City and How Does It Work? », dans Bob White W. (dir.), *Intercultural Cities : Policy and Practice for a New Era*, Palgrave MacMillan, 2018, p. 21-54.

## CHAPITRE 12

---

# LONGUEUIL, UNE AGGLOMÉRATION INTERCULTURELLE EN DEVENIR

---

Benoit Morissette, Alain Castilla et Annie Morin

La Ville de Longueuil est située en banlieue de Montréal, sur la rive sud du Saint-Laurent. Avec sa population de plus de 250 000 habitants, elle constitue le principal pôle urbain de la Montérégie, la troisième plus grande ville du Grand Montréal et la cinquième en importance au Québec. Elle forme aussi la municipalité centrale de ce que l'on désigne comme l'agglomération de Longueuil, qui regroupe également les municipalités dites liées de Boucherville, Brossard, Saint-Bruno-de-Montarville et Saint-Lambert. Près de 434 700 personnes résident aujourd'hui dans la grande agglomération.

La population de la Ville de Longueuil s'est diversifiée durant les deux dernières décennies. En 2001, la part relative des personnes immigrantes se chiffrait à 9,1 %. Elle atteignait 17,5 % au recensement de 2016. Durant cette période, cette proportion passait de 12 % à 20,3 %. L'agglomération figure maintenant au troisième rang des territoires où s'établissent les nouveaux arrivants au Québec, après Montréal et Laval.

Au Québec, plusieurs instruments d'action publique municipaux en matière d'immigration sont déployés dans le cadre d'accords passés avec le gouvernement provincial (Rocher, 2017). Ces partenariats s'inscrivent dans le prolongement d'une stratégie de

régionalisation de l'immigration dont l'objectif vise à favoriser l'installation des nouveaux arrivants sur l'ensemble du territoire (Simard, 1996). Avant 2017, aucun partenariat entre la Ville de Longueuil et le gouvernement du Québec n'avait été établi. C'est plutôt avec la Conférence régionale des élus (CRÉ) de l'agglomération de Longueuil que de telles ententes ont été signées. Divers projets visant les personnes immigrantes ont été entrepris dans le cadre de ces accords, notamment dans les secteurs de la persévérance scolaire, de la francisation et de l'insertion en emploi. En 2015, la Ville adoptait aussi un *Plan d'action pour contrer le racisme et la discrimination* (PACRD; Ville de Longueuil, 2015). Cette avancée survenait au terme d'une mobilisation des acteurs locaux issus principalement du milieu associatif, ainsi que des citoyens et des citoyennes qui ont d'ailleurs pris part à son élaboration et sa mise en œuvre.

La Ville conclut toutefois une première entente avec le gouvernement du Québec en 2017, un an après l'abolition des CRÉ, dans le cadre de ses compétences d'agglomération. Cet accord est reconduit en 2020. Dans la foulée de ces développements, la Ville met au point une série d'outils destinés à mieux répondre aux besoins des personnes immigrantes. Elle s'emploie par exemple à l'instauration d'une table de concertation en immigration et diversité culturelle ou à la rédaction d'un prototype de guide d'inclusion en contexte interculturel pour ses fonctionnaires et les élus municipaux.

À la lumière de ces changements, nous poursuivons deux objectifs complémentaires dans ce chapitre. Tout d'abord, nous identifions certains facteurs qui ont mené la Ville à s'investir de plus en plus activement dans les enjeux soulevés par l'immigration. Ensuite, nous démontrons que les interventions faites dans ce champ de compétence contribuent à la construction d'un « cadre d'action publique interculturel » (*intercultural policy framework*). Comme l'explique Bob White (2018), les cadres d'action publique sont des ensembles formés d'éléments permettant d'orienter les organisations dans des champs d'activités spécifiques. Ces dispositifs sont constitués de normes, de règles et de procédures procurant aux organisations et à ceux qui interagissent

avec elles un vocabulaire et des référents communs. Ils permettent donc aux acteurs de définir leurs rôles et leurs responsabilités dans la production d'actions publiques. La spécificité des cadres d'action publique interculturels se reconnaît à trois propriétés. Premièrement, ils préconisent une conception civique de l'identité politique, c'est-à-dire qu'ils conçoivent la citoyenneté sur la base d'une appartenance territoriale. Deuxièmement, ils sont animés par des idéaux pluralistes. Le pluralisme se définit ici par la reconnaissance publique des différences, la valorisation de la diversité culturelle et la lutte contre la discrimination. Troisièmement, ils adoptent une approche interculturelle dans la conception des instruments d'action publique. Plus précisément, ils envisagent l'action publique comme le produit d'un dialogue entre la communauté civique et les groupes auxquels s'identifient les citoyens et les citoyennes, comme les majorités et les minorités ethnoculturelles ou religieuses. Les rapports entre ces groupes contribuent à la création de nouvelles formes d'appartenances communes, se superposant ou se substituant aux autres identités collectives. Dès lors, les cadres interculturels invitent à concevoir la construction du lien social comme un processus créatif de transformation sociale advenant grâce à la rencontre de traditions culturelles portées par les personnes coexistant sur un territoire.

Comme l'évoque notre analyse, à la Ville de Longueuil, la mise en place d'un cadre interculturel s'inscrit dans la continuité de l'implantation d'un modèle de développement social intégré, à la suite des changements survenus dans la gouvernance régionale de l'immigration. Ce modèle repose sur une vision du vivre-ensemble analogue à celle qui sous-tend les cadres d'action publique interculturels. Ainsi, l'implantation de ce dispositif ne procède pas d'une démarche dont la seule finalité consisterait à célébrer la diversité ou à protéger les droits des minorités. La construction du cadre interculturel découle plus généralement de l'application d'une vision intégrée du développement social aux enjeux soulevés par la diversification des milieux de vie.

## 1. L'AGGLOMÉRATION DE LONGUEUIL FACE À L'IMMIGRATION

La Ville de Longueuil constitue la municipalité centrale de l'agglomération de Longueuil. Les agglomérations sont des composantes du régime municipal québécois nées en 2006. Elles ont été créées après la reconstitution d'anciennes municipalités dissoutes avec les fusions municipales entreprises sous le gouvernement du Parti Québécois, en 2001 (Mévellec, Chiasson et Fournis, 2017). Dès son arrivée au pouvoir en 2003, le gouvernement du Parti libéral du Québec adopte une loi permettant aux anciennes villes de se reconstituer si leurs citoyens et citoyennes en expriment le souhait par référendum.

Sur la Rive-Sud, les municipalités de Boucherville, Brossard, Greenfield Park, LeMoine, Longueuil, Saint-Bruno-de-Montarville, Saint-Hubert et Saint-Lambert ont d'abord été fusionnées dans une nouvelle ville, portant le nom de Longueuil. Quatre d'entre elles ont choisi de s'en retirer en 2004 : Boucherville, Brossard, Saint-Bruno-de-Montarville et Saint-Lambert. Les quatre autres sont demeurées regroupées au sein de la Ville de Longueuil.

### 1.1. Le double statut de la Ville de Longueuil

Ces municipalités sont ensuite réunies dans l'agglomération de Longueuil. La réorganisation territoriale promise par le gouvernement libéral prévoit effectivement la création d'agglomérations formées des nouvelles villes fusionnées, les *municipalités centrales*, et des municipalités reconstituées, les *municipalités liées*. Les agglomérations exercent des compétences d'intérêt collectif, dont les objectifs peuvent être remplis plus efficacement ou plus équitablement à cette échelle. Depuis l'abolition des CRÉ, les agglomérations constituent aussi les partenaires du gouvernement pour la signature d'ententes sectorielles, au même titre qu'une MRC, pour soutenir les activités de concertation sur leur territoire. Les municipalités liées exercent les compétences qui ne relèvent pas des municipalités centrales et qui leur sont attitrées par la législation québécoise, dont la *Loi sur les cités et villes*.

FIGURE 12.1.

Répartition, compétences d'agglomération et des municipalités liées

Compétences d'agglomération	Compétences des municipalités liées (exemples)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation municipale</li> <li>• Transport collectif</li> <li>• Réseau artériel de l'agglomération</li> <li>• Alimentation et Assainissement des eaux</li> <li>• Élimination et valorisation des matières résiduelles</li> <li>• Sécurité publique (police, sécurité civile, sécurité incendie; centre d'urgence 9-1-1)</li> <li>• Cour municipale</li> <li>• Logement social et aide aux sans-abris</li> <li>• Prévention et lutte à la toxicomanie et la prostitution</li> <li>• Développement économique (promotion du territoire et tourisme, centre local de développement, centre des congrès, aéroports, parcs industriels, embranchements ferroviaires, aide aux entreprises)</li> <li>• Schéma d'aménagement</li> <li>• Toute autre matière relevant des compétences de la municipalité régionale de comté ou de la communauté urbaine en place avant la création de l'agglomération</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urbanisme et zonage</li> <li>• Permis de construction et de rénovation;</li> <li>• Parc d'infrastructures locales : égouts, aqueducs, rues et bâtiments municipaux;</li> <li>• Loisirs, sports, culture et vie communautaire</li> <li>• Parcs publics locaux</li> <li>• Bibliothèques</li> </ul>

Depuis 2016, nombre d'accords ont été conclus entre Québec et la Ville de Longueuil. Dans le cadre de ses compétences d'agglomération, la Ville conclut des partenariats pour mobiliser et intervenir collectivement sur les enjeux liés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à la réussite éducative, au soutien à la vie culturelle et à l'aménagement durable des forêts. En 2017, la Ville hérite de responsabilités en immigration, à la suite de la signature d'une entente avec le ministère de l'Immigration, dans le cadre du Programme Mobilisation Diversité (PMD). L'administration des programmes établis dans le cadre de ces partenariats est assurée par la Direction de la culture, du loisir et du développement social de la Ville de Longueuil, par l'entremise de son Bureau du développement social et communautaire (BDSC), qui deviendra par la suite le Bureau du développement social (BDS).

## 1.2. Une population qui se diversifie

Les personnes immigrantes sont de plus en plus nombreuses à s'établir dans l'agglomération de Longueuil. Comme l'indique le tableau 12.1, elles représentaient 12 % de la population en 2001. Quinze ans plus tard, ce chiffre s'élevait à 20,3 %. C'est à Brossard que se concentre la plus grande proportion de personnes immigrantes. Depuis les années 1970, plusieurs membres des communautés asiatiques se sont établis dans l'une des premières « banlieues d'immigration » du Québec (à ce sujet, voir Germain, Rose et Richard, 2012). En nombre absolu, c'est à Longueuil que se trouve le plus grand nombre de personnes nées à l'étranger. Le tableau 12.2 indique que les personnes nées en Afrique forment la population immigrante la plus importante établie à Longueuil. Elle connaît d'ailleurs une forte croissance à l'échelle de l'agglomération. Entre 2006 et 2016, cette population avait augmenté de 106 %. Durant la même période, le nombre de personnes immigrantes nées en Amérique Centrale et du Sud s'est aussi accru de 64,2 %. La hausse observée parmi ces deux groupes contribue à approfondir la diversité culturelle de l'agglomération.

**TABLEAU 12.1.**

Évolution de la part de la population immigrante dans la population totale, agglomération de Longueuil (%), 2001-2016

	2001	2006	2011	2016
Boucherville	4,1	4,8	5,6	7,3
Brossard	27,9	33,4	36,6	38,5
Longueuil	9,1	12,7	14,7	17,5
Saint-Bruno de Montarville	7,2	8,2	9,4	8,5
Saint-Lambert	12,6	13,8	13,9	15,2
<b>Agglomération</b>	<b>12</b>	<b>15,5</b>	<b>17,8</b>	<b>20,3</b>

Source : Statistique Canada – Recensements

Si le taux d'accroissement de la population immigrante augmente dans les cinq municipalités de l'agglomération, c'est à Longueuil que cette hausse est la plus marquée. Sur les 82 290 personnes immigrantes

dénombrées dans l'agglomération en 2016, 50,5 % habitaient à Longueuil tandis que 39,3 % résidaient à Brossard. De plus, 18,6 % d'entre elles étaient arrivées au Canada au cours des cinq dernières années. Parmi elles, 59,9 % s'étaient installées à Longueuil et 32,2 % à Brossard.

TABLEAU 12.2.

Répartition des personnes immigrantes selon le lieu de naissance, agglomération de Longueuil et Québec, 2016

Territoire	États-Unis	Amérique centrale et du Sud	Antilles et Bermudes	Europe	Afrique	Asie et Moyen-Orient	Océanie et autres
Brossard	1,0	10,8	4,8	18,2	17,7	47,4	0,2
Saint-Lambert	4,1	15,8	2,7	42,9	12,4	22,0	0
Boucherville	3,7	15,6	5,2	41,1	18,5	15,9	0
Saint-Bruno de Montarville	2,9	10,1	5,6	55,4	14,0	11,7	0
Longueuil	1,5	14,7	12,2	23,7	29,3	18,5	0,1
Total agglo.	1,5	13,1	8,5	23,8	23,3	29,7	0,1
Total Québec	2,4	10,1	10,1	28,5	22,1	26,6	0,2

Source : Direction de la santé publique de la Montérégie (2018)

Les plus récentes données démographiques ont permis aux autorités de la santé publique de la région de tracer un portrait plus précis de la situation démographique et socioéconomique de la population immigrante de l'agglomération (CISSS de la Montérégie-Centre, 2018). En 2016, 37,6 % des ménages comptaient au moins une personne immigrante, une augmentation de plus de 38 % par rapport à 2006. Pour l'ensemble du Québec, ce taux s'élevait à 25,8 %. Le profil révèle également qu'en 2016, plus des deux tiers (67,3 %) des personnes immigrantes de l'agglomération appartiennent à un groupe de minorité visible.

L'étude réalisée par la santé publique démontre surtout que les personnes immigrantes présentent un profil socioéconomique moins avantageux que celui des non-immigrantes. Comme l'illustre le tableau 12.3, elles sont plus nombreuses à

être au chômage et à vivre sous le seuil du faible revenu. En fait, le revenu médian des personnes immigrantes est inférieur aux autres. La part des transferts gouvernementaux dans leurs revenus est aussi plus élevée. De surcroît, une plus grande proportion d'entre elles habitent dans un immeuble à logements, sont locataires et vivent dans des espaces trop exigus. La fraction de personnes immigrantes vivant dans un ménage qui consacre 30 % ou plus de son revenu total à l'habitation est aussi plus importante. Un plus grand nombre d'entre elles utilisent le transport en commun pour se rendre au travail. L'analyse souligne finalement des différences significatives dans le profil des populations immigrantes de chaque municipalité de l'agglomération. Les personnes immigrantes qui habitent à Longueuil se retrouvent effectivement en plus grand nombre en situation désavantageuse que celles qui résident dans les quatre autres municipalités.

TABLEAU 12.3.

Synthèse du profil socioéconomique des personnes immigrantes et non immigrantes de l'agglomération de Longueuil, 2016

	Personnes immigrantes	Personnes non immigrantes
Taux de chômage (%)	8,8	6,2
Sous le seuil du faible revenu (%)	12,8	8,5
Revenu médian (\$)	26 980	32 899
Part des transferts gouvernementaux dans le revenu (%)	17,9	12,4
Vivant dans un immeuble à logements (%)	37,7	35,3
Locataires (%)	32	29,7
Logement grandeur insuffisante (%)	13,3	4,9
30 % et + du revenu alloué au logement (%)	21,3	13,6
Transport en commun pour le travail (%)	29,2	20,8

Source : Direction de la santé publique de la Montérégie (2018)

Pourtant, les personnes immigrantes sont généralement plus scolarisées que les non-immigrantes. En effet, elles sont globalement moins nombreuses à ne détenir aucun diplôme, mais plus nombreuses à avoir fait des études universitaires.

TABLEAU 12.4.

Synthèse, scolarité des personnes immigrantes et non-immigrantes de l'agglomération de Longueuil, 2016

	Personnes immigrantes	Personnes non immigrantes
Sans certificat, diplôme ou grade (total)	13,8	14,3
Hommes	12,5	14,3
Femmes	15,1	14,4
Études universitaires	38,2	26,8
Hommes	40,5	26,8
Femmes	36,1	26,9

Source : Direction de la santé publique de la Montérégie (2018)

L'enquête a aussi mis en lumière des variations dans le profil socioéconomique des personnes immigrantes selon leur sexe. Pour la plupart des catégories d'analyse, les femmes immigrantes se trouvent dans une situation plus désavantageuse que les hommes. Elles sont plus nombreuses à ne parler ni le français ni l'anglais ou à ne détenir aucun diplôme. Parmi les personnes immigrantes, moins de femmes que d'hommes détiennent un grade universitaire, occupent un emploi ou travaillent à temps plein. Leur revenu médian est aussi inférieur, tandis que la part de leurs revenus provenant de transferts gouvernementaux est pratiquement deux fois plus grande. Une plus grande proportion habite dans un logement subventionné, de taille insuffisante ou encore vit dans un ménage consacrant 30 % ou plus de son revenu aux coûts d'habitation.

Ce portrait révèle que l'immigration constitue un phénomène qui s'est accéléré dans l'agglomération au cours des vingt dernières années. Il démontre aussi qu'une part significative des personnes immigrantes qui habitent ce territoire se trouve en situation d'exclusion sociale et économique. Tel qu'exposé, ce phénomène affecte particulièrement les personnes immigrantes qui habitent la municipalité de Longueuil et les femmes immigrantes.

TABLEAU 12.5.

Synthèse, variation selon le sexe, profil socioéconomique des personnes immigrantes de l'agglomération de Longueuil

	Femmes	Hommes
Ne parlent ni le français ni l'anglais	6,3	3,8
Taux d'emploi (%)	55	65,1
Taux de chômage (%)	5,6	7,6
Sous le seuil du faible revenu (%)	13,1	12,5
Revenu médian (\$)	24 495	26 689
Part des transferts gouvernementaux dans le revenu (%)	25,5	12
Logement subventionné (%)	8,3	6,3
Logement grandeur insuffisante (%)	13,7	12,9
30 % et+ du revenu alloué au logement (%)	21,7	20,7
Transport en commun pour le travail (%)	36,1	22,9

Source : Direction de la santé publique de la Montérégie (2018)

## 2. LONGUEUIL, PARTENAIRE LOCALE ET RÉGIONALE DE L'INTÉGRATION

Les réponses de la Ville de Longueuil à la diversification de sa population se sont intensifiées depuis 20 ans. En 2005, la Ville adopte son Plan de développement social et communautaire (PDSC). Dans ce document, elle relève que plusieurs personnes immigrantes se trouvent en situation d'exclusion sociale et économique, comme c'est toujours le cas en 2020. Pour répondre à leurs besoins, elle propose de faciliter le réseautage entre les organismes d'accueil et d'intégration, les partenaires du milieu de la lutte contre la pauvreté ou de l'insertion en emploi et les entreprises. La Ville constate aussi un manque de ressources en francisation. Elle annonçait alors son intention de développer un programme d'accueil pour les nouveaux arrivants et planifie l'organisation d'activités d'échanges interculturels.

Cinq ans après la présentation du PDSC, le comité citoyen Longueuil – Ville sans racisme (CL-VSR) se mobilise pour inciter la municipalité à se joindre à la Coalition des municipalités canadiennes contre le racisme et la discrimination. Outre des citoyennes et des citoyens engagés, le CL-VSR réunit six organismes communautaires : le Carrefour le Moutier, le Centre Sino-Québec de la Rive-Sud, le Centre des femmes de Longueuil, le Service de formation aux immigrants de la Montérégie, le Service de promotion humaine du diocèse de Saint-Jean-Longueuil et Vision Inter-Cultures. À ce groupe s'ajoutent deux partenaires institutionnels : les Centres de santé et services sociaux (CSSS) Champlain-Charles-Lemoyne et Pierre-Boucher. Leur action conduit la Ville de Longueuil à se joindre à la Coalition en 2013.

L'adhésion de la Ville à l'initiative pancanadienne marque le début de la rédaction du PACRD, présenté deux ans plus tard. Pour l'accompagner dans ce processus, elle forme un comité consultatif composé de membres issus des organismes impliqués dans le CL-VSR. Un conseiller municipal membre du comité exécutif assure un lien avec les élus, tandis que les travaux sont coordonnés par la Direction de la culture, du loisir et du développement social (DCLDS).

Le plan d'action adopté en 2015 définit les concepts de racisme et de discrimination que la municipalité doit s'employer à enrayer. Selon ce document, le racisme correspond à : « Toute action individuelle ou toute pratique institutionnelle par laquelle des personnes se voient traitées différemment en raison de la couleur de leur peau, de leur origine ethnique, nationale ou religieuse » (Ville de Longueuil, 2015, p. 9). On précise qu'un tel traitement différentiel justifie souvent la discrimination, conçue comme : « un comportement qui interdit à certains membres d'un groupe les droits et privilèges que d'autres membres peuvent obtenir. La discrimination consiste dans une action de séparer, de distinguer les êtres humains et les groupes selon des critères sociaux particuliers » (Ville de Longueuil, 2015, p. 9).

Dans la foulée de ces définitions, on précise aussi la compréhension globale de la lutte au racisme et la discrimination qui sous-tend le PACRD. Cette démarche se distingue du rapprochement

interculturel, explique-t-on (Ville de Longueuil, 2015, p. 10). La lutte contre le racisme et la discrimination se matérialise par : des mesures de prévention, de sensibilisation et d'éducation aux droits fondamentaux; des programmes d'accès à l'égalité en emploi; et un soutien offert aux victimes. Le rapprochement interculturel se réfère quant à lui à la promotion de la diversité culturelle et aux échanges censés nourrir la sensibilité aux différences identitaires. Bien que distinctes, ces approches constituent : « les deux faces d'une même médaille » (Ville de Longueuil, 2015, p. 10). Elles se complètent dans la construction d'une « municipalité plus inclusive », permettant une « cohabitation harmonieuse entre les groupes » (Ville de Longueuil, 2015, p. 11).

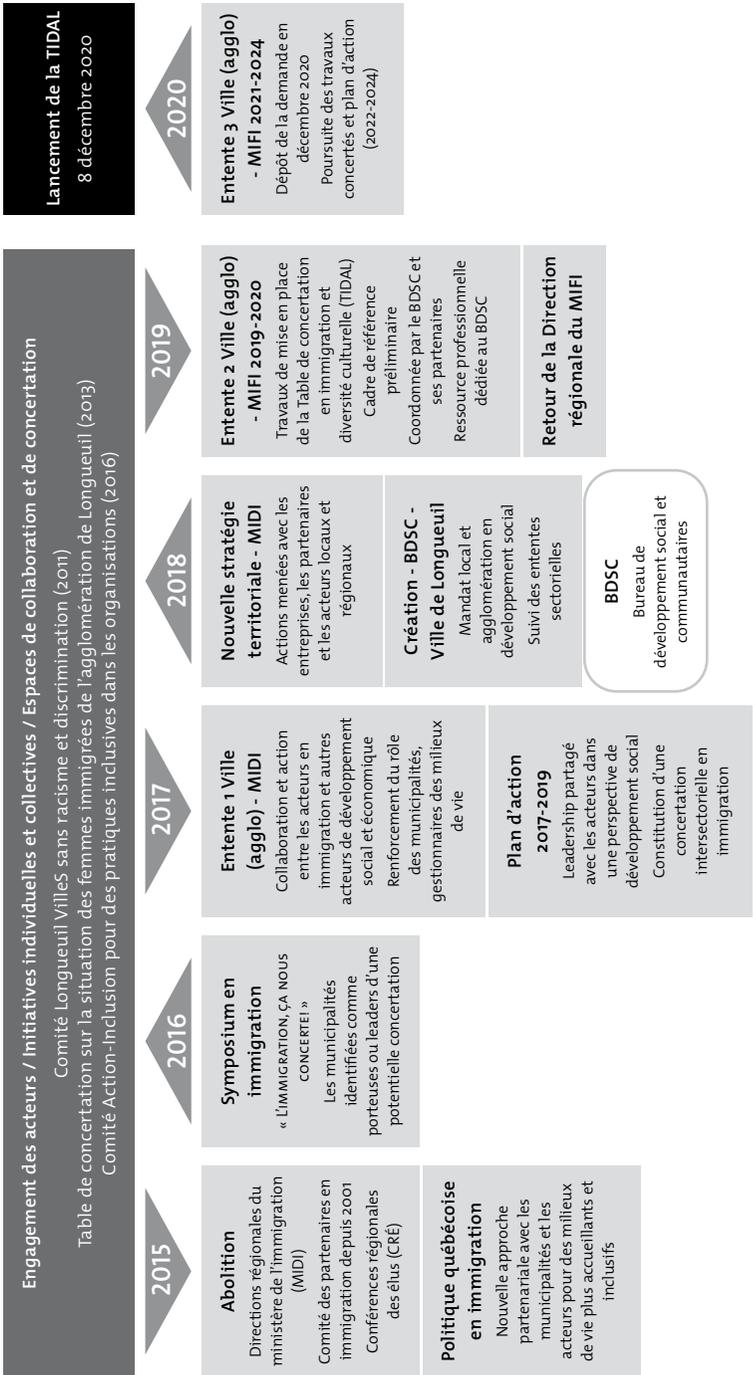
Deux axes d'intervention sont définis dans le PACRD. Le premier cible le rôle de la Ville comme partenaire de la communauté. Parmi les mesures suggérées figure la sensibilisation de la population à l'importance de la lutte contre le racisme et la discrimination ainsi qu'au respect de la diversité. Pour accroître l'accessibilité aux services municipaux, la Ville entend se doter d'une banque de personnel municipal parlant différentes langues, qui pourrait répondre aux citoyens et citoyennes ne maîtrisant pas le français. La Ville s'engage également à participer aux initiatives de lutte contre le racisme et la discrimination émanant du milieu. Elle compte aussi renforcer les liens entre le Service de police de l'agglomération de Longueuil et les organismes communautaires. Le deuxième axe concerne le rôle de la Ville comme employeur et organisme exerçant des pouvoirs en matière de sécurité publique. À cet égard, elle propose de poursuivre l'implantation de son programme d'accès à l'égalité en emploi, dans le but de favoriser la diversification de sa fonction publique. Une telle mesure lui permettra incidemment de mieux répondre aux besoins de sa population issue des groupes minoritaires. Pour prévenir le profilage racial et social, la formation du service de police à la lutte contre le racisme et la discrimination s'impose. Finalement, on propose de sensibiliser la fonction publique aux enjeux liés à la discrimination et à la diversité ethnoculturelle en dispensant des formations adaptées à la réalité propre aux directions ou aux services.

En plus des actions locales, la Ville participe à des initiatives régionales. La même année où elle dépose le PDSC, en 2005, un plan d'action pour l'agglomération est présenté par la direction régionale du ministère de l'Immigration (Québec, 2005). Cette direction, ouverte depuis une décennie, ne s'occupait auparavant que des services d'immigration et de francisation. Les activités relatives à l'attraction, l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants s'avaient peu développées. Pour remédier à ces lacunes, une table de concertation des partenaires en immigration venait d'être instituée pour le territoire de l'agglomération. Quatre axes d'intervention sont identifiés dans le plan d'action de la direction. Le premier vise l'établissement de nouveaux arrivants répondant aux besoins en main-d'œuvre de la région. Le deuxième concerne l'accueil et l'insertion en emploi. Le troisième regroupe les mesures relatives à la francisation. Le quatrième axe s'attarde à l'enjeu de la participation des communautés culturelles à la vie démocratique, culturelle, sociale et communautaire. À ce sujet, le ministère entend consolider la concertation entre les organismes communautaires œuvrant auprès des communautés culturelles. La responsabilité de la plupart des mesures prévues dans ce plan relève de la direction régionale du ministère de l'Immigration et d'Emploi-Québec. Les groupes communautaires, les agences de développement économique et les intervenants du milieu de l'éducation font figure de partenaires des deux organismes gouvernementaux. Le rôle des municipalités demeure marginal; leur contribution se limite à la présence de leurs élus à la Conférence régionale des élus (CRÉ), invitée à faire de l'immigration l'un des volets de son plan de développement régional.

Au cours des années suivantes, la CRÉ de l'agglomération de Longueuil conclut avec Québec des ententes sur l'intégration des personnes immigrantes. Les fonds versés par les parties prenantes aux ententes servent à soutenir plusieurs projets (Conférence régionale des élus de l'agglomération de Longueuil, 2011). Par exemple, la CRÉ a appuyé des démarches de la Commission scolaire Marie-Victorin visant à favoriser la réussite éducative des élèves issus de l'immigration. L'enveloppe a aussi permis de financer un projet de francisation ciblant les jeunes adultes. Un autre programme est développé pour reconnaître les acquis des

FIGURE 12.2.

Évolution de la gouvernance de l'immigration dans l'agglomération de Longueuil, 2015-2020



personnes immigrantes possédant de l'expérience professionnelle en transport et en logistique. En partenariat avec le ministère de l'Immigration et la Table de concertation en immigration de la région, la CRÉ a contribué à la réalisation d'une analyse populationnelle en 2014. L'étude brosse un portrait détaillé de la population immigrante des cinq villes liées ainsi que de leurs programmes en lien avec leur intégration. Plusieurs recommandations sont aussi formulées dans les domaines où peuvent intervenir les instances locales et régionales, soit : l'accueil des nouveaux arrivants, le logement, le transport, l'intégration socio-économique, l'éducation, la santé et les services sociaux, la culture et les loisirs ainsi que la participation sociale et économique.

Au tournant des années 2000, la municipalité se montre sensible aux besoins des immigrants qui habitent l'agglomération. Son PDSC propose d'abord quelques initiatives visant à prévenir leur exclusion sociale et économique. Ces actions complètent les mesures du plan d'action de la direction régionale du ministère de l'Immigration. Au fil de la décennie suivante, une part plus importante de ces responsabilités sont assumées par la CRÉ. C'est comme partie prenante de cette structure que la Ville participe à de nouveaux projets d'intégration des immigrants. Avec le PACRD, elle élargit cependant son spectre d'intervention, y ajoutant la lutte contre le racisme et la discrimination. Cette initiative vient mettre en relief sa contribution à l'intégration des immigrants comme employeur, prestataire de services et partenaire de la communauté.

### **3. LA MUNICIPALISATION DE L'IMMIGRATION DANS L'AGGLOMÉRATION DE LONGUEUIL**

En 2015, Québec annonce la fermeture des directions régionales du ministère de l'Immigration. L'année suivante, ce sont les CRÉ qui sont abolies. Cette décision entraîne l'abandon des activités de diffusion de l'étude populationnelle auprès des municipalités, des partenaires institutionnels et des organismes communautaires. Elle se traduit aussi par l'annulation de projets prévus dans une entente conclue avec le gouvernement provincial, qui devait s'étendre sur quatre ans. Plus généralement,

l'agglomération de Longueuil s'est trouvée dépourvue des principaux espaces où les municipalités, les partenaires institutionnels et les organismes communautaires s'étaient jusqu'alors concertés pour définir des priorités et coordonner leurs actions.

Dans cette mouvance, les deux CISSS de la Montérégie-Centre et de la Montérégie-Est ont entrepris une tournée auprès de plus d'une vingtaine d'organismes œuvrant auprès des personnes immigrantes afin de mieux connaître leurs besoins dans ces circonstances. Les discussions menées durant ces rencontres ont mis au jour la nécessité d'une vision globale en matière d'immigration, portée par un leader reconnu par l'ensemble des parties prenantes (voir Ville de Longueuil, 2020 : 7-8). Les échanges ont aussi permis de confirmer que malgré l'existence de structures de réseautage bien ancrées sur le terrain, ayant été créées à partir d'une logique citoyenne par des groupes communautaires et des institutions parapubliques comme le Comité Longueuil – Villes sans racisme et discrimination, la Table de concertation sur la situation des femmes immigrées de l'agglomération de Longueuil et le comité Action-conclusion, ces structures avaient une portée limitée à des objectifs sectoriels précis.

Ce travail de mobilisation a conduit à la tenue d'un Symposium en Immigration en 2016, organisé par des organismes communautaires, les deux CISSS et la Ville de Longueuil, et réunissant 130 acteurs de l'agglomération. À cette occasion, les acteurs du monde municipal ont été identifiés comme les porteurs éventuels d'une concertation intersectorielle en immigration et en diversité culturelle.

C'est dans ce contexte qu'est adopté en 2018 le Plan d'action en immigration pour l'agglomération de Longueuil (PAIAL) (Québec, 2018). Cet instrument découle d'une entente entre la Ville de Longueuil, dans le cadre de ses compétences d'agglomération, et le gouvernement du Québec.

### 3.1. Mobiliser les acteurs, outiller les municipalités

Le PAIAL repose sur trois principes directeurs. Premièrement, il propose des mesures rassembleuses, qui consolident le réseau d'acteurs de l'agglomération concernés par l'immigration, en plus de reconnaître leur apport respectif et de faciliter la formulation d'une vision commune. Deuxièmement, les actions se veulent inclusives, signifiant qu'elles doivent considérer autant les besoins des nouveaux arrivants que ceux de la société d'accueil. L'inclusion suppose aussi la participation des publics ciblés aux échanges entourant la prise de décision. Le PAIAL renvoie également à des modes de communication adaptés aux réalités de ces publics. Ce principe se concrétise par la reconnaissance des besoins distincts des femmes et des hommes par l'intégration de l'analyse différenciée selon les sexes aux outils décisionnels. Troisièmement, les actions doivent répondre à des impératifs d'efficacité et d'efficience. Ainsi, les mesures suggérées doivent s'inscrire dans le prolongement des actions posées jusqu'ici. Elles doivent générer des impacts concrets et durables, dont les résultats feront l'objet de suivis resserrés.

Le PAIAL est subdivisé en deux orientations. La première prévoit des actions consolidant le réseau d'acteurs municipaux, institutionnels et communautaires. Elle entend les regrouper autour d'une vision globale, concertée et élargie en matière d'immigration, dans une perspective de développement social. Les mesures prévues aspirent à faciliter l'établissement des personnes immigrantes par la transformation des milieux de vie, pour mieux les adapter à leurs besoins. De plus, elles valorisent la diversité et les échanges interculturels, en plus de contrer le racisme et la discrimination. Trois projets sont identifiés : 1) la constitution d'une concertation en immigration à l'échelle de l'agglomération; 2) l'organisation d'un rendez-vous des partenaires en développement social; et 3) la mise à jour et la diffusion des données de l'étude populationnelle réalisée en 2014, sous l'égide de la CRÉ.

La deuxième orientation concerne la sensibilisation de l'appareil municipal aux réalités de l'immigration. Ni Longueuil ni les municipalités liées ne disposent alors de politique en immigration, qui pourrait leur procurer le vocabulaire et les référents aidant

la modulation de leurs interventions aux besoins de milieux de vie diversifiés. Elles doivent donc s'outiller pour relever les défis qui se présentent à elles. Une telle démarche s'avère nécessaire en raison de la complexité de l'appareil municipal, justifie-t-on. Malgré leur intégration à l'agglomération, les municipalités liées conservent une part d'autonomie. Si la structure de gouvernement local confère des compétences d'agglomération à la municipalité centrale, elle accorde simultanément une latitude aux municipalités liées dans plusieurs secteurs stratégiques : notamment l'urbanisme et le zonage, la gestion des ressources humaines ainsi que la culture, le loisir, les sports et la vie communautaire. La coexistence de visions différentes de l'intégration dans la sphère publique, comme le multiculturalisme, l'interculturalisme et l'antiracisme, peut ainsi complexifier l'harmonisation des actions entreprises par les municipalités. Dans ces circonstances, les actions des municipalités peuvent s'appuyer sur des modèles d'intégration différents. Des divergences peuvent même advenir au sein d'une même municipalité, selon les secteurs d'intervention. Parmi les actions regroupées dans la seconde orientation figure la rédaction d'un prototype de guide d'inclusion en contexte interculturel. Ensuite, un accompagnement sera offert à la Ville de Brossard dans la poursuite de projets de diversification de sa fonction publique.

### 3.2. Des réalisations structurantes

Quatre projets structurants ont été lancés ou réalisés depuis l'entrée en vigueur du PAIAL.

#### *i) Le Rendez-vous des partenaires du développement social*

Un Rendez-vous des partenaires du développement social est organisé en novembre 2018 (Ville de Longueuil, 2018). Le partage d'une meilleure connaissance du territoire et des enjeux sociaux liés à l'inclusion et au mieux vivre-ensemble, à la réussite éducative et à la pauvreté, et l'émergence d'une vision commune ont constitué les objectifs de l'événement.

Plus de 240 acteurs ont participé à la rencontre. Les mairesses et les maires des cinq municipalités ont pris part à l'événement en prononçant des allocutions ou en intervenant dans différents panels. Une multitude d'initiatives sont alors présentées par des acteurs issus des municipalités, du milieu de l'éducation, de la santé et des services sociaux, du service de police ou des groupes communautaires. De plus, les participants sont invités à échanger lors d'ateliers portant sur l'importance du développement social, du partage du leadership entre les acteurs ou sur les suites à donner au Rendez-vous.

Au terme de la journée, il en est ressorti que les enjeux liés à l'immigration sont indissociables des autres enjeux sociaux, que l'intégration des personnes immigrantes et leur établissement durable exigent une approche intégrée, mais surtout que l'immigration n'est pas seulement un enjeu de main-d'œuvre.

*ii) La Table de concertation en immigration et diversité culturelle de l'agglomération de Longueuil*

La même année, la Ville entreprend avec ses partenaires la rédaction d'un cadre de référence pour la mise sur pied d'une table de concertation intersectorielle en immigration et diversité culturelle (Ville de Longueuil, 2020). Dans ce document, elle propose de structurer les activités de l'instance autour de trois principes. Tout d'abord, la concertation recherche la création d'une synergie entre les acteurs concernés par l'immigration et la diversité culturelle, pour instaurer les conditions nécessaires à l'implantation d'une vision commune du développement social et économique pour l'agglomération. Ensuite, la valorisation de la diversité doit favoriser la participation des personnes immigrantes à la vie collective en prônant l'accueil et l'ouverture à la différence. Ce second principe doit conduire les partenaires à veiller à l'accessibilité de leurs services de même qu'à tenir compte des besoins des femmes et des hommes dans une perspective d'analyse différenciée selon les sexes. Finalement, le cadre de référence s'inscrit dans la perspective du dialogue interculturel. Les partenaires s'engagent à créer des espaces d'échange entre les cultures, pour faire connaître l'apport de l'immigration et de la diversité culturelle au

développement des collectivités, dans le respect des valeurs de la société québécoise. Le principe du dialogue interculturel doit aussi favoriser l'usage du français comme langue commune et encourager la lutte contre le racisme et la discrimination.

En plus de la représentation du BDSC et du ministère de l'Immigration, la Table est composée de membres du personnel des Directions de la culture, du loisir et du développement social des cinq municipalités liées. À ceux-ci s'ajoutent des partenaires institutionnels provenant des centres de services scolaires, de la commission scolaire anglophone, des établissements d'enseignement supérieur, des établissements de santé, du Service de police de l'agglomération de Longueuil (SPAL) et de Service Québec. On y retrouve également la Corporation de développement communautaire de l'agglomération de Longueuil et le Regroupement des centres de la petite enfance. Trois membres sont issus des concertations communautaires en immigration de l'agglomération, soit le Comité Longueuil – Villes sans racisme et discrimination, la Table de concertation sur la situation des femmes immigrées de l'agglomération de Longueuil et le comité Action-conclusion. À leurs côtés se trouvent aussi cinq membres d'organismes communautaires reconnus par le ministère de l'Immigration : la Maison internationale de la Rive-Sud, Vision Inter-Cultures, Carrefour le Moutier, le Centre Sino-Québec et Alliance Carrière travail. Finalement, des acteurs du développement économique comme Développement économique de l'agglomération de Longueuil, le Pôle d'économie sociale de l'agglomération et la Chambre de commerce et d'industrie de la Rive-Sud participeront aussi à cette concertation intersectorielle. La coordination des travaux de la Table est assurée par le BDSC.

*iii) La rédaction d'un prototype de guide d'inclusion en contexte interculturel*

Pour renforcer le rôle de l'agglomération et des municipalités liées dans l'exercice de leurs compétences en immigration, la rédaction d'un prototype de guide d'inclusion en contexte interculturel est aussi entamée (Ville de Longueuil, 2019). L'écriture du document s'effectue à travers une démarche de co-construction, impliquant

les membres d'un comité de pilotage institué spécialement pour mener à bien ce projet. Ce groupe est formé de représentants des cinq municipalités liées, du SPAL, du CISSS et du ministère de l'Immigration. Pour le soutenir dans la rédaction du guide, le comité a aussi recours aux services du Groupe d'expertise pour le développement des cités interculturelles au Québec (GEDCIQ).

Après la constitution du comité, un questionnaire est distribué auprès de plusieurs directions des municipalités liées, pour identifier leurs préoccupations et cibler leurs programmes pouvant faire l'objet d'une révision d'un point de vue interculturel. Quatre secteurs sont retenus après l'analyse des résultats : le loisir, les ressources humaines, les communications ainsi que l'aménagement et l'urbanisme.

Pour assurer la cohésion d'une collectivité diversifiée, le prototype mise tout d'abord sur la connaissance de la langue officielle par les personnes immigrantes. Des mécanismes de communication auprès des personnes allophones et analphabètes doivent d'ailleurs être prévus pour garantir une communication inclusive. L'apport de la diversité culturelle et linguistique à l'épanouissement de la société doit aussi être valorisé. On souhaite également assurer un accès équitable aux emplois et aux services municipaux, en veillant à la transmission de compétences interculturelles à la fonction publique. Finalement, les municipalités doivent créer des espaces de rencontre entre la population issue de la majorité et des minorités, pour promouvoir l'échange interculturel et la compréhension mutuelle.

Des orientations générales et des pistes d'actions sont également proposées pour chacun des quatre secteurs d'intervention. Pour le secteur des communications par exemple, les municipalités sont appelées à mieux faire connaître les services municipaux auprès des personnes immigrantes. Ainsi, elles sont invitées à recourir à un langage simple dans leurs outils d'information, à offrir un service d'accompagnement personnalisé aux nouveaux arrivants lors de leurs premières prises de contact avec l'administration municipale, à implanter un service d'interprétation et à organiser des activités d'accueil festives, comme des journées portes ouvertes à l'hôtel de ville.

Le secteur de l'aménagement bénéficie d'un traitement plus important. Le comité préconise l'approche de « l'urbanisme interculturel », inspiré du modèle de la cité interculturelle promu par le Conseil de l'Europe. Tel qu'expliqué, « le rôle de l'urbanisme interculturel est de créer une dynamique spatiale qui invite à la rencontre et facilite les échanges entre personnes de différentes origines, et de minimiser les espaces encourageant l'évitement, l'appréhension ou la rivalité » (Ville de Longueuil, 2019, p. 41). Dans cette perspective, la Ville doit prévenir la formation de ghetto, cultiver le sentiment d'appartenance à la communauté auprès des personnes immigrantes, documenter leur situation en matière de logement ainsi qu'encourager l'acquisition de compétences interculturelles parmi ses professionnels aménagistes. Le guide attire aussi l'attention sur les modalités de la participation citoyenne entourant la réalisation des projets d'aménagement. Il souligne l'importance de l'inclusion des groupes sous-représentés lors des consultations publiques. On recommande ainsi aux municipalités de se rendre directement auprès d'eux pour les informer et recueillir leurs opinions à propos des projets à l'étude.

Un chapitre entier du prototype est consacré à la « police de concertation » développée par le SPAL. Prenant ses distances avec une conception du travail policier axée uniquement sur la répression, ce modèle se veut inclusif et solidaire. La spécificité du modèle réside dans son approche proactive, qui consiste à accompagner les collectivités dans la recherche de solutions globales aux problèmes les préoccupant, plutôt que de s'employer seulement à combattre le crime. La police de concertation s'actualise par des réformes apportées à la structure et aux méthodes de travail du SPAL. Ainsi, les critères d'embauche ont été redéfinis pour y ajouter de nouvelles exigences, dont « l'intelligence émotionnelle », qui inclut la capacité d'adaptation aux interactions interculturelles. Le recrutement de personnes issues de la diversité compte aussi parmi les moyens privilégiés. Au chapitre de la formation, les initiatives concernent le profilage racial ou la prévention de la radicalisation menant à la violence. L'organisation de stages obligatoires auprès des communautés locales et d'ateliers sur les habiletés relationnelles des policiers et policières est prévue. Le SPAL travaille aussi à l'arrimage de ses stratégies d'intervention aux

données recueillies dans des études démographiques et socio-économiques documentant la réalité du territoire. Des spécialistes en sciences sociales ont été recrutés à cette fin. Finalement, les policiers et policières sont invités à participer aux instances de concertation où ils consolident leurs liens avec les acteurs institutionnels et les groupes communautaires.

Le prototype de guide se conclut avec la présentation d'outils dont les gestionnaires peuvent se servir pour amorcer les réflexions à propos de l'approche interculturelle dans le contexte de leur service. Ces instruments prennent la forme de questionnaires pouvant être utilisés lors de sessions de travail dédiées à la planification, au suivi ou à l'évaluation des programmes. La rédaction du prototype constitue la première étape d'un processus qui conduira à la publication du *Guide pratique sur l'inclusion interculturelle à l'intention des gestionnaires et des fonctionnaires des municipalités liées*, puis à des activités de formation permettant aux municipalités liées et à leur personnel de s'en approprier le contenu.

*iv) Accompagnement pour l'intégration et la gestion de la diversité en emploi à la Ville de Brossard*

Dans le cadre de ses interventions de sensibilisation de l'appareil municipal aux besoins des personnes immigrantes, un accompagnement a été offert à la Ville de Brossard pour la poursuite d'un projet-pilote de parrainage professionnel. La municipalité a effectivement procédé au recrutement de stagiaires issus de minorités ethnoculturelles.

Le soutien offert à la Ville de Brossard s'est matérialisé par l'écriture d'un document présentant les avantages du programme pour la municipalité. Cette initiative accentuerait son image de ville interculturelle, tout en allégeant les tâches des équipes de travail. Des séances d'information ont été offertes au personnel des ressources humaines et aux gestionnaires des services pour leur procurer des outils d'intégration des stagiaires. Un document a été élaboré spécifiquement à l'intention des parrains ou des marraines de stages, dans lequel les conditions favorables au succès de l'expérience sont énoncées. Un autre document

détaillant les principales caractéristiques de la culture de l'emploi au Québec a été préparé à l'intention des stagiaires. Durant l'expérience, un suivi a été assuré par la Ville de Brossard, le BDSC et Service Québec pour en évaluer le déroulement et identifier les facteurs de réussite.

Le projet pilote s'est avéré concluant. Les stages ont été prolongés pour une période de dix semaines supplémentaires. Des démarches sont aussi en cours pour poursuivre le programme. L'un des participants a également été recruté par la Ville à la fin de son stage.

#### **4. IMMIGRATION ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL DANS L'AGGLOMÉRATION DE LONGUEUIL**

La DCLDS a mené au cours de 2017 une démarche collective en vue de recréer la concertation et la mobilisation des acteurs en développement social à l'échelle du territoire de l'agglomération de Longueuil mise à mal par l'abolition de la CRÉ. Cet exercice a permis d'établir un langage commun et les prémisses d'un cadre de référence.

Dans ce contexte, la DCLDS souscrit pleinement à la définition collective du développement social dont se sont dotés les acteurs communautaires et institutionnels du territoire, qui se traduit comme suit :

Le développement social vise l'amélioration des conditions de vie, le développement des milieux de vie et du potentiel des personnes et des communautés dans une perspective de transformation sociale. Il repose sur un ensemble de processus démocratiques facilitant la mise en œuvre de moyens d'action par une variété d'acteurs. Ces processus sont coopératifs, construits et portés par les citoyennes et les citoyens, ainsi que les acteurs selon les réalités des municipalités composant l'Agglomération de Longueuil. Celle-ci considère que le développement social est indissociable de son développement économique, culturel et environnemental.

La transformation envisagée par les acteurs sociaux de l'agglomération est aussi structurée par quatre principes directeurs : la démocratie, la solidarité, l'égalité et la justice sociale. La

démocratie suppose la participation active de tous les citoyens et citoyennes au processus de transformation par l'entremise d'une gouvernance partagée. La solidarité incite les citoyens et citoyennes, les organisations et les communautés locales à se montrer ouverts, respectueux, inclusifs et coopératifs. Ces dispositions envers les autres sont considérées comme indispensables au vivre-ensemble. L'égalité est définie principalement en termes de traitement égal des hommes et des femmes. La justice sociale correspond finalement à l'accès équitable aux ressources et aux opportunités entre les groupes.

Selon la vision de la Ville et de ses partenaires, les actions destinées à améliorer les conditions de vie, à créer des milieux inclusifs, à réaliser le potentiel des individus et des communautés doivent donc converger vers la construction d'une collectivité locale démocratique, solidaire, égalitaire et équitable. Cette conception suggère donc une définition particulière du vivre-ensemble, c'est-à-dire de la nature des liens qui unissent les personnes qui habitent l'agglomération et ses municipalités constitutives. Elle suppose que leurs relations prennent forme et se consolident à travers leur participation au processus collectif de transformation de leur milieu de vie, pour l'adapter aux besoins différenciés de ses résidents et résidentes et libérer leur potentiel individuel ou collectif. De ce point de vue, ces collectivités locales apparaissent comme des groupes dont l'identité se définit et se renouvelle au gré d'une dynamique d'adaptation collective aux changements sociaux qui les confrontent. C'est donc en prenant part à ces processus que les individus peuvent s'épanouir et développer un sentiment d'appartenance à l'égard de leur collectivité locale.

Le processus de développement social que la DCLDS s'efforce de mettre en place avec ses partenaires ne concerne pas exclusivement les personnes immigrantes ou appartenant à une minorité visible (voir aussi Québec, 2018; Longueuil, 2020). Il est alimenté par une multiplicité d'initiatives visant l'intégration de divers enjeux sociaux touchant différents groupes de population, dont les femmes, des personnes handicapées, des personnes âgées, des personnes défavorisées, etc. La Ville dispose d'ailleurs de leviers

dont elle se sert pour œuvrer à l'intégration des membres de ces groupes. Sa vision du développement social anime entre autres plusieurs des actions prévues dans son schéma d'aménagement, adopté en 2017. Cet outil de planification, dont la portée s'étend à toute l'agglomération, mise sur des interventions favorisant la mixité sociale, économique et culturelle dans la construction de milieux plus inclusifs.

Comme le stipule aussi sa *Politique-cadre du logement social* adoptée la même année, la Ville compte atteindre ce but en soutenant des projets de développement résidentiels axés sur la participation citoyenne, la mixité sociale et la diversification des formes d'habitation. En partenariat avec le Centre de services scolaire Marie-Victorin, la Ville contribue aux travaux d'une démarche collective en matière de réussite éducative, auxquels participent des organismes et des institutions du milieu. Finalement, la *Démarche de l'Alliance pour la solidarité de l'Agglomération de Longueuil* (DASAL) vise à sortir les personnes les plus défavorisées de la pauvreté en favorisant la participation sociale des individus et des familles à faible revenu et la mobilisation des milieux. Cette démarche découle aussi d'un partenariat entre le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et la Table de coordination régionale de la Montérégie, où siège la Ville en vertu de ses compétences d'agglomération. La DASAL institue une gouvernance territoriale intersectorielle à l'échelle de l'agglomération, qui regroupe des partenaires provenant du monde municipal, institutionnel et communautaire.

En s'inscrivant dans le prolongement d'un processus global de développement social, la démarche en immigration fait écho aux objectifs fixés par le gouvernement du Québec en matière d'égalité des personnes immigrantes. Dans la *Politique en immigration* présentée en 2015, celui-ci préconise une approche « transversale » ou « intégrée » (Gouvernement du Québec, 2015, p. 40-46). Cette façon d'appréhender l'égalité sociale suggère une prise en considération de la réalité des personnes issues de l'immigration et des minorités ethnoculturelles dans l'élaboration des programmes et des politiques publiques. L'approche du gouvernement provincial se distingue cependant en ne ciblant pas exclusivement la

population immigrante ou les minorités visibles. Elle préfère intégrer la reconnaissance de la diversité à l'action publique globale, qui recherche le bien-être général de la société. En tant que partie intégrante d'un processus de transformation sociale, la démarche en immigration portée par la Ville de Longueuil répond clairement d'une telle approche.

Bref, le *Plan d'action en immigration pour l'agglomération de Longueuil* et les projets qui en découlent suggèrent une compréhension du vivre-ensemble qui se révèle à la lumière de la vision intégrée du développement social mise de l'avant par la DLCDS (Morin, 2019). En effet, celle-ci considère la démarche en immigration comme l'une des composantes d'une stratégie de développement social ciblant tout le territoire de l'agglomération (voir aussi Gouvernement du Québec, 2018; Ville de Longueuil, 2019b; Ville de Longueuil, 2020).

## 5. LA CONCERTATION AU SERVICE DE L'INTÉGRATION

Les actions spécifiées dans le PACRD et par la seconde orientation du PAIAL rendent compte de la stratégie de la Ville pour modifier ses pratiques afin qu'elles répondent aux besoins des personnes immigrantes. À terme, la publication du *Guide pratique sur l'inclusion interculturelle à l'intention des gestionnaires et des fonctionnaires des municipalités liées* et les activités de formations qui l'accompagneront contribueront aussi à l'adaptation des programmes municipaux. Le soutien offert à la Ville de Brossard vient également appuyer les efforts de diversification de la fonction publique.

Cependant, l'approche intégrée suppose aussi l'insertion des programmes ou des projets visant la satisfaction des besoins des personnes immigrantes dans le cadre d'une transformation sociale englobante. Cette compréhension des actions publiques posées dans le secteur de l'immigration leur confère dès lors une dimension citoyenne. La démarche en immigration de la Ville, comme l'ensemble des leviers intégrés à sa stratégie de développement social, montre que nombre d'actions publiques entreprises en milieu urbain sont produites à travers une gouvernance partagée. Elles prennent forme au gré d'une dynamique se nourrissant

d'interactions entre les municipalités, les partenaires institutionnels et les organismes communautaires. Comme le rappelait récemment le Conseil interculturel de Montréal (2019), les organismes communautaires et les associations œuvrant auprès des personnes issues de la diversité constituent d'importants vecteurs de participation citoyenne. Ces groupes offrent des services répondant à leurs besoins. Ils leur procurent aussi des espaces leur permettant de se rassembler pour articuler leurs intérêts et aspirations. C'est donc notamment par l'intermédiaire de ces organismes que les personnes immigrantes prennent part à la gouvernance partagée, qui concourt à la transformation de leurs milieux. Ainsi, les organismes communautaires de l'agglomération ont été associés pratiquement à toutes les étapes de l'implantation de la démarche en immigration. Plusieurs ont participé à la rédaction du PACRD en 2015, de même qu'au bilan présenté deux ans plus tard.

En 2017, la Ville a entrepris le processus de rédaction du PAIAL. Pour l'accompagner dans la préparation de sa proposition, la DCLDS a formé un comité provisoire des partenaires en immigration (voir Ville de Longueuil, 2017a; Villes de Longueuil, 2017b). Cette instance a réuni des personnes représentant des services des Villes de Longueuil et de Brossard, des groupes communautaires, du Centre de services scolaire Marie-Victorin, des CISSS ainsi que du ministère de l'Immigration et de Services Québec de la Montérégie. Les rencontres du comité ont permis aux participants et participantes de dégager certains consensus relatifs à la démarche qu'ils entendaient mener de concert avec la Ville. Au sujet des principes directeurs, les membres du comité ont souligné la nécessité de poursuivre une démarche forte, donnant le ton à la mobilisation des acteurs. Le plan devait aussi proposer une vision commune que tous les acteurs de l'agglomération concernés par l'immigration pourraient partager. Il devait se caractériser par son aspect inclusif, c'est-à-dire que les actions devaient considérer autant les réalités de nouveaux arrivants que celles de la société d'accueil, tout en tenant compte des besoins différenciés des hommes et des femmes. Finalement la démarche devait avoir des effets concrets. Concernant les propriétés du contexte d'intervention, le comité a relevé que les personnes immigrantes étaient

présentes sur tout le territoire de l'agglomération. Les partenaires se sont aussi entendus sur les difficultés des municipalités et des organismes du secteur de la santé et des services sociaux, de l'emploi et de l'éducation à rejoindre les personnes immigrantes et à s'adapter à leurs besoins. L'absence de politique en immigration à l'échelle des cinq municipalités et de l'agglomération a aussi été évoquée. Les consensus dégagés lors des travaux du comité ont effectivement servi de base à la rédaction du PAIAL, comme l'atteste la description présentée plus haut.

Des initiatives comme le Symposium ou la constitution de comités de partenaires dans le cadre de la rédaction de plans d'action rendent compte de l'existence d'une gouvernance partagée en immigration dans l'agglomération, comme le stipule la vision intégrée du développement social portée par la Ville et ses partenaires. Les fondements démocratiques de sa démarche se reflètent aussi dans les principales mesures prévues à la première orientation du PAIAL, soit la tenue du Rendez-vous des partenaires en développement social et la création de la TIDAL. L'un et l'autre de ces projets regroupent les organismes communautaires, des partenaires institutionnels et municipaux autour de compréhensions partagées de l'intégration des personnes immigrantes et du développement social.

Les actions rapportées témoignent ainsi de l'une des formes concrètes que prend la participation citoyenne à l'échelle municipale. Dans le contexte de la concertation, la participation des personnes immigrantes se réalise par l'intermédiaire de l'inclusion des organismes communautaires qui œuvrent auprès d'elles dans les décisions publiques. L'implication de ces groupes dans les processus décisionnels atteste alors du potentiel de « l'idée associative », évoquée par Gérard Bouchard et Charles Taylor (2008 : 128). Comme ils l'expliquent dans leur rapport, les pratiques associatives provoquent un déplacement de la pensée et de l'échange interculturels vers des actions concrètes, citoyennes et focalisées sur la résolution de problèmes collectifs. Les associations et les concertations auxquelles elles sont intégrées constituent dès lors des structures permettant la réalisation d'initiatives intercommunautaires; elles se posent en espaces propices aux échanges entre

personnes ou groupes issus d'horizons ethnoculturels différents. À cet égard, le cadre de référence de la TIDAL s'avère particulièrement explicite; il engage ses membres à valoriser la diversité et à promouvoir le dialogue interculturel dans le cours de leurs interactions. Or, puisqu'elles s'insèrent dans le contexte d'une dynamique de développement social, ces interactions ne visent pas simplement la reconnaissance ou la célébration du caractère pluriel de la collectivité locale. Elles alimentent également un processus collectif de transformation sociale structuré selon des valeurs que doit partager la population de l'agglomération : démocratie, solidarité, égalité et justice sociale.

\*\*\*

Plusieurs projets entrepris après l'entente de 2017 demeurent en chantier. La Ville travaille toujours à la mise en place de la table de concertation en immigration et diversité culturelle ainsi qu'à la rédaction d'un guide découlant du prototype. Le plan d'action qui accompagne la nouvelle entente conclue avec Québec en 2020 prévoit plusieurs mesures qui compléteront ces démarches (Gouvernement du Québec, 2020). De plus, la Commission du développement social du Conseil municipal de la Ville de Longueuil a récemment reçu le mandat de mettre à jour le Plan d'action pour contrer le racisme et la discrimination.

Ces instruments forment les composantes du cadre d'action publique interculturel présentement en construction dans l'agglomération de Longueuil. Les outils dont se sont dotés la Ville de Longueuil et ses partenaires municipaux, gouvernementaux et communautaires sont effectivement animés par des idéaux pluralistes. Les initiatives rapportées dans ce chapitre, comme les plans d'action, le prototype de guide ou le projet de table de concertation trouvent leur origine commune dans la reconnaissance de la diversité culturelle de la population de l'agglomération. En réponse à ce changement, la Ville de Longueuil et ses partenaires conviennent aussi de l'importance de la lutte contre le racisme et la discrimination.

Les actions de la Ville de Longueuil et de ses collaborateurs dans les sphères de l'immigration et de la diversité culturelle sont conçues comme des interventions contribuant au développement social de l'agglomération. Le développement social est compris comme un processus global de transformation des milieux de vie, porté par des valeurs de démocratie, de solidarité, d'égalité et de justice sociale. Cette démarche vise le territoire de l'agglomération dans son ensemble. Dès lors, l'identité collective partagée par les personnes qui habitent ce territoire doit se définir par ces valeurs. Bref, ces valeurs constituent le fondement d'une identité civique prenant forme à l'échelle de l'agglomération. En s'insérant dans le cadre englobant du développement social, les actions posées dans les sphères de l'immigration et de la diversité culturelle se présentent donc comme des initiatives visant le renforcement du sentiment d'appartenance à la communauté civique. Dans ce processus, la reconnaissance de la diversité et la lutte contre le racisme et la discrimination apparaissent essentiellement comme des conditions indispensables à l'édification de milieux de vie démocratiques, solidaires, égalitaires et équitables.

Dans l'agglomération de Longueuil, la conjugaison des idéaux pluralistes et des valeurs civiques s'effectue par l'intermédiaire de la concertation entre la municipalité centrale, les municipalités liées, les organismes gouvernementaux et les forces économiques et sociales. Parmi ces dernières, on compte notamment des organismes communautaires offrant des services aux personnes immigrantes, des associations luttant contre le racisme et d'autres favorisant le rapprochement interculturel. Ainsi, les pratiques de concertation forment un contexte propice à la conception et la mise en œuvre d'actions publiques selon une approche interculturelle. Elles alimentent effectivement des échanges entre des entités qui représentent des communautés civiques, comme les municipalités ou les organismes gouvernementaux, et des groupes de la société civile, dont les activités leur permettent d'agir comme porte-parole des personnes immigrantes. C'est donc principalement par l'entremise de la concertation que la conception interculturelle de l'action publique se concrétise dans l'agglomération de Longueuil.

Au demeurant, les événements rapportés dans cette analyse témoignent d'une volonté de coconstruire un cadre d'action publique interculturel à la Ville de Longueuil. En cherchant à articuler la vision intégrée du développement social aux principes pluralistes, les partenaires associés à ce processus contribuent effectivement à la transformation de leurs milieux de vie en collectivités plus inclusives. Ainsi, ils participent activement à la création d'une nouvelle appartenance collective à l'échelle de l'agglomération.

#### ENCADRÉ 12.1.

##### Agglomération de Longueuil – Faits saillants

- L'organisation des services et la séparation des pouvoirs au sein de l'agglomération demeurent complexes. L'agglomération exerce également les compétences d'une MRC.
- La composition démographique et l'approche privilégiée par chaque ville à l'égard de l'immigration sont différentes, ce qui ne facilite pas toujours l'arrimage des différentes perspectives lors du développement de programmes.
- Malgré la même proximité avec Montréal que Laval, la création de programmes interculturels y est plus tardive, notamment parce que les transformations démographiques n'y sont pas aussi intenses.
- L'agglomération a connu un rattrapage spectaculaire dans les dernières années, notamment au sein du service de police.
- Même en l'absence de programme, des actions fortes dans la lutte contre le racisme et la discrimination ont été mises en place à Longueuil.
- La région compte sur des partenaires locaux solides, notamment les deux Centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et le centre de services scolaire, ce qui contribue à la force de son approche axée sur le développement social. Le leadership municipal tardif explique d'ailleurs en partie cette forme de développement.

## RÉFÉRENCES

- Bouchard, Gérard et Charles Taylor, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation. Rapport*, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, 2008.
- Centre intégré de la santé et des services sociaux de la Montérégie-Centre, *Profil démographique et socioéconomique des immigrants de l'agglomération de Longueuil*, Direction de la santé publique, 2018, en ligne au : <http://extranet.santemonteregie.qc.ca>.
- Conférence régionale des élus de l'agglomération de Longueuil, *Rapport d'activités 2010-2011*, 2011.
- Conseil Interculturel de Montréal, *Mémoire sur les obstacles et les modalités liés à la participation démocratique des citoyennes et des citoyens issu.e.s des communautés ethnoculturelles à Montréal*, Conseil Interculturel de Montréal, 2019.
- Germain, Annick, Damaris Rose et Myriam Richard, « Les banlieues de l'immigration ou quand les immigrants refont les banlieues », dans Dany Fougères (dir.), *Histoire de Montréal et de sa région. Tome 2. De 1930 à nos jours*, Les Presses de l'Université Laval, 2012.
- Ville de Longueuil, *Proposition de mise en place d'une table de concertation en immigration et diversité culturelle de l'agglomération de Longueuil (TI-DAL). Document de travail. Version mise à jour 17 mars 2020*, Bureau du développement social et communautaire, 2020.
- Ville de Longueuil, *Prototype de guide d'inclusion en contexte interculturel*, Ville de Longueuil, 2019a.
- Ville de Longueuil, *Rendez-vous des partenaires en développement social de l'agglomération de Longueuil. Bilan*, Agglomération de Longueuil, 2019b.
- Ville de Longueuil, *Rendez-vous des partenaires en développement social de l'agglomération de Longueuil. Cahier de participation*, Agglomération de Longueuil, 2018.
- Ville de Longueuil, *Synthèse – Rencontre 1. Comité provisoire des partenaires en immigration. 1<sup>er</sup> novembre 2017*, Agglomération de Longueuil, 2017a.
- Ville de Longueuil, *Synthèse – Rencontre 1. Porteurs de l'immigration au sein des villes liées. Agglomération de Longueuil. 10 novembre 2017*, Agglomération de Longueuil, 2017b.
- Ville de Longueuil, *Plan d'action pour contrer le racisme et la discrimination*, Ville de Longueuil, 2015.
- Ville de Longueuil, *Plan de développement social et communautaire*, Ville de Longueuil, 2005.
- Mévellec, Anne, Guy Chiasson et Yann Fournis, « De “créatures du gouvernement” à “gouvernements de proximité” : la trajectoire sinueuse des municipalités québécoises », *Revue française d'administration publique*, vol. 162, n<sup>o</sup> 2, 2017, p. 339-52.
- Morin, Annie, *Une approche interculturelle dans un modèle de développement social intégré*, Congrès international Métropolis, Ottawa, 2019.

- Gouvernement du Québec, *Programme Mobilisation – Diversité. Convention d'aide financière*, Ville de Longueuil, 2020.
- Gouvernement du Québec, *Plan d'action pour l'agglomération de Longueuil – Programme Mobilisation et Diversité (PMD)*, Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, 2018.
- Gouvernement du Québec, *Ensemble, nous sommes le Québec. Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, 2015.
- Gouvernement du Québec, *Des valeurs partagées, des intérêts communs. Plan d'action. Agglomération de Longueuil*, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 2005.
- Rocher, François, «L'idéal interculturel à l'aune des politiques publiques à l'échelle municipale au Québec : Montréal en perspective comparée», *Anthropologie et sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 181-211.
- Simard, Myriam, «La politique québécoise de régionalisation de l'immigration : enjeux et paradoxes», *Recherches sociographiques*, vol. 37, n° 3, 1996, p. 439-469.
- White, Bob W., «What is an Intercultural City and How Does It Work?», dans Bob W. White (dir.), *Intercultural Cities : Policy and Practice for a New Era*, Palgrave MacMillan, 2018, p. 21-5.

## CHAPITRE 13

---

# DIMENSIONS ET SPÉCIFICITÉS DE L'ACTION PUBLIQUE À MONTRÉAL

---

David Carpentier et Mehdi Lekehal

Comme dans la plupart des sociétés ouvertes à l'immigration internationale, les personnes nouvellement arrivées au Québec s'installent surtout dans les grands centres urbains<sup>1</sup>. Ce phénomène contribue à refaçonner le paysage démographique de ces villes et revêt un caractère déterminant pour leur action publique. Même si l'État du Québec profite des principaux pouvoirs relativement à l'intégration des personnes immigrantes sur son territoire, la Ville de Montréal travaille depuis 1986 au développement d'une action publique en matière de relations interculturelles et d'immigration.

Les changements politiques et administratifs qu'a connus la Ville de Montréal et la transformation rapide de sa composition démographique dans les deux dernières décennies justifient la pertinence de revisiter aujourd'hui son action publique dans ces domaines<sup>2</sup>. Plus précisément, il est possible de soutenir que la consolidation d'un niveau décisionnel inframunicipal, à savoir les arrondissements, ainsi que le maintien d'un certain seuil d'immigration et la diversification des flux migratoires ont été

- 
1. Ce chapitre reprend ou résume certains passages du livre *La métropole contre la nation? La politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes* (Carpentier, 2022).
  2. En 2016, l'agglomération de Montréal comptait 644 680 personnes issues de l'immigration, soit 34 % de sa population (Ville de Montréal, 2020).

déterminants. En ce sens, ce chapitre a pour objectif d'offrir une contribution empirique à l'étude de l'action publique de la Ville de Montréal concernant les relations interculturelles et l'immigration. Il entend améliorer notre compréhension en mettant en lumière ses principaux axes d'intervention et les rapports structurants qui lient ses acteurs. Plus largement, il souhaite participer à la problématisation des enjeux associés au vivre-ensemble dans le contexte québécois, et ce, à partir d'une perspective municipale.

La réflexion que ce chapitre présente s'inspire de la littérature en science politique sur les systèmes de gouvernance à niveaux multiples (*multilevel governance*), qui défend l'idée de la fragmentation du pouvoir de l'État contemporain traditionnel et son déplacement vers d'autres espaces politiques tels que les municipalités (Hooghe et Marks, 2003). Le concept de gouvernance multiniveaux permet de concevoir avec acuité l'interdépendance entre les différentes autorités publiques, le rôle de plus en plus important dans les processus sociopolitiques d'acteurs non gouvernementaux et la participation croissante des bénéficiaires de services publics dans la production des politiques publiques. Ces phénomènes s'observent aisément dans les domaines des relations interculturelles et de l'immigration, où plusieurs municipalités en Amérique du Nord et en Europe ont développé, depuis la fin du XXe siècle, une action publique originale (Capinio, Scholten et Zapata-Barrero, 2018). La métropole québécoise ne fait pas exception à cet égard, même si elle n'a toujours pas formalisé son approche par le biais d'une politique publique officielle. Pour cette raison, nous préférons la notion d'action publique à celle de politique publique, puisqu'elle permet de rendre compte de l'ambiguïté inhérente à l'intervention de la municipalité.

Sur le plan méthodologique, le présent chapitre s'appuie sur une recherche documentaire menée à partir de la littérature en sciences sociales et de la littérature grise produite par l'appareil municipal montréalais, dont des énoncés de politique et des plans d'action. La démarche a également bénéficié de la consultation et de l'expertise de personnes-ressources au sein des différents services centraux et arrondissements de la Ville de Montréal. De plus, il importe de souligner que ce texte est le résultat d'une

collaboration entre un universitaire et un professionnel municipal du Service de la diversité et de l'inclusion sociale (SDIS) de l'administration montréalaise.

Ce chapitre se divise en trois sections. Dans un premier temps, il présente le contexte historique dans lequel l'action publique montréalaise en immigration et en relations interculturelles s'est développée, ce qui permettra de mettre en lumière ses orientations normatives et ses axes d'intervention. Dans un deuxième temps, il explore l'action municipale dans ces domaines en analysant les rapports structurants qui lient les acteurs internes et externes à l'organisation municipale<sup>3</sup> et fournit quelques exemples d'initiatives qui ont été réalisés. Dans un troisième temps, ce chapitre propose une réflexion critique sur deux défis importants auxquels la métropole québécoise devra faire face, soit la représentation des personnes immigrantes dans son appareil municipal et les nombreuses contraintes à la consolidation de son action publique en matière de relations interculturelles et d'immigration.

## 1. LES DIMENSIONS DE L'ACTION PUBLIQUE MONTRÉLAISE

### 1.1. Le contexte historique

La prise en compte par les autorités municipales des relations interculturelles et de l'immigration comme domaines d'action publique à Montréal s'inscrit dans un contexte historique et socio-politique marqué par un important dualisme. Jusqu'au début de la Révolution tranquille, un cloisonnement linguistique et ethnique prévaut dans la métropole québécoise entre les communautés anglo-protestante et franco-catholique (Levine, 1997). Celui-ci prend la forme d'un pacte de non-agression entre les « deux peuples fondateurs », qui évoluent alors en parallèle. Prenant conscience du statut socioéconomique et culturel précaire des

---

3. Au moment d'écrire ces lignes, l'organisation municipale ou l'appareil municipal, qui sont utilisés comme des synonymes, se compose d'instances politiques et de conseils consultatifs, d'une direction générale et de quatre directions générales adjointes, de services centraux, d'organismes paramunicipaux et de dix-neuf arrondissements.

Canadiens-français, et soucieuse de sa propre ascension sociale, une nouvelle classe moyenne francophone met à l'ordre du jour politique la question linguistique dès la fin des années 1960. Elle exprime de ce fait une volonté de « reconquérir » Montréal, dont le paysage et la vie économique sont à l'époque principalement de langue anglaise.

L'effervescence nationaliste et l'intervention accrue de l'État du Québec dans le champ de l'intégration des personnes immigrantes laissent toutefois bien peu de place à l'initiative municipale (Saillant, Lévy et Ramirez-Villagra, 2017). L'élection en 1986 du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM), dirigé par Jean Doré, représente néanmoins un moment décisif (Fourot, 2013). Elle se produit dans une conjoncture politique québécoise favorable à la décentralisation et l'externalisation de certaines responsabilités aux municipalités et aux organismes communautaires. L'arrivée de ce parti politique au pouvoir est déterminante en ce qui a trait à l'élaboration d'une action municipale en matière de relations interculturelles et d'immigration. La nouvelle administration souhaite offrir une réponse adaptée aux nouveaux besoins qui sont associés à la diversification des origines ethnoculturelles et raciales de la population montréalaise (Jouve, 2006).

Alors que les vagues migratoires plus anciennes proviennent surtout d'Europe, les nouvelles cohortes qui rejoignent la métropole après 1970 changent substantiellement son visage humain. Jusqu'aux années 1960, environ 88 % des personnes immigrantes viennent exclusivement du vieux continent (Chevrier, 2009). Montréal accueille de nombreux ressortissants haïtiens au cours des années 1970 ainsi que des cohortes en provenance de l'Afrique subsaharienne, de l'Asie et du Maghreb. Concernant la répartition des personnes immigrantes sur le territoire, certains quartiers expérimentent plus que d'autres la multiethnicité. C'est notamment le cas de Montréal-Nord, de Saint-Michel et de Saint-Léonard dans l'Est, puis de Côte-des-Neiges, de Parc-Extension, de Saint-Laurent et de Cartierville dans l'Ouest. Les personnes immigrantes se concentrent également le long du

boulevard Saint-Laurent, qui représente historiquement une frontière géographique et linguistique entre les aires d'influence des communautés anglophone et francophone.

Sur le plan politico-administratif, l'adoption par l'Assemblée nationale au tournant des années 2000 de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* se solde par la fusion en une seule ville des 28 municipalités composant l'île de Montréal. Grandement critiquée, la réforme du gouvernement du Parti québécois ne survit pas à l'élection en 2003 du Parti libéral du Québec. En effet, le nouveau gouvernement autorise la même année les anciennes banlieues montréalaises à tenir, sous certaines conditions, des référendums populaires de défusions. Afin de calmer les ardeurs des mouvements défusionnistes, un modèle de gestion métropolitaine inédit est élaboré et mis en œuvre. Celui-ci s'avère fortement décentralisé au profit des arrondissements, lesquels peuvent compter sur une autonomie et de nouvelles responsabilités vis-à-vis de ce qu'il convient désormais d'appeler la « Ville-centre ». Cette situation explique en partie pourquoi les arrondissements jouent depuis un rôle prépondérant dans l'action montréalaise en matière de relations interculturelles et d'immigration (Jouve, 2006).

## 1.2. Les orientations et les axes d'intervention

Tout comme l'État du Québec, la Ville de Montréal n'a jamais adopté de politique officielle en matière de reconnaissance de la diversité ethnoculturelle ou de relations interculturelles. Dans le cadre des travaux de consultation réalisés en 1991 par la Commission sur l'avenir constitutionnel du Québec (ou Commission Bélanger-Campeau) établie par l'Assemblée nationale, elle affirme dans son mémoire adhérer aux orientations gouvernementales concernant l'interculturalisme (Massana Macià et Rioux, 2017). En tant que modèle national d'intégration des personnes immigrantes et d'aménagement de la diversité ethnoculturelle, l'interculturalisme cherche l'atteinte d'un équilibre entre la reconnaissance des aspirations identitaires du groupe historique francophone et la valorisation du pluralisme

ethnoculturel (Bouchard, 2012; Gagnon, 2000). La culture québécoise s'appuie sur une importante tradition française, qui constitue le principal pôle de l'intégration des nouveaux arrivants, et est enrichie par les nombreux apports associés à l'immigration. Cette acception de l'interculturalisme est liée à la légitimité qui est généralement reconnue à l'État québécois afin d'assurer le maintien et l'épanouissement d'une nation francophone en Amérique du Nord.

Cette définition de l'interculturalisme peut être désignée de majoritariste (Boucher, 2016, p. 64) ou, de manière moins péjorative, d'intégrative (Bouchard, 2011, p. 411). Elle est toutefois reçue avec réticence par les élites urbaines et les autorités municipales montréalaises, qui semblent lui préférer une version interactionniste, jugée moins contraignante dans les conditions d'appartenance à la ville. En témoigne l'accent qui est mis sur l'harmonie dans les relations intercommunautaires et la cohésion sociale, et ce, sans donner préséance à un groupe en particulier. Cette position peut être comprise par l'inconfort qu'ont exprimé certaines communautés ethnoculturelles à l'endroit d'un interculturalisme trop étroitement associé au mouvement nationaliste et indépendantiste québécois (Labelle et coll., 1993). Centrée sur la compréhension et la reconnaissance mutuelle des différentes communautés ethnoculturelles qui composent la métropole, l'approche interculturelle de la Ville promeut la participation citoyenne, sans toutefois faire clairement référence à quelque communauté politique nationale que ce soit.

De ces orientations normatives générales découlent au moins cinq axes d'intervention : l'adaptation institutionnelle à la diversité ethnoculturelle, l'adaptation et l'accessibilité de l'offre de services aux populations immigrantes, la lutte contre le racisme et les discriminations, l'insertion professionnelle et l'attraction des talents internationaux ainsi que la valorisation de la diversité et le dialogue interculturel. Les sous-sections qui suivent les présentent brièvement.

*L'adaptation institutionnelle à la diversité ethnoculturelle :*

Cet axe trouve une expression dans la création de structures, dans l'organisation municipale, qui sont destinées expressément à traiter les enjeux liés à l'immigration, aux relations interculturelles et à l'intégration des nouveaux arrivants. À cet effet, la Ville a mis sur pied en 1988 le Bureau interculturel de Montréal, une unité-conseil sur la gestion de la diversité ethnoculturelle dans les services municipaux, qui a fait l'objet d'un grand nombre de restructurations administratives jusqu'à aujourd'hui. C'est maintenant le SDIS qui assume les responsabilités relatives aux relations interculturelles. Le Service poursuit plusieurs objectifs abondant dans ce sens, comme la cohabitation harmonieuse, l'égalité des chances et la participation citoyenne. Depuis 2019, il accueille en son sein le Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (BINAM), établi en 2016 sous l'administration Coderre, dont la création sera abordée plus loin.

Sur le plan politique, en plus des conseillers municipaux responsables auprès du comité exécutif de la Ville, plusieurs instances disposent d'un mandat officiel sur les questions liées à l'immigration et aux relations interculturelles. Le Conseil interculturel de Montréal (CIM), officiellement créé en 2003<sup>4</sup>, est composé de citoyens nommés par le Conseil municipal et contribue à l'inscription à l'ordre du jour politique d'enjeux et de problématiques touchant les populations issues de la diversité ethnoculturelle. La participation citoyenne et la lutte contre le racisme et les discriminations en constituent quelques exemples (CIM, 2018 et 2020). Cette instance consultative prend part au débat public en présentant au Conseil municipal et au comité exécutif des avis et des rapports de recherche faisant état de recommandations. Il prépare aussi des mémoires pour ses commissions permanentes. Parmi ces dernières, c'est la Commission sur le développement social et la diversité montréalaise (CDSDM) qui s'intéresse aux thèmes de l'inclusion et du

---

4. Ces fonctions incombent d'abord, entre 1989 et 1995, au Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales. Elles échoient par la suite, entre 1995 et 2003, au Comité avisier sur les relations interculturelles de Montréal, avant que celui-ci ne soit remplacé par le CIM.

pluralisme ethnoculturel. Elle regroupe des élus municipaux et constitue un espace de délibération qui a pour mission d'éclairer la prise de décision sur les dossiers afférents à l'immigration et au vivre-ensemble, tels que la diversité religieuse et le profilage racial et social.

*L'adaptation et l'accessibilité de l'offre de services aux populations immigrantes :*

Cet axe vise à mieux répondre aux besoins des personnes immigrantes établies sur le territoire de la municipalité. Cette prise en considération se traduit par le développement de programmes de formation destinés aux fonctionnaires de première ligne et aux cadres de l'administration. Ceux-ci peuvent porter sur la communication interculturelle, les accommodements raisonnables et l'analyse différenciée selon les sexes dans une perspective intersectionnelle (ADS+). L'application graduelle depuis quelques années de l'ADS+ dans les processus décisionnels de la métropole représente un bon exemple. Ayant pour objectif de prévenir les discriminations systémiques dans la prestation de services publics et dans l'élaboration des politiques et programmes, cette approche tient compte du croisement de différents facteurs de discrimination, tels que le genre, l'âge, la condition socioéconomique, l'origine ethnoculturelle, le handicap et l'orientation sexuelle. La Ville met également à la disposition des personnes qu'elle emploie des outils afin de faciliter leur travail auprès des personnes qui s'identifient à des groupes spécifiques. Pensons au *Guide à l'intention des gestionnaires sur les accommodements raisonnables* et au *Guide ADS+ 101*, produits respectivement en 2001 et 2020.

Dans la dernière décennie, la métropole a travaillé à améliorer l'accessibilité de ses services publics aux personnes immigrantes sans statut. Par exemple, la *Politique d'accès aux services municipaux sans peur*, présentée en 2019, vise à modifier les exigences d'identification des bénéficiaires de certains services, tels que le prêt en bibliothèque et les services de sports et loisirs. Cette politique entend aussi sensibiliser les fonctionnaires municipaux et permettre l'adaptation de leurs pratiques afin de mieux servir la population montréalaise, peu importe leur statut de citoyenneté.

L'intervention de la Ville auprès des personnes sans statut d'immigration est intéressante puisque celles-ci sont rarement visées par les autorités publiques provinciales, dont les programmes s'en tiennent à l'immigration régulière. Enfin, l'établissement de six territoires d'inclusions prioritaires<sup>5</sup> par le BINAM pour la période 2018-2021 s'inscrit de même dans l'effort de la métropole pour adapter son offre de services et en améliorer l'accessibilité. Leur mise en place permet entre autres de collecter des données afin de produire des diagnostics sur les réalités de ces territoires.

*La lutte contre le racisme et les discriminations :*

L'engagement de la Ville en la matière ne date pas d'hier. L'administration montréalaise a pris symboliquement position dès 1989 en adoptant la *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale*. Elle y affirme, à l'avenir, « prendre toutes les mesures nécessaires pour combattre la discrimination basée notamment sur la race, la couleur, la religion et l'origine ethnique ou nationale ainsi qu'à promouvoir des relations interraciales et interculturelles harmonieuses dans le respect et la compréhension » (Ville de Montréal, 1989).

La lutte contre le racisme et les discriminations est inscrite dans la *Charte montréalaise des droits et des responsabilités* de 2005, où la métropole s'engage à combattre la discrimination, le profilage racial et social, la xénophobie et le racisme. Montréal participe d'ailleurs à l'échange de bonnes pratiques en la matière au sein de réseaux de villes. Elle est membre de la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination, ainsi que de la Coalition internationale des villes inclusives et durables de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. Montréal agit aussi en tant que partenaire dans l'organisation de plusieurs événements sur cet enjeu, tels que le Mois de l'histoire des Noirs et la Semaine d'action contre

---

5. Ces territoires correspondent à Ahuntsic-Cartierville, Saint-Laurent et Pierrefonds-Roxboro, Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, Saint-Léonard et Anjou ainsi que Montréal-Nord et Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension

le racisme. En vertu du droit d'initiative<sup>6</sup>, le comité exécutif de la métropole a donné à l'Office de consultation publique de Montréal en 2019 le mandat d'organiser la *Consultation sur le racisme et la discrimination systémiques dans les compétences de la Ville de Montréal*. Le CIM s'est prononcé à plusieurs reprises sur la problématique du profilage racial et a produit plusieurs avis sur la question, notamment sur l'action du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM). Les différentes mesures de la municipalité concernant ce troisième axe d'intervention demeurent surtout symboliques.

*L'insertion professionnelle et l'attraction des talents internationaux :*

Un premier volet de cet axe d'intervention est l'insertion professionnelle. Celle-ci concerne la municipalité dans la mesure où elle représente l'un des plus importants employeurs de l'île de Montréal. Puisqu'elle est responsable de sa dotation, la représentativité de sa fonction publique fait l'objet d'une attention particulière. Suivant les orientations émises par le gouvernement du Québec, la municipalité a adopté en 2008 un programme d'accès à l'égalité en emploi, ciblant entre autres les minorités ethniques et visibles. Elle a aussi récemment mis en œuvre son *Plan d'action pour la diversité en emploi 2016-2019*. Même si les personnes issues des minorités visibles représentent près de 34,2 % de la population montréalaise en 2016 (Ville de Montréal, 2018a : 24), elles forment 20,9 % des cols blancs, 5,9 % des cadres administratifs et 2,1 % des cadres de direction (Ville de Montréal, 2022). Au chapitre de l'insertion sur le marché du travail, la métropole propose depuis 2006 un programme de parrainage professionnel. Celui-ci vise à offrir aux nouveaux arrivants, entre autres, des stages rémunérés de six mois au sein de son administration publique.

L'attraction des talents internationaux constitue le deuxième volet de ce quatrième axe. Montréal cherche à concurrencer les autres grands centres urbains afin de tirer son épingle du jeu. Elle

6. Prévue par la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, cette disposition permet la tenue d'une consultation publique à la suite du dépôt d'une pétition devant compter au moins 15 000 signatures de résidents de la municipalité.

veut inciter les travailleurs qualifiés et les étudiants étrangers à venir s'établir dans la métropole et à contribuer à son développement économique. Pour ce faire, la Ville propose des milieux de vie dynamiques et peut compter sur une image de marque (*branding*) cosmopolite et inclusive. En témoigne le narratif qui sous-tend plusieurs de ses documents publics. Par exemple, il est écrit dans le *Plan d'action en affaires économiques internationales – Propulser Montréal* (Ville de Montréal, 2018b : 18) que « tout en se développant à l'international, Montréal doit veiller à garder ses atouts de ville inclusive et accueillante, où il fait bon vivre; des facteurs qui font sa force et sa singularité ».

*La valorisation de la diversité ethnoculturelle et le dialogue interculturel :*

La Ville veut reconnaître la vitalité des nombreuses communautés ethnoculturelles qui composent la métropole et qui ont participé à son développement. Concrètement, ce volet se traduit par les différentes commémorations qui soulignent la présence et l'apport de ces communautés, mais aussi par le soutien qu'offre la municipalité à des événements qui rappellent le caractère cosmopolite de la municipalité. Par exemple, la Ville décerne tous les deux ans le *Prix interculturel de Montréal Abe-Limonchik*. Celui-ci vise à récompenser l'engagement d'une personne, d'un organisme ou d'une entreprise dans l'avancement des relations interculturelles et la promotion de la diversité ethnoculturelle. Plus fondamentalement, ce volet correspond aux discours formulés par les décideurs montréalais dans l'espace public, qui dépeignent l'immigration comme une source d'enrichissement.

Le travail de la municipalité pour le dialogue et le rapprochement interculturel concerne les mesures qui ont pour objectif la création d'espaces de rencontre et le dépassement des préjugés par l'échange. Même si ce volet du cinquième et dernier axe est plutôt secondaire, quelques exemples peuvent être donnés. Le programme *Agents de liaison* permet depuis 2008 l'embauche, dans le réseau municipal, de bibliothécaires spécialisés qui ont pour mandats la concertation avec les partenaires des arrondissements et le développement d'une offre de services pour les

personnes immigrantes. Cette initiative soutient l'organisation d'activités de médiation culturelle et interculturelle, telles que des conférences et des expositions, et contribue à faire des bibliothèques montréalaises des outils d'inclusion et de développement social. Dans le même ordre d'idées, le programme *Vous faites partie de l'histoire* du Centre d'histoire de Montréal (aujourd'hui le Centre des mémoires montréalaises) constitue une autre mesure concourant au dialogue interculturel. Ce programme éducatif de huit à dix semaines vise les élèves du secondaire issus des communautés ethnoculturelles et propose une série d'activités interactives liées à la découverte de leur patrimoine familial.

En bref, l'action publique de la municipalité concernant les relations interculturelles et l'immigration renvoie à des orientations associées à une approche interculturelle de type interactionniste et se décline en au moins cinq axes d'intervention. Le travail quotidien de la métropole sur ces dossiers peut être aussi compris à partir de l'analyse des rapports structurants qui lient une grande variété d'acteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de son organisation municipale.

## **2. LES RAPPORTS STRUCTURANTS ET LES SPÉCIFICITÉS DE L'ACTION PUBLIQUE MONTRÉLAISE**

Dans une perspective de gouvernance multiniveaux, l'action publique montréalaise en matière de relations interculturelles et d'immigration peut être mieux comprise à l'aune des rapports qu'entretiennent différents acteurs. Ceux-ci peuvent être classés en deux catégories, s'ils agissent à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation municipale. Les premiers assument des fonctions politiques ou administratives, alors que les seconds sont principalement des partenaires institutionnels et associatifs. La présentation d'un bref portrait des rapports structurants entre ces protagonistes permet de mettre en lumière les responsabilités qui incombent à chacun et, de manière plus générale, la complexité qui caractérise l'action publique de la Ville.

## 2.1. Les rapports internes à l'organisation municipale

Porter le regard sur les rapports entre les acteurs responsables des fonctions administratives et politiques au sein de l'appareil municipal montréalais aide à saisir les dynamiques qui prévalent à la Ville-centre, ainsi qu'entre celle-ci et les dix-neuf arrondissements. Leur étude éclaire le travail qu'a accompli la métropole durant les dernières décennies sur les enjeux liés aux relations interculturelles et à l'immigration. Ces rapports ont donné lieu à plusieurs initiatives et rappellent le grand degré d'autonomie dont bénéficient les arrondissements ainsi que les défis associés à la décentralisation politique.

Le traitement des dossiers des relations interculturelles et de l'immigration par les structures administratives et politiques de la Ville-centre doit d'abord être compris dans une perspective intersectorielle et transversale. Tout comme ils ne constituent pas la chasse gardée d'un seul ministère au sein des gouvernements dits « supérieurs », ces domaines interpellent une grande variété d'intervenants dans la municipalité. Si certaines structures disposent d'un mandat spécifique à ce chapitre, comme le SDIS et le CIM, d'autres contribuent plutôt de manière indirecte à l'action publique de la métropole. Plusieurs cas de figure montrent l'engagement concret de nombreux services tels que les relations intergouvernementales et internationales, le développement économique, l'habitation, la culture et les sports, etc.

Par exemple, le Service des ressources humaines propose plusieurs mesures en matière d'embauche afin de rendre les effectifs de la Ville plus représentatifs de la population montréalaise. Dans le cadre de la mise en œuvre de son programme d'accès à l'égalité en emploi, la coopération interservices mobilise aussi, mais pas seulement, le SPVM, le Service de sécurité incendie et la Société de transport de Montréal. La municipalité organise des campagnes promotionnelles afin d'intéresser les groupes visés par ce programme – à savoir les femmes, les Autochtones, les « minorités visibles » et ethniques ainsi que les personnes vivant avec un handicap – à ses offres d'emploi et de susciter leurs candidatures. De plus, le *Plan d'action pour la diversité en emploi 2016-2019* prévoit une offre de formation en gestion de la diversité pour les

cadres de l'administration et des formations en relations interculturelles pour les personnes chargées du recrutement au Centre de dotation.

La création et la réorganisation de structures administratives et consultatives rendent compte de l'importance que la Ville accorde aux relations interculturelles et aux enjeux liés à l'immigration. Plusieurs changements ont été apportés à son organisation municipale au cours des deux dernières décennies, parfois en réponse à des événements hautement médiatisés. Un premier exemple est offert par l'établissement du BINAM en 2016, dans la foulée de la crise des réfugiés syriens et de la conclusion entre la métropole et le gouvernement du Québec de l'entente-cadre Réflexe Montréal. Cette nouvelle structure, qui est responsable de l'administration de l'enveloppe de l'entente signée entre la Ville et le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI), travaille sur les questions touchant l'intégration des personnes récemment arrivées au Canada depuis moins de cinq ans. La mise sur pied du BINAM témoigne de la volonté de l'exécutif de la métropole de positionner stratégiquement la Ville-centre au sein de l'écosystème montréalais dans ce domaine et de consolider son expertise.

Un second exemple est fourni par la création en 2017 de la Table sur la diversité, l'inclusion et la lutte contre la discrimination. Regroupant des personnalités publiques qui se démarquent dans leur milieu, cette instance *ad hoc* avait pour mission l'élaboration de recommandations en vue d'améliorer la représentativité des institutions de la métropole, tant sur le plan administratif que sur le plan politique. Le travail de cette table et celui effectué par le BINAM sont complémentaires aux activités organisées par d'autres structures consultatives et administratives telles que le CIM et la Division de l'équité et de la lutte contre les discriminations du SDIS.

Les réorganisations municipales du début des années 2000 entraînent à Montréal une décentralisation politique et administrative en faveur des arrondissements, lesquels se voient reconnaître une autonomie relative et octroyer des responsabilités auparavant assumées par la Ville-centre. Plus précisément,

l'adoption en 2003 de la *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal* par l'Assemblée nationale donne à ces autorités infra-municipales le dossier du développement social, et donc, de la gestion de la diversité ethnoculturelle (Jouve, 2006). Cette situation change la relation des arrondissements avec la Ville-centre et modifie progressivement le rôle du service central responsable des relations interculturelles, qui assume dorénavant surtout des fonctions d'expert-conseil.

Tous les arrondissements montréalais comptent au sein de leur organisation politico-administrative une Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social. Limités sur le plan des ressources humaines, les arrondissements disposent aussi, pour la grande majorité d'entre eux, d'un fonctionnaire qui agit à titre de conseiller en développement social et communautaire. Celui-ci assure les relations et le suivi avec les organismes communautaires dont les projets bénéficient de financements publics. Il travaille en étroite collaboration avec les tables de concertation et les services de la Ville-centre. De plus, ces professionnels prennent part aux activités organisées par certaines structures de coordination. Par exemple, le Forum des intervenants municipaux en développement social offre des formations aux responsables attirés à ce dossier. Il y a aussi la Table de communication et de concertation en développement social, qui leur permet de partager leur expertise et de réaliser conjointement des initiatives.

Grâce au travail accompli par ces fonctionnaires, plusieurs arrondissements se sont engagés au courant des dernières années dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans locaux de développement social, qui intègrent souvent un volet dédié aux relations interculturelles. C'est le cas des arrondissements de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles en 2014, du Sud-Ouest et de Montréal-Nord en 2016, de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce et du Plateau-Mont-Royal en 2019 ainsi que de Ville-Marie et de Rosemont en 2020<sup>7</sup>. L'arrondissement de LaSalle s'est doté

---

7. Ahuntsic-Cartierville, Saint-Léonard et Pierrefonds-Roxboro prévoient entreprendre prochainement des démarches comparables.

d'une politique de gestion de la diversité ethnoculturelle en 2008 et d'un plan d'action sur la diversité en 2016. Il suit Saint-Laurent, qui a adopté le premier une politique interculturelle en 2000.

La consolidation d'une action publique en immigration et en relations interculturelles par les arrondissements s'accompagne aussi du développement d'initiatives conjointes avec la Ville-centre. Par exemple, le *Programme d'intervention de milieu jeunesse* cible depuis 2007 des zones défavorisées en finançant des projets visant la mobilisation de jeunes âgés de 12 à 30 ans et issus des communautés ethnoculturelles de deuxième ou de troisième génération. Ce programme cible quatre secteurs en particulier, soit la diversité sociale, le loisir culturel, les activités physiques, sportives et de plein air ainsi que l'environnement et le développement durable.

## 2.2. Les rapports externes à l'organisation municipale

Depuis l'élection du RCM en 1986, la municipalité a tissé des liens avec de nombreux partenaires sur les enjeux liés aux relations interculturelles et à l'immigration. En ce sens, la métropole est loin de travailler en vase clos et collabore à la fois avec les gouvernements dits « supérieurs » et les milieux associatifs et universitaires. L'analyse des rapports de la municipalité avec ces acteurs met en lumière certains défis que la métropole rencontre lorsqu'elle tente de se positionner stratégiquement.

En tant que « créature de la province », selon l'expression consacrée, la Ville de Montréal intervient dans le cadre prévu par le législateur québécois. Ce dernier assume, en regard de l'évolution du fédéralisme canadien dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, une responsabilité formelle et déterminante concernant l'intégration des personnes immigrantes sur son territoire. La volonté du gouvernement québécois d'associer la Ville de Montréal aux efforts de francisation des personnes immigrantes a mené à la signature en 1999 de la première d'une longue série d'ententes administratives entre la métropole et le ministère responsable de l'immigration. Jusqu'à tout récemment, ces ententes s'inscrivaient

dans le *Programme Mobilisation-Diversité*<sup>8</sup>, visant à « appuyer les municipalités, les organismes à but non lucratif et les coopératives dans l'édification de collectivités plus accueillantes et inclusives. Ce programme est mis sur pied pour favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles. » (MIFI, 2019 : 1) Dans ce cadre, les municipalités doivent élaborer un plan d'action qui tient compte des orientations et des priorités gouvernementales et le faire approuver par la partie ministérielle afin de recevoir des transferts financiers.

L'entente conclue entre le ministère responsable de l'immigration et la Ville en 1999 portait sur le développement de relations interculturelles harmonieuses, l'intégration sociale et économique des personnes immigrantes ainsi que la lutte contre le racisme et la discrimination. Renouvelée sur une base triennale depuis 1999, l'entente 2018-2021 précise le rôle de Montréal relativement à l'intégration des nouveaux arrivants et est assortie d'une enveloppe globale s'élevant à près de 12 millions de dollars, auxquels s'ajoutent les 10 millions de dollars que fournit annuellement l'entente quinquennale conclue avec le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS). La nature transversale et intersectorielle des enjeux liés aux relations interculturelles et à l'immigration explique pourquoi la municipalité collabore avec le MTESS et le ministère de la Santé et des Services sociaux, notamment.

Au pouvoir de 2014 à 2018, le gouvernement libéral dirigé par Philippe Couillard contribue au transfert des dossiers liés à l'immigration et aux relations interculturelles des instances supra-municipales de concertation, qu'il démantèle, vers les administrations municipales (Mévellec, Chiasson et Fournis, 2017). En témoigne la reconnaissance officielle de ces dernières en 2017 comme des « gouvernements de proximité » dans le cadre du projet de loi 122. Le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) précise aussi en 2015 qu'il entend « mettre en place une nouvelle approche partenariale avec les municipalités

---

8. Le MIFI a remplacé à l'automne 2020 le *Programme Mobilisation-Diversité* par le *Programme d'appui aux collectivités*.

et les acteurs des milieux de vie pour édifier des collectivités plus accueillantes et inclusives» (MIDI, 2015, p. 47). Même si la *Loi augmentant les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec* et l'entente-cadre Réflexe Montréal, adoptée et conclue en 2017, réaffirment sur le plan symbolique le rôle de la municipalité en intégration, elles ne procèdent toutefois pas à une réelle décentralisation des responsabilités.

En parallèle aux rapports structurants entre la métropole et les autorités gouvernementales québécoises, la Ville de Montréal compte également sur plusieurs partenaires issus du milieu associatif, dont les organismes communautaires. Ceux-ci occupent aujourd'hui un rôle central dans la mise en œuvre de l'action publique de la municipalité et agissent souvent comme prestataires de services publics. Ils sont incontournables sur les dossiers concernant l'immigration, l'intégration des nouveaux arrivants, les relations interculturelles ainsi que la lutte contre le racisme et la discrimination. Par exemple, des organismes communautaires ont commencé à assurer des services entourant l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Après les réorganisations municipales, la création de tables de concertation intersectorielle de quartier a modifié l'échelle d'action des organismes communautaires dans ces domaines. Plusieurs mesures incitatives les ont ainsi amenés à reterritorialiser leur intervention au niveau des arrondissements et des quartiers.

Pour assurer leur fonctionnement et réaliser leurs activités, les organismes communautaires peuvent compter sur le soutien du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal. De manière générale, cette dernière finance les organismes dans le cadre d'appels de projets, où elle distribue les fonds qu'elle administre à travers les ententes qu'elle a conclues avec les ministères responsables de l'immigration et du travail. Par exemple, le *Programme Montréal interculturel* a permis la concrétisation de projets comme le colloque *Bordeau-Cartierville : une effervescence de cultures*, organisé en 2013 par le Centre d'appui aux communautés immigrantes. Il a aussi rendu possibles des activités en matière de rapprochement interculturel, réalisées en 2018 par le Centre social d'aide aux immigrants. La sélection des projets

que la municipalité finance se base notamment sur les besoins du milieu qu'identifient les tables de concertation locales et les tables de quartier.

Le milieu communautaire ou associatif, en plus d'offrir certains services, contribue de bien d'autres manières à l'action municipale en immigration et en relations interculturelles. Ses représentants participent aux démarches de consultation organisées par la municipalité, lesquelles peuvent mener à l'élaboration de politiques publiques charnières. L'adoption en 2017 de la *Politique de développement social – Montréal de tous les possibles!* est un cas de figure illustratif, où la population et les regroupements du milieu associatif ont déposé plus de 57 mémoires auprès de la CDSDM du Conseil municipal. Un second exemple est offert par la consultation de partenaires en accueil et en intégration par le BINAM dans le cadre de la préparation du *Plan d'action 2018-2021 – Montréal inclusive* en matière d'immigration et d'intégration des nouveaux arrivants. Aussi, la grande participation à la *Consultation sur le racisme et la discrimination systémiques dans les compétences de la Ville de Montréal* mérite d'être soulignée. En plus des 22 000 personnes qui ont signé la pétition demandant sa tenue, plus de 1 000 personnes et organisations ont participé aux activités de consultation.

Avec les partenaires institutionnels et associatifs, le milieu universitaire représente la dernière sous-catégorie des acteurs externes à l'organisation municipale qui collabore avec la Ville. Par exemple, la métropole travaille régulièrement avec les chercheurs qui sont membres du Laboratoire de recherche en relations interculturelles de l'Université de Montréal. Les fonctionnaires de la Ville consultent ces chercheurs et ceux d'autres institutions universitaires dans l'élaboration de politiques et de plans d'action. Des mandats de recherche ou des partenariats leur sont même parfois proposés.

Par ailleurs, Montréal développe aussi d'importantes relations avec d'autres municipalités québécoises et métropoles à l'étranger sur les questions liées aux relations interculturelles et à l'immigration. L'adhésion en 2011 de la Ville au réseau international des cités interculturelles, une initiative conjointe de la

Commission européenne et du Conseil de l'Europe, contribue grandement à son rayonnement à l'extérieur du pays. La Ville a aussi assumé un rôle déterminant dans la création en 2015 de l'Observatoire des maires sur le Vivre ensemble. Au niveau régional, ses fonctionnaires ont participé à la fondation en 2016 du Réseau des municipalités en immigration et pour la diversité culturelle, lequel est devenu en 2016 le Réseau des municipalités en immigration et en relations interculturelles du Québec. Ces espaces sont particulièrement importants pour l'échange de pratiques inspirantes et la concertation, qui représentent un besoin exprimé par plusieurs professionnels du milieu municipal travaillant sur ces enjeux.

### **3. LES DÉFIS ET LES PERSPECTIVES DE LA MÉTROPOLE**

Ce chapitre permet de mieux comprendre les spécificités et les principales dimensions de l'action publique montréalaise en matière de relations interculturelles et d'immigration. Il met en lumière les orientations et les principaux axes d'intervention de la municipalité dans ces domaines et identifie ses acteurs et les rapports structurants qu'ils entretiennent. La grande diversité ethnoculturelle qui caractérise Montréal présente une réalité singulière qu'aucune autre municipalité québécoise n'expérimente de la même manière. La transformation du visage humain de la métropole dans les dernières décennies soulève plusieurs défis de taille pour la municipalité. Parmi eux, notons la représentation des minorités ethniques et « visibles » dans l'appareil municipal ainsi que les limites à l'action publique de la Ville en immigration et en relations interculturelles.

Un premier défi de taille concerne la faible représentativité des personnes s'identifiant aux minorités ethniques et « visibles » dans les postes de cadres et les principales fonctions électives. Un exemple évocateur a trait à la représentation politique de ces groupes à l'issue des élections municipales de 2017. Sur les 86 personnes qui s'identifient à ces groupes et se sont portées candidates, sur un total de 298, seulement 20 d'entre elles ont été élues afin de combler l'un des 103 postes à pourvoir (Élection

Montréal, 2017a et 2017b)<sup>9</sup>. Cette situation préoccupe notamment le CIM (2018 et 2011), qui affirme que cela peut compromettre la confiance et la légitimité investies par la population dans les institutions municipales, tout comme l'inclusion et la participation de ces groupes et des personnes immigrantes à la vie politique montréalaise.

Un second défi pour Montréal en matière d'immigration et de relations interculturelles concerne la consolidation de son action publique dans ces domaines, eu égard aux contraintes financières et politiques qui pèsent sur elle. Sur le plan financier, l'épineuse question du financement est un enjeu récurrent dans le milieu municipal (Union des municipalités du Québec, 2012, p. 54-55). Provenant principalement des impôts fonciers, les revenus des villes les rendent aptes à fournir des services à la propriété plutôt qu'à la personne. Puisque les domaines sociaux ne font pas partie de leurs champs d'intervention conventionnels, l'action publique des municipalités à ce chapitre dépend du soutien prévu par l'État québécois. Celui qui est donné à la Ville de Montréal en matière d'immigration et de relations interculturelles est perçu comme étant insuffisant. Dans un mémoire présenté en 2015 à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale, la métropole propose au gouvernement de réviser les modes de gestion et de répartition des montants prévus par l'Accord Canada-Québec afin d'en recevoir une part qu'elle juge plus juste (Ville de Montréal, 2015, p. 15). En effet, même si la municipalité contribue à l'intégration de la très grande majorité des personnes immigrantes reçues par le Québec, elle compte en 2014-2016 sur un transfert de 3,1 millions de dollars, alors que le gouvernement provincial reçoit du gouvernement fédéral près de 314 millions de dollars seulement pour 2014. Nonobstant l'augmentation des montants prévus à l'entente conclue entre la Ville et le MIDI pour la période 2018-2021, qui s'élèvent à 12 millions de dollars, la partie gouvernementale québécoise tire annuellement

---

9. Plus précisément, il s'agit de six personnes s'identifiant aux « minorités visibles » et 14 aux minorités ethniques.

490 millions de dollars en 2017-2019 et 559 millions de dollars en 2019-2020 (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2019, II, p. 128).

Sur le plan politique, François Rocher et Bob W. White (2014, p. 30) soulignent que la Ville de Montréal ne s'est pas officiellement dotée à ce jour d'une politique interculturelle. Pourtant, la traduction institutionnelle d'orientations politiques claires comporte selon le CIM (2020 et 2019) des avantages pratiques et symboliques indéniables. Cette formalisation fournirait d'abord aux personnes qu'emploie la municipalité un langage commun et des balises qui faciliteraient leur travail quotidien auprès des populations issues de l'immigration. Ensuite, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique interculturelle poseraient les jalons d'une approche municipale mieux structurée. Elle donnerait une plus grande cohérence entre le discours politique, qui témoigne d'une adhésion timide à l'interculturalisme, et les programmes qui sont mis en place. Enfin, la formalisation d'une politique dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles contribuerait au positionnement stratégique de la métropole au Québec et à l'étranger.

La proposition en faveur de l'adoption d'une politique interculturelle par la Ville de Montréal s'inscrit toutefois dans un contexte sociopolitique où un écart semble se creuser entre la métropole et le reste du Québec. Comme le résume le sociologue Guy Rocher, « il y a assurément deux grandes cultures québécoises, celle de la communauté montréalaise, qui s'étend au nord et au sud de l'île, et celle du reste du Québec. Le pluralisme religieux, linguistique et ethnique de la région montréalaise fait que la culture québécoise y est engagée dans une évolution que ne connaissent pas de la même manière les autres régions du Québec » (Rocher, 2010 : 100). Perçu ou avéré, ce constat convie à une réflexion sur la place de la métropole dans la société québécoise et sur son adhésion au modèle national d'intégration des personnes immigrantes et d'aménagement de la diversité ethnoculturelle promu par l'État québécois (Carpentier, à paraître).

ENCADRÉ 13.1.

**Ville de Montréal – Faits saillants**

- Montréal est la métropole et le carrefour historique des migrations dans la province.
- La Ville n'a jamais adopté une politique interculturelle officiellement, malgré plusieurs décennies de politiques et programmes visant l'intégration des personnes immigrantes et la promotion des relations interculturelles.
- Il y a une véritable tension, au sein des instances municipales, entre les approches du multiculturalisme et de l'interculturalisme. La Ville est souvent réticente à parler de l'interculturalisme, puisque cela l'inscrirait dans un débat politique chargé.
- Montréal est le leader provincial en matière de promotion des politiques et de programmes interculturels - d'où sa reconnaissance comme cité interculturelle par le Conseil de l'Europe.
- La Ville joue également un rôle de leader dans la défense des groupes minoritaires à l'échelle provinciale. Pour cette raison, sa relation avec le gouvernement est structurante, mais également souvent tendue.
- Les actions de la Ville sont renforcées par son statut de métropole.
- La Ville a par ailleurs mis en place plusieurs structures pour soutenir l'action municipale (p.ex. bureau de la commissaire à la lutte au racisme et à la discrimination systémique, Conseil interculturel de Montréal, de même que plusieurs postes au sein des services municipaux).

**RÉFÉRENCES**

- Bouchard, Gérard, « Qu'est-ce que l'interculturalisme? », *Revue de droit de McGill*, vol. 56, n° 2, 2011, p. 397-433.
- Bouchard, Gérard, *L'interculturalisme : un point de vue québécois*, Boréal, 2012.
- Boucher, François, « Le multiculturalisme dans la ville : aménagement de l'espace urbain et intégration sociale », *Les ateliers de l'éthique*, vol. 11, n° 1, 2016, p. 55-79.
- Caponio, Tiziana, Peter Scholten et Ricard Zapata-Barrero (dir.), *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, Taylor & Francis Group, 2018.
- Carpentier, David, *La métropole contre la nation? La politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes*, Presses de l'Université du Québec, à paraître.
- Chevrier, Marc, « Immigrer au Québec, nation de l'Empire canadien », *Migration*, vol. 34, 2009, p. 42-57.

- Conseil interculturel de Montréal, *Avis sur le programme d'accès à l'égalité en emploi de la Ville de Montréal : Les obstacles au recrutement, à l'intégration et à la promotion des minorités visibles et des minorités ethniques*, Ville de Montréal, 2011.
- Conseil interculturel de Montréal, *Vers une citoyenneté urbaine favorisant la pleine participation de toutes et de tous. Avis sur la participation des Montréalais.e.s issu.e.s de la diversité à la vie municipale*, Ville de Montréal, 2018.
- Conseil interculturel de Montréal, *Montréal, cité interculturelle : stratégie intégrée en six étapes et conditions de réussite pour une politique interculturelle*, Ville de Montréal, 2019.
- Conseil interculturel de Montréal, *Racisme systémique : agir pour transformer la culture institutionnelle, changer les attitudes et renforcer les capacités citoyennes*, Ville de Montréal, 2020.
- Élection Montréal, *Portrait des 298 candidates et candidats à l'élection générale du 5 novembre 2017 à la Ville de Montréal*, Ville de Montréal, 2017a.
- Élection Montréal, *Portrait des 103 élues et élus de la Ville de Montréal*, Ville de Montréal, 2017b.
- Fourot, Aude-Claire, *L'intégration des immigrants : cinquante ans d'action publique locale*, Presses de l'Université de Montréal, 2013.
- Gagnon, Alain-G., « Plaidoyer pour l'interculturalisme », *Possibles*, vol. 24, n° 4, 2000, p. 11-25.
- Hooghe, Lisbet, et Gary Marks, « Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*, vol. 97, n° 2, 2003, p. 233-243.
- Jouve, Bernard, « Défusion municipale et décentralisation à Montréal : vers une recomposition des relations entre les groupes ethnoculturels et la municipalité », *Revue canadienne de science politique*, vol. 39, n° 1, 2006, p. 77-96.
- Labelle, Micheline, Gaétan Beaudet, Joseph Lévy et Francine Tardif, « La question nationale dans le discours de leaders d'associations ethniques de la région de Montréal », *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 20, 1993, p. 85-111.
- Levine, Marc V., *La reconquête de Montréal*, VLB Éditeur, 1997.
- Massana Macià, Marta, et Gilles Rioux, « The Case of Montreal: Intercultural City "avant la lettre"? », dans Bob W. White (dir.), *Intercultural Cities. Policy and Practice for a New Era*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 281-313.
- Mévellec, Anne, Guy Chiasson et Yann Fournis, « Des créatures du gouvernement à gouvernement de proximité : la trajectoire sinueuse des municipalités québécoises », *Revue française d'administration publique*, vol. 162, 2017, p. 339-352.
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, *Ensemble, nous sommes le Québec – Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, Gouvernement du Québec, 2015.
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, *Programme Mobilisation-Diversité 2019-2020*, Gouvernement du Québec, 2019.

- Rocher, François, *Guy Rocher. Entretiens*, Boréal, 2010.
- Rocher, François, et Bob W. White, *L'interculturalisme québécois dans le contexte du multiculturalisme canadien*, Étude IRPP n° 49, Institut de recherche en politiques publiques, 2014.
- Saillant, Francine, Joseph J. Lévy et Alfredo Ramirez-Villagra, « Perspectives interculturelles, droits et reconnaissance à Montréal », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 155-179.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget des dépenses 2019-2020. Partie I et II : Plan de dépense du gouvernement et Budget principal des dépenses*, Gouvernement du Canada, 2019.
- Union des municipalités du Québec, *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*, 2013.
- Ville de Montréal, *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale*, 1989.
- Ville de Montréal, *Montréal : Ville interculturelle. Présentation générale des actions de la Ville de Montréal en relations interculturelles à l'intention du Conseil de l'Europe*, Direction de la diversité sociale, 2011.
- Ville de Montréal, *Mémoire de la Ville de Montréal, présenté à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la consultation portant sur le document « Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion »*, 2015.
- Ville de Montréal, *Profil sociodémographique – recensement 2016, Montréal : Montréal en statistiques*, 2018a.
- Ville de Montréal, *Plan d'action en affaires économiques internationales – Propulser Montréal*, Service du développement économique, 2018b.
- Ville de Montréal, *Intervention de la Ville de Montréal en matière d'inclusion et de diversité : document d'information générale*, Service de la diversité et de l'inclusion sociale, 2019.
- Ville de Montréal, *Coup d'œil sur la population immigrante de l'agglomération de Montréal*, Service du développement économique, 2020
- Ville de Montréal, *Diversité en emploi à la Ville de Montréal*, 2022, <<https://donnees.montreal.ca/ville-de-montreal/diversite-en-emploi-a-la-ville-de-montreal>>, consulté le 25 juin 2022.



## CHAPITRE 14

---

# POUR QUE CHAQUE CITOYEN AIT SA PLACE DANS LA VILLE

---

### *Le Projet Vivre-ensemble de la Ville de Québec*

Sylvie Fournier, Virginie Desmarais, Lynda Rey et Eric Charest

Québec est une ville faite d'histoire et de modernité où il fait bon vivre, travailler et se divertir<sup>1</sup>. Elle s'est forgée en alliant dynamisme culturel et communautaire, succès économiques, transformations urbaines et vie de quartier. Composée de six arrondissements se distinguant par leurs caractéristiques propres, la ville de Québec comptait, en 2018, 542 706 habitants présentant un profil diversifié.

Depuis plus de dix ans, la ville de Québec vit une situation économique favorable. Le nombre d'emplois a augmenté en moyenne de 1,4 % annuellement. Près de 54 000 emplois ont ainsi été créés. Le taux d'emploi a atteint un sommet en 2018 et il est toujours plus élevé que celui observé dans l'ensemble du Québec. En contrepartie, le taux de chômage est à son plus bas (3,8 %), ce qui correspond au plein emploi.

Cette croissance est source d'inspiration et d'attractivité. La population a crû à un rythme moyen de 0,9 % par année depuis 2008 et la ville attire de plus en plus de personnes issues de l'immigration. En 2016, la ville comptait 37 340 personnes issues de l'immigration, ce qui représentait 7 % de la population. Près de 37 %

---

1. Nous remercions Madame Daphné Bédard, conseillère en communication au Service des communications de la Ville de Québec, pour sa précieuse contribution à la révision de ce texte.

d'entre elles se sont installées à Québec entre 2011 et 2016, selon les données du dernier recensement. Le taux de rétention des personnes issues de l'immigration après cinq ans atteint désormais 94 %. Cette immigration, principalement économique, se caractérise par sa jeunesse et est francophone à 95 %. Elle présente également une riche diversité quant aux pays d'origine : se côtoient au cœur de la ville des personnes originaires d'Europe, d'Afrique du Nord, d'Amérique du Sud. Au cours des dernières années, on note également une augmentation du nombre de personnes immigrantes provenant de divers pays d'Afrique qui viennent compléter cette mosaïque culturelle. Deux arrondissements se distinguent particulièrement par leur multiethnicité, soit Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge et La Cité-Limoilou, qui comptent à eux seuls 59 % de l'ensemble des personnes immigrantes.

L'âge moyen de la population de Québec est de 43,2 ans, ce qui représente la troisième plus haute moyenne parmi les 10 principales municipalités québécoises. Plus de 20 % de sa population est âgée de 65 ans et plus. Cette tranche d'âge connaît une croissance de 4,2 % par année, comparativement à 0,1 % pour les personnes âgées de 15 à 64 ans.

Ces phénomènes démographiques soulèvent le défi du rapprochement intergénérationnel dans un contexte de diversification culturelle de plus en plus importante et rapide de la population de la ville. L'enjeu de l'interculturalité prend ainsi un nouveau visage, auquel s'ajoute la présence d'inégalités sociales qui se traduisent par des écarts en matière de santé et d'accès aux biens et aux services essentiels. À titre d'exemple, on constate que l'espérance de vie est de huit ans de moins si l'on habite la Basse-Ville de Québec plutôt que la Haute-Ville (CIUSS-CN, 2019, p. 9). Les données du recensement de 2016 ont également démontré que 50 940 ménages (20,2 %) consacrent plus de 30 % de leurs revenus à leurs frais de logement et que 61 370 habitants (14 %) des personnes de 15 ans et plus n'ont aucun certificat, diplôme ou grade scolaire.

Pour relever ces défis, la Ville de Québec s'est donné différents leviers d'action, soit la Vision du développement social, son implication au sein du Réseau des municipalités en immigration

et relations interculturelles du Québec ainsi que son engagement dans la mise en œuvre de la Déclaration de Montréal sur le vivre-ensemble.

D'emblée, il importe de souligner que l'engagement de la Ville de Québec en matière de vivre-ensemble vise principalement à combattre la discrimination sous toutes ses formes. Son objectif premier est d'abord la rencontre dans la sphère publique, afin de combattre la stigmatisation et les préjugés par une meilleure compréhension et valorisation des diversités et le renforcement du « nous » collectif. Que ce soit en matière de sécurité publique, d'employabilité, d'accès aux services, de représentation des communautés culturelles, ou encore de la reconnaissance de leur contribution à l'édification de Québec, le vivre-ensemble est le socle sur lequel s'appuie la Ville pour concrétiser son projet de société inclusive et solidaire.

Ce chapitre présente l'étude de cas d'une initiative pour le vivre-ensemble portée par la Ville de Québec. Nous présenterons les conditions de développement, les composantes et les principes du Projet Vivre-ensemble. Nous aborderons également la démarche de réflexion autour de l'élaboration d'un cadre de suivi et d'évaluation menée par des experts de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP), en collaboration avec les responsables du projet afin d'assurer la pérennité des actions entreprises.

## **1. LA VISION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL DE LA VILLE DE QUÉBEC**

En 2002, la Loi 170 sur la réorganisation municipale précisait les compétences de la nouvelle Ville de Québec. Ces dernières sont maintenant enchâssées dans la Charte de la Ville de Québec. Parmi celles-ci s'inscrit notamment le développement communautaire et social.

En suivi des obligations découlant de ces nouvelles compétences, la Ville de Québec s'est dotée en 2013 d'une Vision du développement social par laquelle elle traduit sa volonté d'agir pour améliorer la qualité de vie de la population dans son ensemble, indépendamment de l'origine et du statut. Dans ce document, la

Ville circonscrit ses orientations, objectifs et engagements, soit de faire de Québec une ville dynamique, solidaire et inclusive. À cette fin, le développement social vise à mettre en place et à renforcer les conditions requises pour que chaque individu participe activement à la vie sociale, développe pleinement son potentiel et tire sa juste part de l'enrichissement collectif. Il s'appuie sur le dynamisme et l'engagement de toute la communauté : citoyens, organisations communautaires, institutions publiques, entreprises privées et d'économie sociale, milieux d'affaires.

Ce positionnement plaçait déjà les bases d'un projet fédérateur autour du vivre-ensemble qui rejoint l'affirmation de Charest et Rey (2019) suivant laquelle « il devient évident que cette notion du vivre-ensemble se construit sur la base de la reconnaissance explicite de la présence d'autrui, de ses droits fondamentaux, dont son droit à l'existence, et de ses possibilités réelles d'être et de devenir dans l'espace public. L'indifférence vis-à-vis d'autrui ne peut être considérée comme une option valable dans ce contexte ».

Des engagements municipaux en matière de développement social émergent deux des fondements au cœur de la définition du vivre-ensemble que la Ville de Québec se donne, soit d'assumer un rôle de premier plan en matière de cohésion sociale et d'être générateur de solidarité sociale.

En continuité de ses engagements en matière d'immigration découlant de sa Vision en développement social, la Ville s'implique depuis 2015 dans le Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles du Québec, dont elle fait partie des villes fondatrices. Ses représentants ont ainsi trouvé un lieu d'échanges et de coconstruction d'approches en matière d'interculturalisme qui nourrit au quotidien ses interventions. Elle peut également, grâce à ce réseau, compter sur l'expertise de chercheurs qui l'ont soutenue dans le développement du Projet Vivre-ensemble.

## 2. LE PROJET VIVRE-ENSEMBLE DE LA VILLE DE QUÉBEC

### 2.1. Le Sommet sur le vivre-ensemble de Montréal

En juin 2015, s'est déroulé à Montréal le Sommet sur le vivre-ensemble. Cet événement regroupant une quarantaine de maires de villes et de métropoles visait principalement à engager la discussion autour de la mobilité des populations, de la sécurité et de la cohésion sociale, dans un contexte de mobilité mondiale marqué par la crainte des attentats terroristes et des nouvelles formes de radicalisation.

À la fin du Sommet, les maires participants ont signé à l'unanimité la Déclaration de Montréal. Ce document, une première pour les gouvernements locaux, énonce les principes et les engagements généraux sur le vivre-ensemble dans les villes. De plus, la Déclaration prévoit la création de l'Observatoire international des maires sur le vivre-ensemble et convient que les maires poursuivront les discussions entamées à Montréal.

En adoptant ce texte fondateur, les maires signataires ont réaffirmé leur engagement à promouvoir le vivre-ensemble au sein de leurs communautés respectives, à assumer leurs responsabilités dans ce domaine et à partager leurs expériences et leurs connaissances.

### 2.2. La définition de Québec sur le vivre-ensemble

La plupart des organisations proposent des définitions intrinsèquement liées à leurs missions respectives. Selon l'Observatoire international des maires sur le vivre-ensemble (2016) :

Dans la promotion de milieux inclusifs qui favorisent la participation pleine des citoyens de toutes origines à la vie démocratique, sociale et économique des collectivités, le vivre-ensemble fait référence aux défis et aux initiatives en lien avec la gestion de la diversité sociale et culturelle, la cohésion sociale et la sécurité quotidienne en milieu urbain.

Pour assurer la pleine participation des citoyens de toutes origines à la vie publique, l'Association internationale des maires francophones (AIMF, 2016) considère qu'il est de l'« obligation des

collectivités d'adapter leurs actions afin de construire des valeurs communes pouvant garantir une bonne gouvernance locale». Son groupe technique ira plus loin en précisant que :

Le vivre-ensemble dans une ville est un processus dynamique que tous les acteurs mettent en place pour favoriser l'inclusion, ainsi que le sentiment de sécurité et d'appartenance. Faire la promotion du vivre-ensemble c'est reconnaître et respecter toutes formes de diversité, lutter contre la discrimination et faciliter la cohabitation harmonieuse. Dans la mise en œuvre du vivre-ensemble, les différents acteurs du milieu travaillent en concertation pour faciliter l'émergence des valeurs communes qui contribuent à la paix et à la cohésion sociale (AIMF, 2018).

Le vivre-ensemble est un concept complexe et variable. Il donne lieu à une diversité de perspectives et d'interprétations. Sa mise en œuvre est contextuelle et il n'y a pas de façon unique de la concrétiser. En tant que principe, le vivre-ensemble est socialement construit et quotidiennement éprouvé à travers l'expérience humaine partagée : il « nous conseille sur comment vivre et quoi faire face à certaines conditions » (Patton, 2018, p. 4).

Dans sa volonté d'aboutir à une compréhension commune et partagée du vivre-ensemble pour l'administration municipale, la Ville de Québec s'est donné une définition qui lui est propre, soit que le vivre-ensemble favorise la cohésion sociale en incitant le citoyen à profiter pleinement de sa ville en lui offrant des milieux de vie sécuritaires, propices à la rencontre, au bien-être et à la santé.

Cette définition induit que le vivre-ensemble contribue naturellement à une plus grande cohésion sociale puisqu'il permet au citoyen de reconnaître la pluralité sociale, culturelle et culturelle qui l'entoure. Il stimule le sentiment d'appartenance des populations à leur quartier et à leur ville et contribue au sentiment de sécurité.

Si les objectifs de la Déclaration de Montréal sont intrinsèquement liés à la sécurité, à la résilience et à l'intégration, la Ville de Québec a plutôt privilégié la cohésion sociale comme but principal de son action. La cohésion sociale est perçue comme « le ciment » qui lie les individus entre eux et favorise la santé et le bien-être de tous, et ce, à travers la rencontre et le respect de

l'autre. Elle couvre l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus l'égalité des chances et des conditions d'inclusion, la garantie des droits fondamentaux et la poursuite du bien-être.

De ce but commun, se sont définis des objectifs généraux : la reconnaissance de la pluralité sociale, culturelle et culturelle qui fait de Québec une ville riche de sa diversité; le sentiment d'appartenance qui fait de Québec un référent identitaire commun et, finalement, le sentiment de sécurité qui fait de Québec une ville où il fait bon vivre pour les citoyens indépendamment de leur origine.

La définition de Québec du vivre-ensemble s'appuie également sur trois piliers déterminant les objectifs spécifiques qui guideront ses actions sur le terrain : des milieux de vie sécuritaires, la rencontre, ainsi que la santé et le bien-être de la population.

FIGURE 14.1.

## Définition du vivre-ensemble par la Ville de Québec

---

### Projet Vivre-ensemble – Ville de Québec Pour que chaque citoyen ait sa place dans la Ville

Définition du Vivre-ensemble à la Ville de Québec : Le Vivre-ensemble favorise la cohésion sociale en incitant le citoyen à profiter pleinement de sa ville en lui offrant des milieux de vie sécuritaires, propices à la rencontre, au bien-être et à la santé.

#### But :

Contribuer à la cohésion sociale

#### Objectifs généraux :

- Reconnaître la pluralité sociale, culturelle et culturelle
- Stimuler le sentiment d'appartenance à la ville
  - Contribuer au sentiment de sécurité

#### Objectifs spécifiques

##### Pilier Milieux de vie sécuritaires

- Gérer les insécurités et les risques urbains
- Préserver des espaces publics de confiance
- Impliquer les citoyens dans l'optimisation de la sécurité urbaine

##### Pilier Rencontre

- Soutenir les initiatives visant les interactions positives
- Contribuer à la vie de quartier
- Combattre l'isolement

##### Pilier santé et bien-être

- Contribuer à l'amélioration et la promotion de la santé et des saines habitudes de vie
- Créer des espaces publics favorisant les interrelations
- Prioriser la mobilité active
- S'inspirer de l'écologie urbaine afin d'améliorer le cadre de vie

### 2.3. La structure de gouvernance du projet

Le projet vivre-ensemble de la Ville de Québec est sous la responsabilité de la direction générale adjointe à la qualité de vie. La structure de gouvernance induit la contribution de plusieurs unités administratives et une organisation de travail transversale entre deux directions générales adjointes qualité de vie urbaine et services de proximité. Par cette structure de gouvernance, la Ville vise à :

- Être *précurseure* d'un mouvement, en implantant avec ses partenaires le vivre-ensemble au sein même de l'administration municipale et en sensibilisant le plus grand nombre de citoyens à ce sujet;
- *Soutenir* les initiatives en cours dans une approche de transversalité entre la Ville et ses partenaires (organismes communautaires, associations culturelles et institutions);
- *Innover* par une mise en commun des expertises et une collaboration étroite avec les milieux de la recherche;
- *Planter* une culture d'évaluation des résultats inhérente à une gestion d'amélioration continue.

La finalité du projet est certes d'en arriver à un changement de culture de l'organisation municipale qui permettrait d'assurer que le vivre-ensemble s'inscrive dans les processus décisionnels à tous les niveaux. Pour ce faire, il importe de s'assurer de son arrimage avec la mission de la Ville qui est de fournir les meilleurs services possibles à l'ensemble des citoyens, groupes et personnes morales. L'engagement de la direction générale et des autorités politiques s'avère donc essentiel.

Bien que l'ensemble de l'administration municipale soit mis à contribution, les deux directions générales adjointes (qualité de vie urbaine et services de proximité) ainsi que les directions des principaux services impliqués<sup>2</sup> et des arrondissements sont regroupées au sein d'un comité directeur responsable de l'avancement du

---

2. Service de police, Service de la planification, de l'aménagement et de l'environnement, Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, Service des communications, Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales

projet. Le comité définit les orientations annuelles, les objectifs et les résultats attendus. Il approuve le plan d'action annuel et les plans d'action spécifiques.

L'adhésion des employés au projet est un autre élément indispensable à sa réalisation. Le changement de culture organisationnelle se vit par le développement de valeurs communes. En ce sens, le vivre-ensemble est particulièrement porteur. Regroupés au sein d'un conseil des pairs et des piliers, les employés engagés dans le cadre du projet proviennent de tous les horizons. Ils se distinguent par leur diversité, mais également par leur parcours de vie. Le Projet Vivre-ensemble offre un lieu d'échanges à ces agents multiplicateurs qui deviennent des agents de changement dans leurs équipes de travail respectives.

Deux « comités-conseils » regroupant des partenaires externes viennent en soutien à ce projet. La création du conseil des partenaires recherche est l'un des engagements pris par les maires signataires de la Déclaration de Montréal sur le vivre-ensemble. Chercheurs et membres de l'administration municipale s'y retrouvent pour partager connaissances et expériences. La contribution des membres de ce comité s'est avérée importante pour les orientations générales et les projets spécifiques. Son mandat est principalement axé sur le soutien apporté à l'administration municipale en matière de veille et d'évaluation. Le conseil des partenaires recherche est devenu un lieu de convergence entre le monde de la recherche et le terrain, où se discute, se bonifie et se concrétise une approche du vivre-ensemble propre à notre territoire et à nos réalités. Il est composé des représentants de la Faculté des Sciences sociales de l'Université Laval, de la Direction de la santé publique, du Centre de recherche culture, art et société, de l'École supérieure en aménagement du territoire et développement régional, de la Direction de la science et de l'innovation de l'Alliance santé Québec, de l'Unité mixte de recherche en science urbaine. Pour les fonctionnaires municipaux, le conseil est un outil de réseautage inestimable qui permet de tisser des liens avec le monde universitaire dans toute sa richesse et sa diversité.

Enfin, le conseil des partenaires régionaux est, certes, l'un des gains de cette structure de gouvernance. Regroupant le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale (CIUSSS-CN), les quatre centres de services scolaires du territoire ainsi qu'une organisation philanthropique, ce comité permet d'avoir une vision commune du vivre-ensemble et d'assurer la transversalité des orientations et des actions hors les « murs » de l'administration municipale. La mise en commun des expertises terrain devient un générateur de connaissances et de pratiques innovantes en matière de vivre-ensemble et de prévention de la polarisation sociale. Ce comité identifie et priorise annuellement les grands projets collectifs, porteurs de vivre-ensemble et regroupant l'ensemble des partenaires régionaux.

L'engagement des différentes parties prenantes et comités composant la structure de gouvernance est un élément clé de la réussite du projet. Cet engagement se traduit par la mise en commun des expertises, l'adhésion à une culture commune d'évaluation et la transversalité dans les actions entre la Ville et ses partenaires.

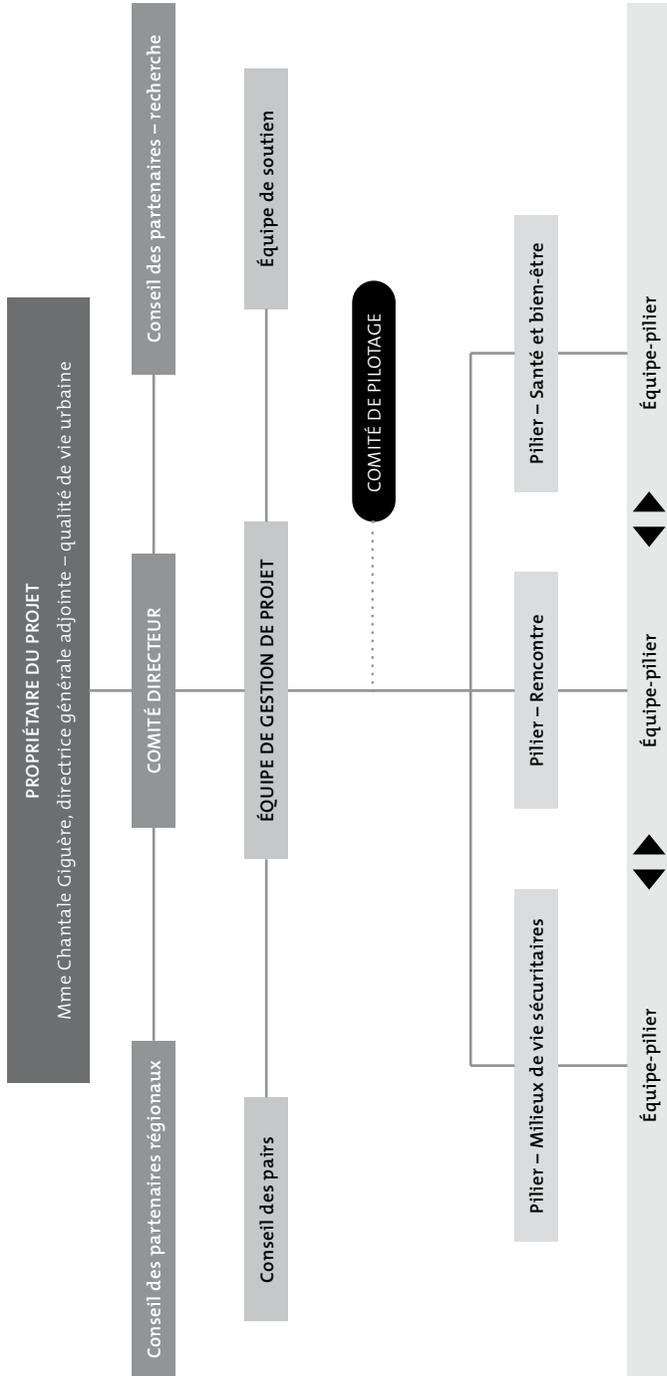
## 2.4. Des projets concrets

### *Rues conviviales*

L'objectif d'une rue conviviale est de soutenir tous les modes de déplacement (à pied, à vélo, en transport en commun, en voiture) pour qu'ils soient accessibles, sécuritaires et adaptés à tous les citoyens, peu importe leur condition (enfants, personnes à mobilité réduite, personnes âgées), et ce, en toutes saisons (été, automne, hiver, printemps). Le design de la rue reste sensible au contexte et s'adapte selon le caractère, l'échelle et les besoins du quartier environnant, tout en stimulant l'identité de ce dernier. Il ne sera donc pas le même en banlieue qu'en milieu plus densément peuplé. Les Rues conviviales mettent de l'avant le rôle important que jouent les modes de déplacement alternatifs et actifs. Les besoins des groupes les plus vulnérables sont analysés et intégrés au début du processus, dans une planification multimodale et à l'échelle humaine.

FIGURE 14.2.

Structure de gouvernance du Projet Vivre-ensemble à la Ville de Québec



<p><b>Comité directeur :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Définit les orientations annuelles, les objectifs et les résultats attendus</li> <li>• Maintient les liens avec l'Observatoire international des maires sur le vivre-ensemble</li> </ul>	<p><b>Équipe de gestion de projet :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordonne l'ensemble des activités du projet</li> <li>• Supporte et contribue aux travaux du comité directeur, du conseil des partenaires régionaux, du conseil des partenaires de la recherche et des équipes-piliers</li> </ul>	<p><b>Comité de pilotage :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Met en œuvre des orientations découlant du comité de direction</li> <li>• Assure la transversalité des actions entre les équipes-piliers</li> </ul>
<p><b>Conseil des partenaires – régionaux :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assure la transversalité et la convergence des actions des partenaires régionaux</li> <li>• Identifie et priorise annuellement des orientations communes découlant des plans d'action des partenaires régionaux</li> </ul>	<p><b>Conseil des paires :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accompagne, conseille et supporte l'équipe de gestion du projet et les équipes-piliers en matière de vivre-ensemble</li> </ul>	<p><b>Équipes piliers</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opérationnalise les orientations définies annuellement par le comité directeur</li> <li>• Contribue au développement des connaissances sur le vivre-ensemble au sein de l'organisation municipale</li> </ul>
<p><b>Conseil des partenaires – recherche :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Collaboration continue entre l'administration municipale et la communauté universitaire</li> <li>• Produit des recherches sur la base de la double expertise (municipalité et université) et assure une veille en matière de vivre-ensemble</li> </ul>	<p><b>Équipe de soutien :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribue au processus d'évaluation et à l'arrimage avec le modèle intégré sécurité urbaine (MISU)</li> <li>• Développe des stratégies de communication du vivre-ensemble au sein de l'organisation municipale et auprès des partenaires externes</li> </ul>	

*Places éphémères issues de la communauté*

Les places éphémères issues de la communauté sont des initiatives citoyennes. Elles se définissent comme un espace public aménagé de manière temporaire et accessible à tous en fonction de l'identité, du caractère du lieu et de la communauté qu'elles desservent. Elles favorisent l'engagement et la mobilisation citoyenne et jouent un rôle d'expression, de rassemblement, de détente, d'animation et de rencontre contribuant ainsi à l'atteinte des objectifs municipaux en matière de vivre-ensemble. Un programme de soutien financier a été mis en place afin d'accompagner ces initiatives citoyennes.

Pour la Ville de Québec, une place éphémère issue de la communauté est l'essence même du vivre-ensemble puisqu'elle contribue au maintien de la cohésion sociale en incitant le citoyen à profiter pleinement de sa ville en lui offrant des milieux de vie sécuritaires, propices à la rencontre, au bien-être et à la santé.

*Les nouveaux modèles*

Ce projet soutenu par la Ville et le réseau scolaire a pour objectif d'inspirer les jeunes, de les encourager à croire en leurs capacités et de renforcer leur estime d'eux-mêmes grâce à des modèles de réussite et d'accomplissement. Plus largement, il vise à transmettre un message positif à la population en général en célébrant le pluralisme de la société québécoise.

« Les nouveaux modèles » présente dans les écoles du territoire des personnalités issues de l'immigration jouissant d'une notoriété publique dans divers domaines (sportifs, policiers, entrepreneurs, artistes, etc.) et se démarquant par leur engagement dans leur milieu. Sous forme d'entrevues journalistiques d'une durée d'environ une heure, l'activité permet de créer un dialogue, un échange avec les élèves, notamment sur la discrimination et les minorités visibles. L'animation proposée permet de mettre en valeur les parcours personnel et professionnel des personnalités modèles. Les établissements scolaires ont été choisis en fonction de leur forte diversité culturelle et des

indices de défavorisation économique des quartiers. Cela renforce également le lien entre la Ville et les écoles, qui ne relèvent pas des compétences municipales au Québec.

À ce jour, une tournée dans onze écoles de la ville de Québec a été réalisée et près de 5 000 jeunes ont eu accès à des ressources inspirantes, des histoires de réussite, des parcours professionnels atypiques. Ces rencontres ont permis d'amorcer des discussions à propos de la persévérance, de la vision d'avenir des jeunes et des perspectives positives qui s'offrent à eux. Elles ont amené les jeunes à une plus grande ouverture aux autres et à démystifier certains préjugés.

#### *Forum citoyen pour un meilleur vivre-ensemble*

Le 3 novembre 2018 se tenait le Forum citoyen pour un meilleur vivre-ensemble dans l'arrondissement de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge. Organisé par le Cercle citoyen au cœur de Sainte-Foy, cet événement avait pour objectif de réfléchir à la manière d'identifier les obstacles et les solutions à mettre en place en matière de vivre-ensemble, et ce, en sollicitant les citoyens du quartier. Une soixantaine de citoyens de différents âges et origines sociales, culturelles et culturelles ont participé à cette activité.

Les organisateurs ont planifié une journée dédiée à la réflexion et à la mise en commun des connaissances. Des panélistes inspirants sont venus partager leur expérience au chapitre du vivre-ensemble et des organismes ont présenté leurs services et des pratiques d'accompagnement innovantes permettant aux communautés de favoriser le vivre-ensemble (médiation citoyenne, solidarité entre voisins, mise en valeur de la pluralité des milieux de vie, etc.)

L'atelier *Café solutions* a permis aux personnes présentes d'amorcer une réflexion sur les actions à mettre de l'avant. La reconnaissance de valeurs communes, la création d'espaces de dialogue, la découverte d'histoires personnelles par différents moyens tels que la danse, la lecture, le cinéma, l'entraide, les jumelages et le mentorat sont autant de pistes d'action en cours d'exploration.

*Souvenirs créatifs d'hier à aujourd'hui*

Le Service Amical Basse-Ville (SABV), un organisme communautaire situé au cœur du quartier Saint-Roch à Québec, a mis en œuvre un projet sur le développement de liens intergénérationnels pour les résidents âgés du secteur et des jeunes âgés de 8 à 10 ans fréquentant l'école des Berges. Ce projet est né d'une collaboration avec la Joujouthèque Basse-Ville et l'école des Berges.

Une forte proportion des personnes âgées vivant dans le quartier Saint-Roch et fréquentant le SABV vivent de l'isolement social. Plusieurs d'entre elles n'ont pas l'occasion d'échanger au quotidien avec d'autres personnes et encore plus rarement avec des enfants. De plus, près de 50 % des jeunes de l'école des Berges, située également dans le quartier Saint-Roch, sont issus de l'immigration. Plusieurs de ces jeunes n'ont plus accès à leurs grands-parents. Ainsi, le contact intergénérationnel est profitable tant pour les personnes âgées que pour les jeunes.

Le projet a permis à des personnes âgées d'être jumelées avec des jeunes. Ensemble, ils ont produit des œuvres artistiques unissant la réalité d'antan à celle d'aujourd'hui. Les œuvres d'art ont été présentées lors d'une exposition à laquelle ont participé des citoyens du quartier, les parents des jeunes participants et une centaine d'ânés.

*Volet festif du vivre-ensemble*

L'appel à projets pour la réalisation d'événements festifs célébrant le vivre-ensemble vise à soutenir les organismes dans le déploiement d'activités ouvertes à tous permettant les échanges entre les communautés culturelles et la communauté d'accueil. Ces occasions de mobilisation ont pour objectif de générer des interactions positives entre les citoyens de toutes origines.

En donnant plus d'occasions aux citoyens de bâtir des ponts entre eux et de s'enrichir au contact des autres, la Ville espère solidifier le tissu social et contribuer à faire de Québec un endroit où il fait bon vivre. C'est également par ce levier que la Ville de

Québec a soutenu l'événement *Université populaire de Québec* organisé par le Centre de recherche Culture-Arts-Société (CÉLAT) sur le thème du vivre-ensemble à l'été 2019.

*Vivre-ensemble au temps de la COVID-19*

Les impacts de la COVID-19 ont été ressentis très durement par les clientèles vivant déjà en situation de vulnérabilité et par les organismes leur offrant des services. La Ville de Québec s'est particulièrement investie dans deux aspects découlant de cette pandémie, soit le maintien des services communautaires et les effets collatéraux dans l'espace public. Dans un contexte où les moments de solidarité et de compassion prenaient tout leur sens, la Ville de Québec a pris différentes actions pour limiter les impacts de cette pandémie.

Plusieurs mesures de soutien direct ont bien sûr été prises afin de soutenir le travail des organismes œuvrant directement auprès des clientèles vulnérables : contribution au Fonds d'urgence de Centraide, maintien des mesures d'aide financière déjà accordées par la Ville, prêt de locaux pour la distribution alimentaire, prêt de personnel de la Ville affecté à la distribution alimentaire (notamment à Moisson Québec) et à la gestion des files lors des soupes populaires afin d'assurer le respect des mesures de la santé publique, etc.

Les interventions municipales au chapitre du vivre-ensemble se sont avérées particulièrement essentielles afin de préserver la quiétude et le sentiment de sécurité dans certains secteurs de la ville plus durement touchés par l'itinérance. Les organismes œuvrant auprès de cette clientèle (refuge, soupe populaire, répit de jour, etc.) ont rapidement mis en place les mesures préventives recommandées par la Santé publique afin de préserver la santé de leur clientèle. Cependant, celles-ci ont eu pour effet de rendre davantage évidente la présence des personnes itinérantes dans l'espace public, générant des tensions et un sentiment d'insécurité chez les résidents des secteurs touchés.

L'approche privilégiée a permis de regrouper autour d'un objectif commun, soit le bien-être, la santé et la sécurité de tous, plusieurs unités administratives ayant un impact sur la qualité

de vie des citoyens (service de police, travaux publics, loisirs, communication, etc.), les résidents concernés, les personnes en situation d'itinérance et les organismes œuvrant auprès d'elles. Un comité a été mis en place où tous ont pu discuter de la situation et identifier les pistes de solution les plus adéquates et inclusives possible.

### **3. LE DÉVELOPPEMENT DES PRINCIPES PROPRES AU VIVRE-ENSEMBLE**

Le double défi du concept du vivre-ensemble et du changement de culture organisationnelle souhaité réside dans sa mise en œuvre. Dans son application quotidienne, le vivre-ensemble exige une approche transversale visant l'amélioration ou l'adaptation des pratiques organisationnelles. Pour y arriver, l'ensemble des services et employés municipaux doivent travailler en étroite collaboration et l'information doit circuler facilement. Le succès de cette mise en œuvre passe autant par les élus que les cadres, les professionnels, les fonctionnaires, les techniciens et les employés manuels. Autrement dit, il s'agit d'une responsabilité partagée par l'ensemble de l'appareil municipal.

Une recension des actions menées par la Ville a démontré que le concept pouvait se concrétiser au moyen de projets, de programmes, d'événements locaux et d'aménagements de parcs réalisés par l'administration municipale ou par ses partenaires. Cette constatation amène à son tour son lot de questions sur l'application même du concept par les employés municipaux. Comment les préoccupations pour le vivre-ensemble s'inscrivent-elles dans un projet ou une action? Sur quels éléments ou critères doit-on baser l'analyse? Comment évalue-t-on les efforts de réalisation concrète de ce vivre-ensemble?

Pour faciliter l'application du concept, les employés municipaux doivent détenir une bonne compréhension de celui-ci. Puisque le concept s'adresse à l'ensemble des intervenants, il est indispensable de le rendre accessible au plus grand nombre. Il doit s'agir d'un outil facile d'utilisation, flexible et évolutif selon

le contexte permettant une analyse aussi objective que possible. Il est devenu évident que l'élaboration de principes menant au vivre-ensemble était nécessaire.

FIGURE 14.3.

### Démarche - Principes du vivre-ensemble



Cette réflexion ainsi que les démarches de validation et d'expérimentation qui l'ont suivie se sont échelonnées sur plusieurs mois et ont été ponctuées d'essais et d'erreurs. Le logigramme suivant présente les différentes étapes de concrétisation de ces principes.

Le vivre-ensemble peut se concrétiser au moyen d'actions prenant en considération les cinq principes suivants : accueil, agir ensemble, sentiment d'appartenance, participation sociale et milieu de vie inclusif. À ces principes s'ajoutent ceux d'équité et d'égalité. Ces derniers sont transversaux et doivent être considérés en continu de l'analyse et englober l'ensemble des principes mentionnés précédemment.

Grâce à l'ensemble des démarches de validation et d'expérimentation effectuées, ces principes ont pu être raffinés, puis simplifiés. Ils se définissent par des mots-clés et sont accompagnés de questions permettant une meilleure analyse et une meilleure compréhension. Finalement, ils sont évolutifs et rendent possible une approche d'amélioration continue pour les projets et actions analysés.

**TABLEAU 14.1.**

**Synthèse des principes**

<b>Principe</b>	<b>Mots-clés</b>	<b>Questions</b>
Accueil	Aménagement Accompagnement Accès économique Signalisation Affichage Communication Poste d'accueil	Est-ce que le projet est accueillant et accessible à tous? Est-ce vous ou votre équipe avez la capacité de prendre les actions visant à rendre votre projet accueillant et accessible à tous?
Agir ensemble	Échanges Espace de compromis Espace de consensus Bâtir ensemble dans le respect mutuel	Est-ce que le projet permet l'engagement des citoyens et des acteurs du milieu?

TABLEAU 14.1. (suite)

Synthèse des principes

Sentiment d'appartenance	Sentiment de fierté Attachement à la communauté	Est-ce que le projet est représentatif des personnes vivant dans le quartier visé? Selon vous, est-ce que le projet permettra aux citoyens de développer et de stimuler leur sentiment de fierté et leur attachement à leur communauté?
Participation sociale	Participation Expression Initiative individuelle	Participation Expression Initiative individuelle
Milieu de vie inclusif	Réduction des obstacles Mesures d'adaptation Accès aux services	Le projet a-t-il tenu compte des besoins des personnes âgées, ayant des incapacités, immigrantes, en situation de vulnérabilité, jeunes (12 à 25 ans) et des tout-petits (0 à 5 ans)?

#### 4. UN CADRE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION POUR LE PROJET VIVRE-ENSEMBLE

À l'automne 2018, la Ville de Québec a donné le mandat à la Direction des services aux organisations de l'ÉNAP de l'accompagner dans une démarche évaluative du Projet Vivre-ensemble. Ce mandat prévoyait la production d'un outil de consultation, la réalisation et l'analyse de collectes de données, ainsi que l'élaboration d'un cadre de suivi et d'évaluation du projet. Les professeurs Lynda Rey et Éric Charest ont réalisé ce mandat entre les mois de novembre 2018 et de mai 2019.

L'équipe de recherche a débuté en réalisant une revue de la littérature qui a principalement mis l'accent sur les grandes définitions du vivre-ensemble. Le principal objectif était de réfléchir aux possibilités de concrétisation du concept. Tout en procédant à la revue de la littérature, les porteurs du projet ont mis à la disposition de l'équipe un ensemble de documents élaborés en vue d'accompagner la Ville et ses employés dans la mise en œuvre du projet.

Une analyse de ces documents a été réalisée et a nécessité plusieurs validations par les répondants au projet. Par ailleurs, une observation non participante a été réalisée lors d'une réunion des chercheurs (les pairs) qui accompagnent la Ville de Québec dans ses réflexions structurantes autour du projet vivre-ensemble. Finalement, quatre groupes de discussion réunissant les membres des différents comités composant la structure de gouvernance du projet se sont tenus en février et en mars 2019. Ces groupes avaient principalement pour objectif de définir les principes stratégiques et de mise en œuvre du vivre-ensemble.

#### 4.2. Les apports du projet

Il est ressorti des consultations que le projet a permis l'émergence d'un espace collectif de réflexion et d'échanges. Les participants ont reconnu que le processus de réflexion instauré dans le cadre du projet est louable. Il s'agit d'un espace collectif qui suscite des discussions pertinentes et constructives, mais qui n'aboutit pas encore à des décisions concrètes. Ils reconnaissent toutefois que le projet en est encore à ses débuts et qu'avec la prise en compte des ajustements suggérés et de la courbe d'apprentissage, ce dernier pourrait obtenir des résultats satisfaisants.

Le projet a également permis de mettre en évidence des enjeux relatifs au vécu des groupes vulnérables qui n'avaient pas forcément été soulevés ou discutés auparavant. Dans ce cadre, certains ont souligné l'exemple d'initiatives telles que l'accessibilité universelle et les places éphémères comme des vitrines du vivre-ensemble.

Auparavant, lorsqu'on parlait d'accessibilité universelle par exemple, on pensait uniquement aux personnes en fauteuil roulant. Maintenant, les gens à la Ville comprennent beaucoup mieux cette idée. Le vivre-ensemble a permis de montrer toutes les facettes de l'accessibilité universelle. On est beaucoup en sensibilisation, on s'améliore de plus en plus. Par exemple, les places éphémères au début, on n'avait pas ce discours, mais maintenant il y a eu un déplacement dans l'administration par rapport aux places : c'est un des fers de lance du politique. Les places éphémères sont le fer-de-lance du vivre-ensemble (un participant d'un groupe de discussion).

Grâce à l'engagement des employés issus de différents services, le concept commence à être mieux compris. De plus, les comités créés ont mis au point un levier pour la recherche et la formalisation de partenariats.

En travaillant dans le comité sur le vivre-ensemble; dans mon service, on commence à penser comment trouver des manières d'adapter nos services. On pense au logement et il y a des enjeux importants sur ce qu'on devrait mettre en place pour le vivre-ensemble. Ex. : on peut dire « on veut mettre ensemble des enfants avec des personnes âgées » (un participant d'un groupe de discussion).

Dans nos processus de développement économique : on déploie avec nos collègues des jardins communautaires et des lieux de rencontre et des projets de marchés publics et d'accessibilité universelle. On essaie aussi de penser en termes de sécurité globale. On essaie de l'intégrer à tous les jours dans nos services, dans l'analyse de nos dossiers. On doit s'approprier les connaissances du vivre-ensemble et ensuite on doit intégrer ces notions dans nos services (un participant d'un groupe de discussion).

Toutefois, force est de constater qu'il s'agit d'un changement qui se déploie à différents niveaux, avec une intensité variable, et qui prendra du temps pour s'intégrer et se généraliser à l'ensemble de l'organisation. Par ailleurs, en raison du caractère collectif et de la complexité des enjeux, la collaboration intersectorielle, la communication et la prise en compte transversale de certains défis sont cruciales à tous les niveaux.

On vit tous différemment le vivre-ensemble en fonction d'où on travaille et ce qu'on fait. Selon le rôle qu'on joue, on est plus ou moins près du vivre-ensemble. On doit travailler ensemble, mais on doit faire du débroussaillage; il y a des infos qui descendent et des infos qui montent; le processus de gouvernance est complexe et crée des longueurs. On se demande si cela ne pourrait pas être aplani comme structure. Dans un processus collectif, il faut être patient (un participant d'un groupe de discussion).

Le projet s'est traduit par un investissement actif sur le terrain. Depuis son lancement, plusieurs actions ont été menées, notamment en milieu scolaire, en étroite collaboration avec les

organismes communautaires pour sensibiliser les gens à certains enjeux liés au vivre-ensemble à travers des activités créatrices et mobilisatrices.

Cela fait plus de dix-huit mois qu'on travaille sur le vivre-ensemble; il y a des actions qui ont été prises. On a fait avec le maire une tournée des écoles secondaires et les jeunes ont expliqué les problèmes qu'ils rencontrent. Juste entendre ce que les jeunes avaient à dire était enrichissant. Il y a des choses très riches qui sont ressorties (un participant d'un groupe de discussion).

#### 4.3. Les enjeux de développement

Le premier enjeu est que la structure actuelle du projet, orientée par le comité directeur, peut être un frein à la réalisation de ses objectifs. Cette structure (comité directeur, conseils des partenaires recherche et régionaux) est principalement composée des directions des organisations impliquées, qui déterminent les orientations annuelles. Les participants ont mentionné que l'approche *top-down* pourrait nuire au déploiement du projet et à sa survie. Certains enjeux qui ne sont pas du ressort du niveau stratégique (direction générale et directions des Services) sont gérés localement et devraient être pris en compte dans le vivre-ensemble<sup>3</sup>.

Le second enjeu concerne la difficulté d'implanter le vivre-ensemble. Il s'agit d'un concept flou qui comporte des enjeux non négligeables de mise en œuvre et d'appropriation. Les participants ont mentionné l'importance de concrétiser le concept au-delà des efforts de définition et de standardisation afin d'éviter des tensions entre la conceptualisation et l'implantation et entre la standardisation et l'adaptation. Par conséquent, un plus grand engagement des acteurs du milieu est fortement souhaité. Certains, enfin, ont suggéré des actions permettant meilleure définition et mise en œuvre du concept, notamment en ce qui a trait au comportement des citoyens et à la variété des besoins perçus et réels.

---

3. À titre d'exemples, la transversalité des services nécessaire pour faciliter l'intégration des personnes immigrantes, le soutien aux organismes communautaires, l'ouverture des citoyens et citoyennes à la diversité, etc.

Le troisième enjeu réside dans les communications entourant les projets liés au vivre-ensemble. L'absence d'un plan de communication est l'un des aspects manquant dans la démarche de déploiement actuelle. L'organisation doit investir davantage dans des stratégies de communication pour en arriver à une compréhension commune du projet et de sa mise en œuvre (visibilité des actions, qualité et accessibilité des messages, capsules animées, illustrations et images réalistes, photos reflétant l'inclusion au sein de la population, etc.) autant auprès des citoyens qu'au sein de l'administration municipale. Certains ont souligné l'importance de bien penser aux stratégies de communication pour éviter les incohérences entre les actions des différents services aux citoyens. Il est recommandé de faciliter l'accès aux services à tous et d'éviter les obstacles découlant de l'absence de compréhension mutuelle, des préjugés et de la négation de l'identité autre. Des défis relatifs à la communication au sein du projet notamment quant à ses tenants et aboutissants ont été identifiés (par exemple, seuls quelques employés semblaient vraiment informés). Ces lacunes pourraient être rapidement corrigées grâce à une diffusion différente. De plus, tous les participants ont mentionné qu'il existait parfois une méconnaissance des milieux dans lesquels le projet se déroule ainsi que des réalités vécues par les groupes ciblés, ce qui crée des problèmes importants qu'il ne faudrait pas ignorer.

Le quatrième enjeu concerne l'évaluation du vivre-ensemble. Les participants ont souligné le fait que le vivre-ensemble est difficilement évaluable, car disséminé dans diverses initiatives sans approche de planification et de suivi systématique. Ils ont finalement mentionné l'importance d'avoir des indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs.

Cette préoccupation touche à l'un des enjeux majeurs révélés par cette recherche, soit l'absence d'une vision claire pour Québec à plus long terme (cinq, dix ou quinze ans). On comprend bien, à la lecture des documents et à l'écoute des nombreuses personnes rencontrées, que les interventions réalisées en matière de

vivre-ensemble recèlent de bonnes intentions, mais que celles-ci doivent se transformer en de grands objectifs qui inspireront les employés de la Ville et les citoyens.

\*\*\*

On mentionne fréquemment l'importance du vivre-ensemble, surtout dans les grandes villes. Dans celles-ci se côtoient des personnes aux origines et aux parcours divers qui se rencontrent dans les sphères publiques et privées, que ce soit au travail, à l'école, dans leurs loisirs, les événements, l'espace public, etc. Les efforts de la Ville de Québec en faveur du vivre-ensemble méritent d'être soulignés. Il y a une volonté réelle d'agir pour améliorer la qualité de vie des habitants de la ville. Afin de maintenir cette mobilisation, la Ville poursuit ses actions pour structurer davantage la mise en œuvre de ce projet-vitrine rassembleur.

Il convient probablement de revenir aux sources de ce que devrait réellement générer le vivre-ensemble pour une communauté et de se doter d'une vision claire pour les citoyens de la ville de Québec. À ce propos, encourager une plus grande participation de ceux-ci pourrait faciliter l'élaboration de cette vision.

La Ville de Québec a pris l'engagement d'agir pour faire du vivre-ensemble une réalité afin que tous les citoyens aient leur place. Bien qu'il s'agisse d'une initiative louable, reconnue par tous, la clarification de ses fondements et de ses modalités reste à être peaufinée. Il importe donc de trouver un moyen de partager les informations entre les services et au sein de l'organisation publique afin de mieux répondre aux besoins des employés et des citoyens.

ENCADRÉ 14.1.

**Ville de Québec – Faits saillants**

- Québec est la capitale de la province et le lieu où siège l'Assemblée nationale du Québec. Il s'agit également d'une ville universitaire (Université Laval, Université du Québec, TÉLUQ et ÉNAP).
- La ville est un foyer important de la fonction publique; historiquement, sa population est peu diversifiée.
- Certains événements, dont l'attentat de la grande mosquée en janvier 2017, ont mené à un éveil au sein de la ville sur la nécessité de mettre en place un plan d'action. Depuis, Québec a développé un des programmes les plus ambitieux sur la question du vivre ensemble, un programme soutenu par un leadership politique fort.
- La démarche de la ville se démarque par la création de politiques publiques sur la base d'un cadre de référence solide pouvant être suivi et évalué.
- La ville mise également beaucoup sur le développement organisationnel (formations et consultations internes à l'intention des employés et des élus).

**RÉFÉRENCES**

- Charest, Éric et Lynda Rey, « Cadre de suivi et d'évaluation. Projet Vivre-ensemble », École nationale d'administration publique, 2019.
- Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale (CIUSS-CN), *Portrait de santé de la population de la Capitale-Nationale. La santé globale*, Direction de santé publique, 2019.
- Laboratoire de recherche en relations interculturelles, « Politiques et programmes sur le vivre-ensemble au sein des villes de la Francophonie : État des lieux », 2018, en ligne : <https://observatoirevivreensemble.org>.
- Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes du Québec, *Données sur les ressources d'hébergement d'urgence*, 2019.
- Saillant, Francine (dir.), *Pluralité et vivre ensemble*, Les Presses de l'Université Laval, 2015.
- Viera, Domingos Lourenço et Irene Maria Portela, « L'autre en question : pour vivre ensemble », *L'Autre*, vol. 13, n° 2, 2012, p. 214-222.



## CHAPITRE 15

---

# LE NOUVEAU VISAGE D'UNE BANLIEUE

---

### *Construire le vivre-ensemble à Repentigny*

Benoit Morissette et Véronique Moreau

Repentigny constitue l'un des pôles urbains de Lanaudière, une région située en périphérie de l'île de Montréal. Comme plusieurs municipalités de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), Repentigny s'urbanise à partir du milieu du vingtième siècle (Brouillette, 2012, p. 590). Le recensement de 1951 comptait moins de 1500 habitants dans ce qui n'était alors qu'un village. En 2020, sa population s'élevait à 86 419 personnes.

L'étalement urbain au-delà de l'île de Montréal à la suite de la Deuxième Guerre mondiale s'explique entre autres par le baby-boom, l'exode rural et la reprise de l'immigration internationale (Linteau, 2017). Durant cette période, on constate simultanément le « non-étalement de l'immigration à Montréal » (Germain, Rose, et Richard, 2012, p. 1139). Comme l'ont souligné Pierre Lanthier et Jocelyn Morneau : « On aurait pu croire que le débordement de la métropole sur Lanaudière aurait eu pour conséquence d'y importer le caractère multiculturel de Montréal. Ce n'est pas le cas. [...] L'expansion montréalaise a été pour l'essentiel canadienne-française » (2016, p. 122).

La population de la banlieue s'est toutefois diversifiée pendant la dernière décennie (Observatoire du Grand Montréal, 2019). À Repentigny, ce changement se déroule rapidement. De 2006 à 2016, la part d'immigrants dans la population s'est accrue de 142 %. Au recensement de 2006, elle atteignait environ 4 %. Dix

ans après, elle s'élevait à 9 %. En comptabilisant les immigrants de deuxième génération, cette proportion atteignait 18 %. De plus, 11 % des résidents s'identifient à une minorité visible. Comme l'observe la mairesse de Repentigny, Chantal Deschamps : « en dix ans, le visage de Repentigny s'est véritablement transformé ».

Alors que surviennent ces changements démographiques, la Ville procède à l'adoption d'une série de politiques visant à promouvoir la participation des citoyens issus des communautés culturelles au vivre-ensemble. Ces politiques contribuent à la construction d'un « cadre d'action publique interculturel » (CAPI) (*intercultural policy framework*) (White, 2018). Cette notion se réfère à l'ensemble des politiques publiques permettant à une organisation comme une ville de structurer ses interventions dans la sphère des rapports entre les communautés ethnoculturelles. De telles politiques procurent à la ville un « vocabulaire » et des « référents communs » lui servant de paramètres aux actions en matière de vivre-ensemble (White, 2018, p. 33). Les CAPI se distinguent par trois particularités. Tout d'abord, ils privilégient une conception civique de l'identité politique. En ce sens, ils conçoivent la citoyenneté comme une identité découlant de l'appartenance à une collectivité territoriale, telle qu'une municipalité. Ils se démarquent ensuite par leur caractère pluraliste, qui se concrétise par l'importance qu'ils accordent à la reconnaissance publique des différences, la valorisation de la diversité culturelle et la lutte contre toute forme de discrimination. Finalement, ils préconisent l'adoption d'une approche interculturelle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Plus précisément, ils conçoivent l'action publique comme le produit d'interactions entre la communauté civique et la diversité des groupes qui la constituent, comme les majorités et les minorités ethnoculturelles (White, 2018; voir aussi Rocher, 2017).

Dans ce chapitre, nous poursuivons deux objectifs. Tout d'abord, nous souhaitons faire ressortir les principales caractéristiques de la conception du vivre-ensemble qui s'articule dans le cadre d'action publique interculturelle de Repentigny. En examinant le langage et les référents mis de l'avant dans les mesures qui ont participé à la construction de ce dispositif, nous entendons

présenter la conception de l'inclusion qui sert de guide dans les interventions de la municipalité en matière de gestion de la diversité culturelle. Ensuite, nous identifions les conditions qui ont favorisé l'implantation du cadre, en exposant certains des facteurs qui ont contribué au développement de sa vision du vivre-ensemble et à sa réalisation par des mesures concrètes.

## 1. VIVRE-ENSEMBLE À REPENTIGNY

La création du Service d'aide à la famille immigrante de la MRC de L'Assomption (SAFIMA) constitue l'un des premiers signes attestant de l'intérêt des forces sociales et politiques du sud-ouest de Lanaudière pour la question de l'intégration des immigrants (Van Dun, 2010). Repentigny représente la plus grande des municipalités de la MRC de L'Assomption. Elle compte aussi la population immigrante la plus importante. Le SAFIMA s'est établi en 2009. À l'époque, des citoyens et des acteurs issus du monde communautaire constatent l'absence d'un service qui répondrait aux besoins particuliers des familles immigrantes, de plus en plus présentes dans la région. Le SAFIMA, un organisme communautaire, a alors été mis sur pied pour combler ce vide. Pour l'appuyer dans la réalisation de sa mission, le groupe s'est ensuite allié à un ensemble de partenaires regroupés autour de la Table Immigration Intégration. Cette instance de concertation supralocale réunit des représentants d'autres organismes communautaires ainsi que d'institutions issues de l'éducation, de la santé et des services sociaux, des Villes, de la MRC et du secteur de l'employabilité. La création du SAFIMA a été rendue possible grâce à une somme octroyée par le ministère de l'Immigration à la Conférence régionale des élus de Lanaudière.

L'intérêt que porte la Ville à l'enjeu de l'immigration se confirme avec la *Politique de la famille et des aînés* (PFA) adoptée en 2015. Cette politique propose une vision de Repentigny comme «ville épanouissante», où les citoyens de tous âges peuvent profiter de services adaptés à leur mode de vie (Ville de Repentigny, 2015, p. 14-15). Dans la PFA, la Ville précise que sa vision de la collectivité locale s'appuie sur deux principes directeurs. Premièrement, elle tient compte des besoins de tous les citoyens, «peu importe leur

origine, leurs limitations et leurs aspirations». Elle valorise ainsi «l'intégration des personnes issues des communautés culturelles et des personnes handicapées». Deuxièmement, les orientations de la PFA sont définies en fonction du principe «d'accessibilité universelle, dans une perspective d'équité». Concrètement, ce principe enjoint à la Ville de s'adapter aux situations particulières de ses citoyens pour favoriser le plus large accès aux biens et aux services municipaux.

L'une des quatre orientations proposées dans la PFA aborde directement l'enjeu de la diversité culturelle. La municipalité propose de : «favoriser l'enracinement des familles et des ressources du milieu en misant sur leur sentiment d'appartenance à la municipalité et sur la vitalité de cette dernière dans la perspective d'un rapprochement interculturel» (Ville de Repentigny, 2015, p. 21). Si la PFA identifie les communautés culturelles comme l'un des principaux groupes dont la participation citoyenne doit être encouragée, aucune mesure n'est prévue à cet effet dans le plan d'action qui l'accompagne. Les actions proposées ciblaient tous les autres groupes visés par cette orientation, c'est-à-dire les enfants, les adolescents, les jeunes adultes, les familles et les aînés (Ville de Repentigny, 2015, p. 33-34).

En 2017, la municipalité procède à l'évaluation des progrès accomplis depuis l'adoption de la PFA. Les gestionnaires municipaux sont alors consultés, ainsi que des partenaires externes de la Ville, dont les membres de la table Immigration-intégration. La démarche se déroule à la suite de la publication des données issues du dernier recensement, qui font état d'une diversification importante de la population de Repentigny. Elle survient aussi quelque temps après l'attentat perpétré par un Québécois d'origine canadienne-française au Centre culturel islamique de Québec. Six citoyens de confession musulmane sont assassinés et huit autres blessés durant cette tuerie de masse. Lors de l'évaluation, les participants ont déploré l'insuffisance des efforts déployés pour encourager la participation des communautés culturelles au vivre-ensemble. Après les consultations, un sondage est mené auprès des employés de la Ville. L'enquête a révélé que 62 % des répondants jugeaient que leurs connaissances de la clientèle

immigrante pourraient être améliorées. De plus, 11 % d'entre eux affirmaient éprouver un certain inconfort dans leurs relations avec les nouveaux arrivants.

Les membres de la Commission Famille et aînés, loisirs et vie communautaire, une instance relevant du conseil municipal, ont conclu de cette démarche que la Ville devait se doter d'une vision plus claire et plus cohérente de la gestion de la diversité culturelle. Un Comité de la gestion de la diversité est alors constitué. Ce dernier est composé de représentants de la Ville tels que la direction générale, la mairie, le Service des ressources humaines, le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, le Service de police et le Service des communications. Les deux mandats qui lui sont confiés consistent à superviser l'élaboration d'une politique interne de gestion de la diversité ainsi qu'à accompagner les gestionnaires de la Ville dans leurs décisions relatives au vivre-ensemble (Ville de Repentigny, 2018a, p. 6).

## 2. UN VOCABULAIRE ET DES RÉFÉRENTS COMMUNS

Pour remédier aux lacunes de la PFA, la Ville s'engage dans la rédaction d'un *Cadre de référence interne de gestion de la diversité culturelle* (Ville de Repentigny, 2018a). Parmi les objectifs poursuivis par cette politique, la Ville identifie :

- la valorisation de la diversité culturelle et la promotion du vivre-ensemble;
- l'adaptation de l'appareil administratif et des citoyens aux réalités d'une société pluraliste;
- l'instauration de conditions propices à l'épanouissement des communautés issues de l'immigration, par le renforcement de leur sentiment d'appartenance;
- la diversification de sa fonction publique grâce au programme d'accès à l'égalité en emploi;
- l'uniformisation de ses interventions en matière de gestion de la diversité.

Pour atteindre ces objectifs, la Ville propose les actions suivantes :

- faire connaître le *Cadre*;

- adhérer à la *Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination*;
- encadrer les interventions en matière de gestion de la diversité par des règles internes communes;
- consulter des acteurs internes et externes pour identifier d'autres actions favorisant le rapprochement interculturel;
- consolider son Comité de gestion de la diversité;
- développer des stratégies de communication auprès des communautés culturelles;
- former les employés municipaux à la gestion de la diversité.

Ces propositions s'appuient désormais sur une conception plus systématique du vivre-ensemble, qui reconnaît explicitement la diversité culturelle de la population. Dans le *Cadre*, ce concept réfère à l'identité d'une collectivité territoriale, formée d'une communauté d'accueil et d'immigrants, dont les rapports sont structurés en vertu des trois principes. Il s'agit de la reconnaissance de la diversité, de la lutte contre la discrimination et du rapprochement par le dialogue (Ville de Repentigny, 2018a, p. 4, 11). Ainsi, la Ville reprend exactement le schéma du cadre d'action politique interculturelle présenté dans les recherches sur les cités interculturelles (voir White, 2018, p. 34).

À cette définition du vivre-ensemble s'ajoutent celles de *gestion de la diversité* et de *l'inclusion*. Tout d'abord : « la gestion de la diversité, ou diversité interculturelle peut se définir par la réponse légale et organisationnelle dont les entreprises se pourvoient pour s'adapter au marché du travail et gérer les ressources humaines (pénurie, immigration de main-d'œuvre, Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics) » (Ville de Repentigny, 2018a, p. 10). Ensuite, la conception de l'inclusion s'inspire des engagements de la Banque de Montréal envers ses employés. « L'inclusion, c'est la valorisation, le respect et l'appui. C'est se concentrer sur les besoins de chaque personne et s'assurer que les conditions sont réunies pour que chacun puisse réaliser son plein potentiel. L'inclusion devrait se retrouver dans la culture de l'entreprise, et dans les pratiques et les relations mises en place pour appuyer la diversité de la main-d'œuvre » (Ville de

Repentigny, 2018a, p. 10). On rappelle finalement que l'inclusion constitue « un droit plutôt qu'un privilège », qui s'actualise par des programmes d'accès à l'égalité en emploi, institués en vertu de lois provinciales.

Ces concepts forment le cœur du langage adopté par la Ville pour décrire les rapports interculturels. La lecture de ces définitions démontre notamment qu'elle accorde une importance à son rôle d'employeur public. Le vocabulaire de la Ville accentue effectivement la contribution du programme d'accès à l'égalité en emploi à l'inclusion des citoyens issus des minorités. Son nouveau langage lui permet aussi de qualifier le milieu de travail qu'elle entend procurer à ses employés, soit un environnement respectueux de la diversité.

Les sections suivantes accentuent la fonction de prestataire de service qu'exerce la Ville. Dans ces pages, on trouve des informations jugées indispensables à l'acquisition de « compétences interculturelles » par les fonctionnaires. Le document contient ainsi une section présentant la réalité de l'immigration. On y souligne que l'accueil de nouveaux arrivants au cours des dernières décennies a contribué à la diversification de la société québécoise, qui rassemble maintenant plusieurs catégories de groupes minoritaires. En plus des immigrants, on compte les minorités visibles, ethniques et raciales. Ces groupes incluent des membres nés au Canada, précise-t-on. De ce fait, ce ne sont pas seulement les immigrants de première génération qui peuvent subir de la discrimination, mais également leurs descendants. « Ces derniers sont particulièrement affectés par la discrimination, puisque certains marqueurs identitaires, par exemple la couleur de leur peau, peuvent renforcer la fausse perception qu'ils ne sont pas des citoyens à part entière. Et cette impression d'exclusion peut être transmise d'une génération à l'autre », observe-t-on (Ville de Repentigny, 2018a, p. 14). Évidemment, l'exclusion ne relève pas seulement des perceptions de ceux qui s'en estiment victimes. Elle résulte aussi des préjugés et des stéréotypes entretenus par les membres des autres groupes. Ces deux mécanismes alimentent

la discrimination, définie comme : « une action consciente ou inconsciente menant à l'exclusion » (Ville de Repentigny, 2018a, p. 14).

La définition des mécanismes d'exclusion conduit à la réintroduction du concept d'inclusion dans le *Cadre*. Dans cette section du document, la Ville affirme construire sa politique sur cette notion, maintenant conçue comme l'une des positions que peuvent adopter les immigrants envers leur société d'accueil. La spécificité de l'inclusion résiderait dans le caractère « bidirectionnel » des rapports entre les immigrants et les membres de la communauté d'accueil (Ville de Repentigny, 2018a, p. 15). L'inclusion apparaît donc sous les traits d'un processus d'ajustement mutuel, dans lequel tous les participants doivent s'adapter à la réalité de la migration. Ce partage des responsabilités distinguerait l'inclusion de l'intégration. Ce dernier mécanisme placerait l'entièreté du fardeau de l'adaptation sur les épaules des nouveaux arrivants. Une telle approche suggérerait donc qu'ils doivent fondre leur identité dans celle de la majorité s'ils espèrent jouir des droits ou des biens découlant de l'appartenance à la société d'accueil.

Pour favoriser l'inclusion, le *Cadre* stipule que la Ville doit adapter ses services à la réalité pluriethnique. Afin d'y parvenir, les employés doivent d'abord apprendre à détecter leurs propres « codes culturels », de même que ceux des autres (Ville de Repentigny, 2018a, p. 16). Les codes culturels désignent les comportements ou les habitudes propres aux membres d'une culture particulière. Ces codes sont véhiculés par des pratiques quotidiennes comme la façon de se vêtir, de s'alimenter ou de se loger. De telles pratiques portent des conceptions particulières de l'éducation, de la famille, des rapports entre les hommes et les femmes ou des relations entre les humains et la nature. Ces modes de vie s'enracinent quant à eux dans des visions du monde ou des valeurs particulières, symbolisées par des mythes.

Cette portion du *Cadre* cherche ainsi à sensibiliser les employés municipaux au fait que leurs conduites même les plus ordinaires s'avèrent fortement conditionnées par leur culture. Par conséquent, les différences entre les comportements habituels

qu'adoptent les employés municipaux et ceux des citoyens appartenant à d'autres cultures ne relèvent ni de l'irrationalité ni d'un refus de s'adapter aux normes sociales prédominantes. Elles s'enracinent dans des conceptions du monde transmises par l'éducation et la socialisation. Par conséquent, il peut s'avérer particulièrement difficile de changer certaines pratiques constitutives de l'identité subjective, surtout lorsqu'elles sont profondément liées aux représentations qu'une personne se fait d'elle-même et du monde. Pour cette raison, les citoyens appartenant à certaines minorités peuvent mettre plus de temps à s'approprier certaines des normes en vigueur dans leur société d'accueil.

L'adhésion à cette définition de la culture doit amener les employés à se distancier de leurs préjugés et de leurs stéréotypes lorsqu'ils sont confrontés à des comportements qui ne correspondent pas à leurs propres codes culturels. Comme on le rappelle dans le *Cadre*, « nous avons tous des préjugés. [...] Il est important de le reconnaître afin de pouvoir agir avec professionnalisme » (Ville de Repentigny, 2018a, p. 17). Telle prise de recul doit améliorer la capacité des fonctionnaires municipaux à communiquer avec leurs clients issus des minorités. En adoptant cette posture de recul, ils parviendront « à poser les bonnes questions pour comprendre le cadre de référence et les codes culturels de l'autre » (Ville de Repentigny, 2018a, p. 17). Ils pourront alors mieux cerner leurs besoins, afin d'y répondre adéquatement. Ils seront aussi capables d'aborder les enjeux liés aux rapports interculturels avec leurs collègues de l'administration municipale.

En somme, l'examen du *Cadre* révèle que la Ville considère l'acquisition de ces savoirs par ses employés comme une condition nécessaire à la réalisation du principe d'accessibilité universelle. De telles compétences invitent les fonctionnaires à s'ajuster à la réalité des personnes issues de la diversité dans leurs interactions auprès d'elles. En raison de leur héritage culturel, « [certaines] personnes ou groupes ont besoin d'un peu plus de temps ou d'explications pour accéder à la même compréhension de l'information » (Ville de Repentigny, 2018a, p. 18). La Ville peut donc assurer un traitement équitable à tous ses citoyens en invitant ses employés à reconnaître ce fait et à adapter leurs

interventions en conséquence. Ils pourront ainsi leur procurer les ressources leur permettant de participer pleinement à la vie sociale, culturelle et économique.

### 3. UN CONTEXTE POLITIQUE PROPICE

Les réflexions de la Ville à propos des défis posés par l'immigration précèdent l'annonce de la PFA en 2015. Déjà en 2007, la concertation d'acteurs locaux préoccupés par l'intégration des familles immigrantes annonce la création du SAFIMA en 2009. À l'époque, souligne la mairesse Chantal Deschamps, les municipalités de la région, les groupes communautaires, les commissions scolaires et les organismes du réseau de la santé et des services sociaux partagent aussi les pratiques qu'ils ont adoptées pour s'ajuster à la diversification de leur clientèle. Ces échanges témoignent d'une conception particulière de la collectivité locale. « Une municipalité, c'est un tout », affirme la mairesse. À ses yeux, la municipalité constitue un milieu de vie doté d'une identité propre. La cohésion de cette collectivité résulterait alors des actions posées par les municipalités, les partenaires institutionnels et les organismes communautaires présents sur ce territoire.

Dans cette perspective, la principale finalité d'une Ville en matière de gestion du vivre-ensemble consiste à inclure les citoyens appartenant aux communautés culturelles dans la municipalité. Afin d'assurer le développement d'un milieu de vie inclusif, les interventions de la Ville et de ses partenaires institutionnels et communautaires doivent se compléter, explique M<sup>me</sup> Deschamps. « On ne fait pas qu'accueillir les gens en se disant que l'école va faire son boulot », mentionne-t-elle. Les élèves qui fréquentent les écoles de la municipalité : « se retrouvent sur les terrains de soccer à l'été ». Par exemple, en offrant des activités sportives, en partenariat avec des associations et des clubs locaux ou régionaux, la Ville prend donc le relais des écoles, procurant elle aussi aux enfants des familles immigrantes des occasions de prendre part à la vie collective.

L'intégration de Repentigny à la CMM a aussi sensibilisé la Ville à son rôle dans l'inclusion des immigrants. À titre de représentante de la Couronne Nord au conseil exécutif de l'autorité

métropolitaine, la mairesse a rempli plusieurs mandats liés à la diversité culturelle. En 2016, elle a présenté aux Nations Unies la Déclaration adoptée à l'issue de la Conférence thématique de Montréal sur les aires métropolitaines (Communauté métropolitaine de Montréal, 2016c). L'événement constituait l'une des étapes préparatoires à la conférence Habitat III, un forum portant sur les enjeux de l'urbanisation, tenue sous l'égide des Nations Unies. La Déclaration de Montréal réitère l'importance des aires métropolitaines et des partenariats multipartites pour le développement social, culturel et environnemental des nations. Dans sa présentation, la mairesse insistait notamment sur la reconnaissance des gouvernements locaux et métropolitains en tant que partenaires des politiques favorisant la démocratie, la justice sociale et l'inclusion (Communauté métropolitaine de Montréal, 2016a).

Chantal Deschamps faisait également partie de la délégation de la CMM qui s'est rendue à Quito en octobre 2016, pour participer à Habitat III (Communauté métropolitaine de Montréal, 2016b). Les représentants du Grand Montréal ont alors assisté au panel de la *Coalition internationale des villes inclusives et durables* de l'UNESCO. La CMM y organisait aussi un événement de réseautage portant sur les partenariats multipartites dans le secteur du développement urbain durable, pendant lequel la mairesse de Repentigny a présenté le modèle du Grand Montréal. La conférence s'est terminée par l'adoption d'un *Nouveau programme pour les Villes* (Nations Unies, 2017). Ce document propose un ensemble de normes non contraignantes et de bonnes pratiques dont le respect doit contribuer à la transformation des régions urbaines en milieux plus sécuritaires, résilients et durables. Le *Nouveau programme* vise par exemple «à promouvoir la cohésion sociale, l'intégration et la sûreté des sociétés pluralistes et pacifiques, où les besoins de tous les habitants sont satisfaits» (Nations Unies, 2017, p. 7). La lutte contre la discrimination ainsi que la participation civique et politique de tous les habitants des régions urbaines y sont présentées comme des moyens propices à l'atteinte de ce but.

La présence de la mairesse à ces rencontres internationales démontre que l'intégration de Repentigny à la CMM constitue un contexte politique favorable à l'adoption de politiques interculturelles. Dans ces forums, la CMM s'est positionnée en tant que figure de proue de la coopération métropolitaine et multipartite. C'est précisément ce discours que portait la mairesse, Chantal Deschamps, devant les Nations Unies et les participants à Habitat III. Ainsi, dans ses communications publiques, la CMM présente la diversification de la population québécoise comme un phénomène qui n'affecte pas seulement la Ville de Montréal, où se concentrent toujours la plupart des immigrants, mais bien le Grand Montréal (Observatoire du Grand Montréal, 2019). Comme Ville intégrée à la métropole, Repentigny se trouve donc directement interpellée par cet enjeu. En ce sens, l'inclusion à la CMM fournit aux représentants municipaux des incitatifs à l'adoption de politiques interculturelles, en leur suggérant que leurs Villes constituent des partenaires stratégiques de l'accueil et de l'inclusion des immigrants.

Les relations entre la Ville et les acteurs locaux, en plus de son intégration à la CMM, ont donc nourri la formation d'une vision « politique » du vivre-ensemble, explique la mairesse. L'élue précise que cette représentation correspond en fait à celle qui sous-tend la définition des villes comme « gouvernement de proximité ». Cette conception s'est imposée dans la sphère publique québécoise à la suite de la parution du *Livre blanc municipal*, présenté par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) (Union des Municipalités du Québec, 2012). En 2017, le gouvernement du Québec inscrit d'ailleurs cette définition dans sa législation (Gouvernement du Québec, 2017), marquant du coup ce que M<sup>me</sup> Deschamps appelle « un virage important dans le monde municipal ». Comme l'écrivait l'UMQ en 2012, la vision des villes comme gouvernements de proximité priorise le développement de la personne et de la famille. De plus, l'exercice du pouvoir municipal doit favoriser la consolidation du sentiment d'appartenance des citoyens à leur collectivité locale, conformément aux valeurs démocratiques d'imputabilité politique, de participation citoyenne et de respect de la diversité. L'adhésion de la Ville de Repentigny à cette vision se reflète clairement dans le langage

qu'elle emploie dans la PFA et le *Cadre*. En tant que gouvernement de proximité, intégré à la CMM de surcroît, la Ville de Repentigny s'insère donc dans un environnement favorable à l'adoption de politiques interculturelles. « Des villes de proximité, ça veut dire des villes et un milieu de vie inclusif! » synthétise, M<sup>me</sup> Deschamps.

#### 4. LA COHÉSION, VECTEUR D'INCLUSION

L'actualisation de cette vision requiert ce que M<sup>me</sup> Deschamps appelle « la cohésion entre le politique et l'administratif ». Ce principe renvoie à la cohérence entre le travail accompli quotidiennement par les employés municipaux et les aspirations politiques de la Ville en matière de vivre-ensemble. À cette fin, d'importants efforts ont été déployés pour disséminer cette vision politique dans l'organisation municipale.

La création du Comité de gestion de la diversité constitue une première initiative. Depuis sa création en 2017, ses membres se sont réunis à plus d'une dizaine de reprises. Les réunions ont permis d'aborder des thèmes comme la représentativité de la fonction publique, les besoins des organismes communautaires œuvrant auprès des communautés culturelles, la discrimination et le profilage racial, ainsi que des enjeux entourant la construction de nouveaux lieux de culte. Au gré de leurs échanges, les membres ont identifié les réponses que pouvait apporter la Ville à ces questions. Le comité constitue ainsi une ressource pouvant accompagner les gestionnaires municipaux dans leurs décisions à propos de problèmes relatifs à la diversité culturelle.

Le Comité a également proposé et supervisé la rédaction du *Cadre* présenté plus haut. En cherchant à expliciter une définition plus inclusive du vivre-ensemble dans un document destiné à guider les employés de la Ville, cette initiative relève clairement du désir d'assurer la cohésion entre le politique et l'administratif. Dès l'adoption du *Cadre*, le Comité s'est efforcé de faire connaître sa politique aux employés, en diffusant une capsule vidéo dans laquelle deux de ses membres, le directeur général adjoint de la Ville ainsi qu'une élue, en présentent les grandes lignes. Pour amener les fonctionnaires à intégrer la vision du vivre-ensemble avancée dans le *Cadre*, le Comité a ensuite déployé une stratégie

de formation. Le mois suivant sa présentation, des fonctionnaires qui ont dans leur travail à interagir quotidiennement avec les citoyens ont été conviés à un atelier d'une durée de deux jours. Cette activité leur a permis d'aborder plus en profondeur les notions énoncées dans la politique interne. Au total, plus d'une cinquantaine d'employés ont reçu cette formation. Une enquête menée auprès des participants a d'ailleurs démontré que la majorité d'entre eux considèrent que l'atelier leur a permis d'accroître leurs connaissances à propos de la diversité ethnoculturelle, de l'inclusion en contexte pluriethnique, des politiques d'immigration ainsi que leurs compétences interculturelles. Après l'atelier, plus d'une quinzaine de fonctionnaires se sont portés volontaires pour agir comme « ambassadeurs » dans l'organisation. À ce titre, ils ont animé des séances d'appropriation du *Cadre* dans tous les services de la Ville, pendant l'automne 2019 et de l'hiver 2020. Le Comité compte également tenir de telles séances régulièrement, pour assurer la formation des nouveaux employés.

Le service de l'urbanisme et du développement durable figure parmi les activités de la municipalité qui accordent une importance particulière à la formation interculturelle de ses employés. Ce service veille entre autres à la planification et à l'aménagement du territoire, à l'élaboration et l'application des règlements d'urbanisme, à l'émission des permis et des certificats de même qu'à l'inspection et l'élimination des nuisances. Ses fonctions l'amènent à proposer des mesures qui affectent inévitablement l'identité de la collectivité locale, par la régulation des usages du territoire partagé par ses habitants. Ses responsabilités conduisent aussi ses employés à interagir régulièrement avec les citoyens lorsqu'ils doivent leur délivrer des permis, procéder à une inspection de leur résidence ou leur signaler une infraction à la réglementation municipale.

Pour aider le personnel de « première ligne » à prévenir ces litiges et à désamorcer les situations tendues, le service mise entre autres sur les outils inclus dans le *Cadre*, transmis aux fonctionnaires lors des formations dispensées par la Ville. La directrice du service, Vivianne Joyal, souligne aussi l'importance de la communication interne. Elle explique que le partage des « bons coups »

et des « situations plus difficiles » entre les membres de l'équipe de travail ou avec les gestionnaires contribue significativement au développement des compétences interculturelles dans l'organisation. À travers ces échanges, le personnel s'approprie ces compétences et perfectionne son jugement en identifiant les facteurs qui conditionnent la réussite ou l'échec des interventions auprès des citoyens issus de la diversité. Ainsi, l'instauration d'un climat d'échange et d'apprentissage continu au sujet des enjeux liés à la diversité culturelle favorise le renforcement des compétences interculturelles d'abord acquises lors de la formation initiale du personnel. Grâce à ces initiatives, les employés de son service sont maintenant plus aptes à interagir auprès des personnes immigrantes ou celles appartenant à des minorités visibles. Elle mentionne également que l'embauche d'employés issus de la diversité permettrait aussi d'offrir un service bien adapté à la réalité de ces personnes.

Le service de l'urbanisme accompagne aussi la communauté musulmane dans la relocalisation de son centre communautaire, qui lui sert aussi de lieu de culte. L'opposition initiale de certains résidents au projet, nourrie de préjugés islamophobes, laissait craindre un conflit. Pour assurer le bon déroulement du projet, le service de l'urbanisme adopte une approche proactive auprès des promoteurs. Des rencontres sont d'abord organisées avec les porteurs du projet pour les informer des étapes qui devront être franchies après l'acquisition du terrain, dont la nécessité d'un changement de zonage, afin d'autoriser l'ouverture d'un lieu de culte. C'est notamment lors des consultations publiques, qui peuvent entraîner la tenue d'un référendum sur la modification demandée, que les habitants du quartier peuvent exprimer leur opposition au projet et utiliser leur veto. Tout au long de ce processus, le service d'urbanisme accorde donc un soutien à la communauté musulmane. Par exemple, les fonctionnaires municipaux travaillent avec ses leaders à l'identification des problèmes pouvant survenir aux différentes étapes du processus. Des fiches « questions-réponses » sont préparées pour faciliter la communication avec des résidents du secteur qui se montreraient préoccupés par la construction du nouveau centre culturel islamique. Le directeur adjoint des travaux publics de l'époque, d'origine

algérienne, est aussi invité à assister aux rencontres, pour faciliter l'instauration d'un climat de confiance entre la communauté et la municipalité.

Toutefois, le projet de relocalisation du centre culturel musulman n'a pas suscité l'opposition appréhendée. Aucune demande d'information n'a été présentée à la suite de la diffusion de l'avis public concernant la demande de changement de zonage. De plus, personne ne s'est présenté à l'assemblée publique. Les promoteurs du projet se sont vu accorder les permissions nécessaires à l'établissement d'un nouveau centre communautaire, qui abriterait un lieu de culte, sans faire face à une opposition significative. La réalisation de ce projet s'est donc avérée, pour le service d'urbanisme et la communauté musulmane de Repentigny, moins éprouvante que prévu. Cela dit, la démarche a assurément permis au service de mobiliser ses compétences interculturelles dans le cadre de ses relations avec la communauté musulmane locale. De plus, la collaboration entre la Ville et les membres de la minorité religieuse a certainement renforcé leur confiance mutuelle.

La recherche de la cohésion entre le politique et l'administratif se reflète aussi dans les actions posées par la municipalité en vue d'apaiser les relations tendues qui se sont développées entre le Service de police de la Ville de Repentigny (SPVR) et les minorités racisées, notamment les personnes noires. Récemment, certaines d'entre elles ont dénoncé publiquement le profilage racial dont elles s'estiment encore victimes (voir Grenier, 2018; St-Louis, 2019; Savard-Fournier, 2019). Des personnes ont d'ailleurs entrepris des recours judiciaires contre la Ville et réclamé une enquête de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) sur les agissements de la police municipale.

Leurs dénonciations ont trouvé un écho important dans la sphère publique québécoise en 2020. Cette année-là, les enjeux du racisme, du profilage racial et des abus policiers se sont trouvés au cœur de l'actualité québécoise et nord-américaine. À l'été 2020, George Floyd, un homme noir, est mort des suites d'une intervention policière à Minneapolis aux États-Unis. La scène a été filmée par un passant et relayée abondamment par les médias sociaux, partout sur la planète. Ces événements ont ravivé les tensions

raciales aux États-Unis, au moment où la campagne présidentielle battait son plein. Des manifestations et des émeutes, opposant parfois des militants pour la défense de droits des personnes noires à des groupes suprématistes blancs, se sont déroulées dans plusieurs villes américaines. Au Québec comme partout dans le monde, la situation a bénéficié d'une importante couverture médiatique.

L'automne suivant, Joyce Echaquan, une femme issue de la communauté atikamekw de Manawan dans Lanaudière, est décédée à l'hôpital de Joliette. Alors qu'elle exprimait ses dernières souffrances et qu'elle lançait des appels à l'aide juste avant de mourir, l'une des infirmières chargées de lui dispenser des soins lui proférait plutôt des insultes racistes, sous le regard complice de ses collègues. Tandis qu'elle subissait ce traitement, la victime a filmé la scène, qui a aussi été retransmise sur les médias sociaux puis dans les médias d'information. La mort de Joyce Echaquan a soulevé une vague d'indignation au sein de la société québécoise. Elle a aussi contribué à placer la question du racisme systémique au cœur de la sphère publique.

Ces épisodes marquants de l'actualité ont nourri l'attention de la société québécoise sur les enjeux du profilage racial et des abus policiers. Cette sensibilité accrue s'est reflétée dans l'un des numéros du *Bye Bye 2020* qui s'intitulait : « Police de Repentigny. Formation profilage ». La revue humoristique de l'actualité, présentée chaque année le 31 décembre sur les ondes d'un télédiffuseur public, rejoint des millions de téléspectateurs. En 2020, les cotes d'écoute se sont élevées à un nombre record de 3 814 000 téléspectateurs (Montpetit, 2021). Le sketch mettait en scène des policiers de Repentigny devant suivre une formation sur le profilage racial à la suite de plaintes de la communauté. Ceux-ci se montrent complètement inconscients de leurs préjugés racistes et absolument incapables d'envisager les personnes noires autrement que comme des criminels. À un moment de la formation, l'un des policiers s'étonne du fait qu'il doit se garder d'intervenir auprès d'un citoyen à la peau noire qui attend simplement

l'autobus. « Ben là, yé noir, yé clairement noir, je l'laisse être noir pis j'fa rien? » s'interroge-t-il, ébaubi. « Exactement sergent! », lui répond un formateur à la peau noire exaspéré.

Le sketch présenté au *Bye Bye 2020* tourne en dérision une situation problématique que Repentigny s'efforce cependant de corriger. En 2018, la municipalité se joignait effectivement à la *Coalition des Villes canadiennes contre le racisme et la discrimination*<sup>1</sup>. La même année, elle adopte aussi son *Plan d'action en matière de rapprochement avec les communautés culturelles* (2018-2020). L'objectif énoncé par le SPVR consiste à instaurer des mesures concrètes, qui doivent renforcer « sa culture de proximité avec les citoyens issus des communautés culturelles tout en harmonisant sa vision à celle du vivre-ensemble exprimée par l'administration municipale » (Ville de Repentigny 2018b). Le plan est structuré en trois axes d'intervention : 1) développer des compétences interculturelles; 2) maintenir la confiance et le respect des communautés; et 3) maintenir la prestation de travail à un niveau optimal tout en offrant des services exemplaires et exempts de discrimination.

Dès 2018, des mesures sont prises pour accroître les compétences interculturelles des policiers et rapprocher le service de police des communautés immigrantes ou des minorités visibles. Ainsi, tous les policiers de Repentigny ont reçu une formation de la CDPDJ sur le profilage racial et social. Un policier communautaire est aussi chargé d'entretenir les liens avec les membres des minorités ethnoculturelles ou visibles (Ville de Repentigny, 2018c).

Les actions dans les trois axes d'intervention s'intensifient à partir de 2019. En février, une dirigeante à la retraite du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) est recrutée pour conseiller le SPVR dans les secteurs de la prévention, des relations avec la communauté et avec les médias. Plusieurs actions sont aussi

1. Cette mesure est listée dans le plan d'action intégré au Cadre (Ville de Repentigny, 2018a, p. 5). Dans son plan d'action de 2016, le ministère de l'Immigration souligne que plusieurs municipalités québécoises, dont Terrebonne, ont déjà adhéré à la Coalition. Cette démarche est présentée comme un exemple d'initiative favorisant « l'édification de collectivités plus accueillantes et inclusives » (Gouvernement du Québec, 2016, p. 43).

entreprises pour accroître les compétences interculturelles au sein du SPVR (axe 1). Ainsi, l'État-major et les plus hauts gradés du service reçoivent des formations portant sur les stratégies que peuvent adopter les organisations pour s'autoréguler efficacement et pour mettre fin à des pratiques incrustées jugées problématiques. Ces ateliers sont animés par un spécialiste de l'éthique appliquée en milieu municipal. Au printemps 2020, les questions de l'éthique et du profilage sont ajoutées au programme de formation des recrues. De plus, un examen du processus d'embauche est entrepris, dans le but de recruter des policiers issus des minorités et de diversifier les rangs du corps policier municipal. L'automne suivant, c'est au tour des agents, des enquêteurs et des patrouilleurs de recevoir des formations traitant des aspects éthiques du métier qu'ils exercent. À ces ateliers s'ajouteront éventuellement une formation sur les biais et préjugés, qui inclura un témoignage d'une personne racisée, une séance sur les techniques de communication et une autre sur les devoirs et les pouvoirs des policiers.

Pour se rapprocher des communautés culturelles (axe 2), le SPVR s'engage dans une démarche de restructuration organisationnelle. En 2019, il entreprend une collaboration avec un comité du ministère de la Sécurité publique qui se penche sur le profilage racial et social. L'année suivante, il recrute une personne noire inscrite au programme de technique policière comme stagiaire. Il publie aussi une page Facebook, où l'on retrouve des informations visant à démystifier et à mettre en valeur le travail des policiers. Un comité d'experts en matière de profilage est aussi créé au sein du SPVR. De plus, une équipe de « policiers de concertation » est constituée. Ses membres sont libérés de leurs tâches de patrouilleurs afin qu'ils puissent se consacrer exclusivement au rapprochement entre le SPVR et les communautés culturelles ou les minorités visibles. Leur mandat consiste essentiellement à entretenir le dialogue avec ces groupes pour mieux connaître leur réalité et leurs besoins. Ces actions sont venues s'ajouter à la participation du service de police aux travaux de la table immigration-intégration de la MRC de l'Assomption, ainsi qu'à sa collaboration avec la Commission scolaire des Affluents.

C'est aussi en 2020 que le SPVR met en branle des projets visant explicitement à identifier et à enrayer les pratiques discriminatoires (axe 3). Tout d'abord, des chercheurs universitaires indépendants sont mandatés pour analyser les interpellations effectuées par ses agents. La démarche vise à déterminer dans quelle mesure et dans quelles circonstances ces interpellations peuvent s'avérer discriminatoires ou arbitraires. Les conclusions de l'étude serviront notamment à l'élaboration de directives précises en matière d'interpellation. Ces règles internes seront accompagnées de séances d'information et d'ateliers de formation, prévus pour 2021. Toujours en 2020, le SPVR amorce finalement une réflexion au sujet de la possibilité de munir ses auto-patrouilles de caméra et ses agents de microphones corporels dans le but d'enregistrer leurs interventions auprès des citoyens.

Les réformes entreprises par le SPVR s'inscrivent elles aussi dans une démarche structurante dont l'objectif consiste à assurer la cohésion entre la vision du vivre-ensemble énoncée par « le politique » et les actions posées par « l'administratif ». À l'image des modalités d'implantation du *Cadre* ou des initiatives du service de l'urbanisme et du développement durable, les changements en cours au SPVR mettent en relief la conception de l'inclusion qui s'articule dans l'exercice du pouvoir municipal. Les biens et les services dispensés par la municipalité sont perçus comme des leviers favorisant autant la réalisation personnelle des habitants de la collectivité locale que leur participation à la vie collective. L'accessibilité universelle à de tels biens et services est effectivement considérée comme un vecteur d'inclusion, puisqu'elle permet à tous de jouir des mêmes bénéfices ou d'un même traitement de la part des autorités municipales, et en particulier des forces de l'ordre. L'adaptation de la Ville à la réalité pluraliste doit en retour stimuler le sentiment d'appartenance des citoyens issus de l'immigration en les amenant à se reconnaître comme membres à part entière de leur collectivité locale.

## 5. DES GESTES ÉVOCATEURS

Pour Chantal Deschamps, les politiques interculturelles adoptées par la Ville ne sont pas conçues seulement pour répondre aux demandes particulières des minorités. Ces actions cherchent surtout à réunir l'ensemble des citoyens autour d'une même conception du vivre-ensemble. « Ça envoie un message clair, un positionnement à l'égard de la population », affirme-t-elle. Ainsi, les initiatives municipales doivent amener les résidents à prendre conscience des changements démographiques observés dans leur collectivité locale. Elles leur permettent simultanément de s'approprier les valeurs qui sous-tendent la conception du vivre-ensemble articulée dans la PFA, puis dans le *Cadre*.

Les mesures de promotion du vivre-ensemble ont parfois suscité des réactions négatives à Repentigny. « Il y a des gens qui ont contesté; mais ça n'a pas été la révolution », se félicite l'élue. L'accueil généralement favorable réservé aux politiques de la Ville s'expliquerait par le caractère pédagogique de telles actions, assimilées à des « prises de parole ». « Moi, je crois à l'éducation populaire. Je suis une pédagogue. La politique, surtout municipale, mais la politique de façon générale, a une fonction : c'est issu de la tradition orale. La parole aura toujours ses droits, sa place. Il n'y a pas une meilleure image que de prendre la parole par des gestes clairs, qui deviennent éloquentes ». C'est pourquoi elle conçoit les politiques interculturelles de la Ville comme autant de véhicules du message qu'elle souhaite porter à tous les citoyens. Cette dimension pédagogique de l'exercice du pouvoir permet d'apprécier l'importance du principe de cohésion entre le politique et l'administratif. La correspondance entre les discours et les actions doit prévenir les ambiguïtés pouvant surgir dans les communications entre la Ville et les citoyens, qui viendraient obscurcir le message qu'elle souhaite leur transmettre.

Pour illustrer son propos, M<sup>me</sup> Deschamps cite deux exemples. Elle mentionne tout d'abord la récente mutation du Rendez-vous estival, une manifestation culturelle annuelle à vocation familiale, en Festival interculturel d'été de Repentigny (FIER). La Ville accorde à cet événement un soutien financier et un appui logistique significatifs. La première édition du Rendez-vous

estival s'est tenue en 1990. Puis, le Rendez-vous a commencé à s'esouffler, éprouvant des difficultés à renouveler son public comme ses bénévoles. Parallèlement, les élus comme les fonctionnaires ont constaté l'intérêt des communautés culturelles pour l'événement. Ces dernières ont exprimé le désir d'y contribuer davantage, par des activités leur permettant de partager leur bagage artistique et culturel avec leurs concitoyens. Au fil des années, la programmation du Rendez-vous a fait une place de plus en plus grande aux artistes provenant d'une diversité de cultures. Les échanges entre les élus, les fonctionnaires, les organisateurs et les communautés culturelles ont conduit au renouvellement du mandat du festival. Désormais, la programmation annuelle de l'événement met à l'honneur la culture de l'une des communautés présentes à Repentigny (Chartier, 2019). Tous les habitants de la municipalité peuvent donc expérimenter divers aspects de la culture d'une partie de leurs concitoyens, en assistant à des spectacles de musique ou de danse, ainsi qu'en goûtant à leurs spécialités culinaires. La programmation du FIER inclut aussi la présentation d'artistes et de produits locaux, à laquelle s'ajoutent bien sûr des activités pour enfants.

Lorsque l'événement s'est officiellement doté d'une vocation interculturelle en 2019, ce changement a suscité des critiques parmi une partie de la population. Sur les réseaux sociaux, des personnes ont affirmé « ne plus se reconnaître » dans l'événement. De tels propos ont été lus ou entendus par les représentants de la Ville et les organisateurs jusqu'au début du FIER. Ces critiques ont graduellement cédé la place à un discours beaucoup plus enthousiaste. Des participants ont affirmé avoir apprécié leur expérience qui leur a permis de voyager durant quelques jours.

Dans sa nouvelle mouture, le Festival permet évidemment aux résidents de Repentigny d'ouvrir leurs horizons en les invitant à découvrir d'autres cultures. De plus, il encourage la participation des personnes issues des minorités à la vie sociale et culturelle de leur collectivité. Or l'un de ses principaux mérites, précise la mairesse, réside dans le fait qu'il permet à la population de Repentigny, dont la majorité est d'origine canadienne-française, d'apprécier le nouveau visage de la municipalité. Le soutien

important qu'apporte la Ville à cet événement vient dire à la population : « c'est ça Repentigny, la ville a changé, constatez-le! », explique M<sup>me</sup> Deschamps.

C'est également en recourant à la rhétorique du « positionnement clair » que la mairesse présente les actions proposées pour rebâtir les ponts entre le SPVR et les groupes minoritaires. Comme elle le reconnaît, la remise en question des pratiques policières par des personnes appartenant à des minorités atteste de la fragilité des liens de confiance entre ces groupes et la majorité ethnoculturelle ou les autorités publiques, dont les municipalités. Selon la mairesse, ces tensions rappellent que la municipalité doit constamment œuvrer à la construction de rapports harmonieux avec les communautés minoritaires. Or cette nécessité n'est pas envisagée comme un fardeau, mais plutôt comme une réalité propre à une collectivité engagée dans un processus de diversification. Faisant clairement écho à la définition de la discrimination présentée dans le *Cadre*, l'élue insiste sur le rôle central des perceptions que les citoyens ont d'eux-mêmes dans la construction du vivre-ensemble. « Si au point de départ, la perception de la réalité, c'est que tu es abusé, ou maltraité, dans le sens que tu es un citoyen de second ordre, on a du chemin à faire comme organisation et humainement ». La perception des personnes appartenant à des minorités comme citoyens de second ordre peut découler d'expériences de répression policière ou politique subies dans leurs pays d'origine, précise-t-elle. Elle s'explique aussi par diverses formes de discrimination ou de racisme qu'elles ont pu expérimenter dans leur société d'accueil. Or, quelle que soit leur provenance, ces perceptions alimentent souvent une certaine méfiance à l'égard des pouvoirs publics, des forces de l'ordre ou de la majorité. En ce sens, elles constituent un fait avec lequel une société pluraliste comme le Québec doit composer.

En s'engageant à lutter contre la discrimination et le racisme, la Ville signale alors aux personnes issues des minorités qu'elle les considère comme des citoyens à part entière. Pour la mairesse, ces actions constituent des gestes évocateurs. « Ce sont des messages clairs qui veulent dire, tolérance zéro, pour la police, mais pas seulement pour la police, pour tous les services! [...] La Ville ne

l'encourage pas, de là l'importance de la formation, de là l'importance d'un message clair, l'importance de ne pas faire l'autruche». Toutefois, ces prises de parole par l'action ne sont pas adressées uniquement aux citoyens issus des minorités ou aux fonctionnaires municipaux. «Ce sont des gestes parlants pour tous les citoyens, de toutes les communautés, de toutes les couleurs, de toutes les confessions», insiste M<sup>me</sup> Deschamps.

Comme pour le Festival, ces actions revêtent un caractère pédagogique. Ces «gestes parlants» attirent l'attention sur une facette importante de la réalité d'une société pluraliste. Dans une telle société, les membres des minorités ont subi et subissent toujours de la discrimination et des injustices, qui peuvent les amener à se percevoir comme des subalternes. Qu'elles apparaissent comme étant fondées ou non aux yeux de la majorité, ces perceptions n'en demeurent pas moins réelles. Or comme elles affectent la confiance des minorités à l'égard des institutions municipales, elles peuvent éventuellement fragiliser leur sentiment d'appartenance envers la municipalité et la société d'accueil plus généralement. Ce faisant, elles élèvent une barrière psychologique à leur participation au vivre-ensemble, qui risque de solder par leur retrait de la vie collective. En cherchant à abaisser ces obstacles, la Ville entend donc rappeler l'existence de ce phénomène à tous les citoyens. Plus sensibles à ces réalités, ils pourront apprécier le sens et la portée des politiques qu'elle adopte pour favoriser la construction d'un vivre-ensemble plus inclusif.

\*\*\*

Le visage de Repentigny s'est transformé durant la dernière décennie. Alors que sa population se diversifie, la Ville se dote d'un cadre d'action publique interculturel, dont l'objectif consiste à promouvoir la cohésion sociale en amenant tous les habitants de Repentigny à concevoir leur municipalité comme une collectivité inclusive. Cette aspiration trouve sa formulation explicite dans son *Cadre* de référence interne de gestion de la diversité. Cette politique suggère une vision du vivre-ensemble axée sur la reconnaissance de la diversité, la lutte contre la discrimination et le rapprochement par le dialogue, qu'elle a entrepris de transmettre

à ses fonctionnaires. L'application de ces paramètres par la Ville doit favoriser l'accessibilité universelle des biens et des services qu'elle offre à ses habitants.

La définition des villes québécoises comme des gouvernements de proximité et l'intégration de Repentigny à la CMM ont fourni un environnement favorable au développement de cette vision du vivre-ensemble. Ce chapitre démontre que la réalisation effective d'une telle vision requiert la cohésion entre le volet politique et le volet administratif de la Ville. Pour assurer la cohérence de ses actions, elle s'est dotée d'un Comité interne dédié à cet enjeu, de politiques explicitant sa conception du vivre-ensemble et d'une stratégie de formation des employés. C'est aussi dans le prolongement de cette démarche que s'inscrivent les mesures visant à rétablir la confiance entre les citoyens et son service de police.

Finalement, comme le souligne notre analyse, à Repentigny, la reconnaissance de la diversité, la lutte contre la discrimination et le rapprochement par le dialogue sont valorisés en tant que principes favorisant une distribution équitable des biens et services municipaux. Comme on le lit en conclusion du *Cadre*, la démarche de la Ville en matière d'inclusion «souhaite bâtir un vivre-ensemble en faveur de tous ses citoyens, et ce, sans égard à leur statut, à leurs conditions physique, sociale et économique, à leur origine, leur sexe ou à leur orientation sexuelle» (Ville de Repentigny, 2018a, p. 19). Ces mots expriment clairement un désir d'édifier à Repentigny une collectivité locale dont les membres se considèrent mutuellement comme des personnes dignes d'un égal respect, une aspiration proprement démocratique.

## ENCADRÉ 15.1.

**Ville de Repentigny – Faits saillants**

- La ville de Repentigny a connu des changements démographiques rapides semblables aux autres agglomérations de la rive nord.
- Dans les dernières années, la mobilité sociale des familles immigrantes a modifié le visage de l'immigration au sein de la municipalité.
- Les dernières années ont été marquées par plusieurs crises en lien avec le profilage racial et les actions du service de police. Une étude sur les pratiques de profilage dans la ville – la deuxième seulement après celle menée à Montréal – a confirmé l'importance de mener d'importantes réformes.
- Les élus ont depuis fait beaucoup d'efforts de rapprochement avec les personnes immigrantes et a notamment créé un poste en équité, diversité et inclusion au sein de l'appareil municipal.
- L'approche de Repentigny mise sur l'idée de vivre ensemble, avec un accent sur le développement organisationnel, de manière à ce que les employés et les élus soient les porteurs des orientations de la ville.
- Ville de taille moyenne, Repentigny travaille fréquemment en collaboration avec la MRC L'Assomption.

**RÉFÉRENCES**

- Brouillette, Normand, « Les conséquences de l'expansion de Montréal sur Lanaudière », dans Normand Brouillette, Pierre Lanthier et Jocelyn Morneau, *Histoire de Lanaudière. Deuxième édition*, Les Presses de l'Université Laval, 2012.
- Chartier, Pierre, « Le Rendez-vous Estival devient FIER ». *Hebdo Rive Nord*, 26 avril 2019 en ligne : <https://www.hebdorivenord.com/article/2019/04/26/le-rendez-vous-estival-devient-fier>.
- Communauté métropolitaine de Montréal, « Habitat III. Open-Ended Informal Consultative Meetings. Montreal Thematic Meeting on Metropolitan Areas. New York. 28 April 2016 », 2016a.
- Communauté métropolitaine de Montréal, « Habitat III. Quito – Octobre 2016. Rapport de mission. 16 au 21 octobre 2016 », 2016b.
- Communauté métropolitaine de Montréal, « M<sup>me</sup> Chantal Deschamps a présenté la Déclaration de Montréal aux pays membres de l'ONU réunis au siège des Nations Unies dans le cadre des travaux préparatoires d'Habitat 3 », 2016c, en ligne : <https://cmm.qc.ca/nouvelles/mme-chantal-deschamps-a-presente-la-declaration-de-montreal-aux-pays-membres-de-lonu-reunis-au-siege-des-nations-unies-dans-le-cadre-des-travaux-preparatoires-dhabitat-3/>.

- Germain, Annick, Damaris Rose et Myriam Richard, « Les banlieues de l'immigration ou quand les immigrants refont les banlieues », dans Dany Fougères (dir.), *Histoire de Montréal et de sa région. Tome 2. De 1930 à nos jours*, Les Presses de l'Université Laval, 2012.
- Grenier, Camille, « Un enseignant dit être victime de profilage racial », *Journal de Montréal*, 11 octobre 2018, en ligne : <https://www.journaldemontreal.com/2018/10/11/un-enseignant-dit-etre-victime-de-profilage-racial>.
- Lanthier, Pierre et Jocelyn Morneau, *Lanaudière*, Les Presses de l'Université Laval, 2016.
- Linteau, Paul-André, *Une histoire de Montréal*, Boréal, 2017.
- Montpetit, Caroline, « Le “Bye Bye 2020” a battu des records d'audience ». *Le Devoir*, 5 janvier 2021, en ligne : <https://www.ledevoir.com/culture/ecrans/592684/television-le-i-bye-bye-i-2020-a-battu-des-records-d-audience>.
- Nations Unies, *Nouveau programme pour les villes*, 2017.
- Observatoire du Grand Montréal, « L'immigration internationale : principal facteur d'accroissement démographique dans le Grand Montréal », 38. *Perspectives Grand Montréal*, Communauté métropolitaine de Montréal, 2019.
- Gouvernement du Québec, « Trousse d'information à l'intention des municipalités du Québec sur les enjeux de l'immigration et de la diversité ethnoculturelle », Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 2013.
- Gouvernement du Québec, « Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion. 2016-2021 », Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 2016.
- Ville de Repentigny, « Participer au “vivre ensemble”. Politique de la famille et des aînés. 2<sup>e</sup> génération », 2015.
- Ville de Repentigny, « Bâtir le vivre-ensemble. Cadre de référence interne de gestion de la diversité », 2018a.
- Ville de Repentigny, « Plan d'action en matière de rapprochement avec les communautés culturelles (2018-2020) », 2018b.
- Ville de Repentigny, « Repentigny nomme un policier dédié aux communautés culturelles. Communiqué », 2018c, en ligne : <https://www.ville.repentigny.qc.ca/communiqués/repentigny-nomme-un-policier-dedie-aux-communautés-culturelles.html>.
- Rocher, François, « L'idéal interculturel à l'aune des politiques publiques à l'échelle municipale au Québec : Montréal en perspective comparée », *Anthropologie et sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 181-211.
- Savard-Fournier, Xavier, « Profilage ethnique : des Repentinois demandent une enquête sur la police municipale ». *Radio-Canada*, 10 juillet 2019, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1218298/repentigny-allegations-profilage-ethnique>.

St-Louis, René, « Profilage ethnique : poursuite de 200 000 \$ contre la police de Repentigny ». *Radio-Canada*, 25 mars 2019, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1160359/profilage-racial-poursuite-police-repentigny-crarr>.

Union des Municipalités du Québec, *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*, 2012.

Van Dun, Frans, « Immigration : réveil dans le Lanaudière Sud », *Le Jumelé*, 2010.

White, Bob W. « What is an Intercultural City and How Does It Work? », dans Bob W. White, *Intercultural Cities : Policy and Practice for a New Era*, Palgrave MacMillan, 2018, p. 21-54.

## CHAPITRE 16

---

# EXPÉRIENCE, CONCERTATION ET PARTENARIAT

---

### *Le processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan d'action en immigration de la Ville de Saguenay*

Jorge Frozzini et Nayeth Foglia

Contrairement à la perception courante, dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, et plus particulièrement sur le territoire de la Ville de Saguenay, l'immigration n'est pas quelque chose de récent. En effet, des Polonais se sont installés en 1926 au lac Kénogami et l'une des plus célèbres familles de la région, les Price, a des origines en Angleterre et au Chili. Ouverte au peuplement en 1838 par l'arrivée de la Société des Vingt-et-un en provenance de Charlevoix, le Saguenay a, depuis, accueilli une pluralité de nouveaux arrivants. Au cours des dernières années, nous assistons à une augmentation importante du nombre de personnes immigrantes d'origines et de cultures différentes.

Les vagues successives d'immigration qu'a connues la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean ont répondu aux besoins du moment, soit l'occupation du territoire ainsi que le peuplement<sup>1</sup> et le développement économique. À ses débuts, le développement de l'industrie du bois et l'ouverture de terres pour l'agriculture ont stimulé la venue de nouveaux arrivants. Ensuite, ce fut la

---

1. Notons que le territoire était déjà habité depuis fort longtemps par la Première nation des Pekuakamiulnatsh (nation Innu).

réalisation de grands projets reliés à la construction de nombreux barrages, d'alumineries et d'usines de pâtes et papiers qui en ont incité d'autres à s'y installer.

L'ouverture, en 1969, de l'Université du Québec à Chicoutimi a attiré dès ses débuts plusieurs professeurs et chercheurs venus d'ailleurs et ayant choisi la région comme milieu de vie et milieu professionnel. Aujourd'hui et depuis quelques années, l'arrivée massive d'étudiants internationaux et de travailleurs migrants-temporaires contribue à donner à la Ville de Saguenay et à l'ensemble de la région un nouveau visage qui reflète beaucoup plus le Québec d'aujourd'hui. L'ensemble de la population dénombrée au Saguenay en 2019 était de 146 797 personnes (ISQ, 2020). À l'intérieur de cet ensemble, nous retrouvons depuis quelques années plus ou moins 2500 im/migrants<sup>2</sup>. En 2016, ce nombre était de 2965 (MIDI, 2018). Selon les données compilées par la Ville, nous retrouvons 1935 immigrants (résidents permanents) et 650 migrants (résidents non permanents) (Ville de Saguenay, 2018). Les principaux pays de naissance de la population im/migrante sont la France (19,4 %), la Chine (11,3 %), Haïti (4,9 %), l'Algérie (4 %) et le Maroc (3,2 %) (MIDI, 2018). Si nous portons attention aux catégories d'admission des im/migrants, l'immigration économique (travailleurs qualifiés, autonomes, entrepreneurs et investisseurs) est la plus importante avec un taux de 48 %, elle est suivie par le regroupement familial (parrainage d'un membre de sa famille proche), qui compte pour 42,2 % des admissions (Ville de Saguenay, 2018). En ce qui concerne les tendances observées au cours des vingt dernières années, l'immigration permanente tend à diminuer alors que l'immigration temporaire augmente, particulièrement avec les étudiants internationaux et les travailleurs temporaires (Ville de Saguenay, 2018).

Nous savons que la présence des personnes immigrantes a contribué à l'épanouissement économique, social et culturel du territoire depuis son ouverture à la colonisation au 19<sup>e</sup> siècle et qu'elle fait donc partie de son histoire. Aujourd'hui, dans

---

2. Cette graphie (Sharma, 2001) permet de signifier les similitudes des conditions sociales et les différences de statut entre migrants et immigrants.

un contexte où les gouvernements des principales puissances économiques mondiales considèrent l'immigration et la diversité ethnoculturelle comme étant les principales valeurs ajoutées à l'économie de demain et un élément majeur de la prospérité des sociétés du futur, des politiques et des programmes en lien avec l'attraction, l'accueil, l'inclusion, ainsi que l'établissement durable des personnes immigrantes voient le jour. Dans ce contexte, le Canada et le Québec ne font pas exception à la règle tout comme la Ville de Saguenay qui a élaboré sa propre politique d'accueil et d'intégration des personnes immigrantes. Inscrite dans le cadre de la politique d'immigration du gouvernement du Québec, de sa politique de régionalisation de l'immigration et du plan quinquennal de développement de la Conférence régionale des élus du Saguenay-Lac-Saint-Jean 2007-2012, cette initiative démontre la volonté des élus de Saguenay de répondre aux nombreux défis que représente l'immigration pour la Ville et sa population. Tout en voulant atteindre la mission qu'elle s'est donnée, la nouvelle politique enrichit le contenu des précédentes politiques (développement social en 2007, famille en 2008 et prévention et intervention en matière de violence en 2009) en incluant les défis spécifiques à la diversité ethnoculturelle.

Le chemin parcouru amène la Ville de Saguenay à vouloir adopter un plan d'action en matière d'immigration dans le but de créer les conditions nécessaires à l'établissement durable de ces personnes. Plusieurs options s'offrent à la Ville afin de réaliser cet objectif. Elle choisit d'innover quant à la façon de procéder sur son territoire. Elle mobilise ainsi de manière concertée une pluralité d'acteurs provenant tant du monde communautaire que ministériel, des entreprises et de l'enseignement, sous le leadership des élus de la Ville de Saguenay et de son administration.

Ce chapitre présente le processus d'élaboration et d'implantation du nouveau plan d'action en immigration de la Ville de Saguenay à l'aide d'une description analytique du processus. Il s'appuie sur la réflexion des auteurs, qui ont participé à la démarche, l'un comme partenaire et l'autre comme chargé de

projet responsable de l'élaboration et de la mise en place du plan d'action. Le chapitre se termine par l'exploration de certains défis auxquels la Ville sera confrontée au cours des prochaines années.

## 1. LE PROCESSUS ET LES PARTENAIRES

Comme dans tout processus, il y a toujours une impulsion qui provient de besoins bien réels. Dans le cas de la Ville de Saguenay, la démarche représente un cheminement qui part des nécessités économiques et de main-d'œuvre, des défis démographiques, d'occupation et de vitalité du territoire pour aller vers l'humanité des gens. En effet, pendant le processus d'élaboration du plan d'action, des élus et les membres de l'administration municipale en sont venus à élargir leur vision afin de comprendre les besoins, autres qu'économiques, pour favoriser la contribution et l'inclusion des im/migrants. En d'autres mots, le processus a permis de ne pas réduire les im/migrants à la dimension économique de leur trajectoire et ainsi d'inclure d'autres dimensions propres à l'humain (participation démocratique, la santé, les loisirs, les sports, la culture, la vie communautaire, etc.).

Cette transformation de la vision de l'autre n'a pas été réalisée en silo, mais tout au long du processus mis en place pour favoriser l'accessibilité aux acteurs locaux. En effet, pour les élus et l'administration municipale, il est primordial d'éviter l'exclusion pour ne pas créer « des citoyens plus égaux que d'autres ». Ainsi, pour aller chercher la diversité de la population, l'approche méthodologique adoptée a su maintenir la vision humaine et sociale à la base de l'initiative lancée par la nouvelle administration et cela malgré « la présence de lois et des règlements restrictifs à la porte d'entrée jumelée avec une vision utilitariste (qui objective) des (im)migrants. » (Frozzini, 2019, p. 201). L'administration municipale, par l'entremise de la personne responsable du projet, organise le travail en quatre étapes : « 1) la réalisation de l'état de la situation et du portrait des services et des initiatives en matière d'immigration; 2) la création de comités de travail avec les partenaires consultés; 3) l'élaboration d'un plan d'action concerté et 4) l'évaluation du processus. » (Frozzini, 2019, p. 202; pour plus de détails, voir Ville de Saguenay, 2019, p. 9-11)

La première étape (juillet à décembre 2018) étant cruciale, le choix d'aller vers les personnes permet l'établissement de liens de confiance plus forts entre le milieu et la chargée de projet, et par extension avec la Ville de Saguenay. Plus précisément, la démarche a comporté : a) des rencontres individuelles; b) la diffusion d'un questionnaire qui recense les organisations, les services offerts et les initiatives du milieu favorisant les relations interculturelles; et c) l'organisation de groupes de discussion portant précisément sur les enjeux et les défis du vivre-ensemble en contexte interculturel. Ces consultations constituent aussi un espace de réflexion autour des questions liées au rapprochement, au dialogue interculturel et l'inclusion socioculturelle durable des im/migrants. Lors de cette étape, il y a eu l'identification de quatre défis majeurs :

- 1) Favoriser les conditions nécessaires à l'accueil, à l'installation et à l'établissement durable; 2) favoriser les conditions nécessaires à l'intégration économique et professionnelle durable; 3) favoriser les conditions nécessaires au rapprochement et au dialogue interculturel et à l'intégration sociale et culturelle durable; 4) favoriser les conditions nécessaires à la concertation, les partenariats stratégiques, la transversalité et la complémentarité des actions (Ville de Saguenay, 2019, p. 10).

La deuxième étape (création et consultation des comités de travail, de janvier à février 2019) permet la validation des enjeux et défis soulevés par les partenaires, l'identification d'éléments de positionnement stratégique et la confirmation des objectifs, des moyens et des partenaires adéquats pour leur réalisation. La troisième étape (février à avril 2019) est celle de l'élaboration du plan d'action, qui a été lancée officiellement le 3 octobre 2019. Finalement, la quatrième étape devait être entamée à partir de 2020 avec une série d'évaluations à travers le temps. Étant donné le déséquilibre produit par la pandémie, seuls le rapport d'étape et le rapport final (de l'entente qui a permis l'élaboration du plan d'action) qui ont été proposés au MIFI contiennent des informations en ce sens. En effet, ces documents retracent les actions qui ont pu être réalisées jusqu'en 2020. Dans ce contexte, la quatrième étape est reprise en 2021 avec la signature, annoncée le 17 juin 2021, d'une nouvelle entente avec le MIFI. Elle permet d'avoir les fonds nécessaires pour reprendre la concertation, présenter les

avancements et trouver le meilleur moyen pour évaluer le processus. Il a été donc proposé au MIFI de donner à la Ville une année de plus afin de bien accomplir les engagements du plan d'action, car en raison des mesures mises en place par la santé publique, des choix difficiles ont dû être faits, affectant directement la concertation et l'évaluation.

La concertation inscrite dans l'ensemble des étapes du processus constitue, pour l'administration municipale, un des facteurs clés de la réussite de l'accueil, de l'intégration, de l'attraction, de la rétention et de l'établissement durable des im/migrants sur le territoire. Dès le changement d'administration municipale en 2017, la préoccupation pour ces questions est évidente. La réflexion qui a suivi a permis de mettre en relief les lacunes en ce qui concerne les responsabilités et le leadership de la ville dans ce dossier. Cette réflexion et l'augmentation des demandes de collaboration, entre 2017 et 2018, par des organismes et entreprises travaillant auprès de personnes im/migrantes se conjuguent à un contexte propice en ce qui concerne les politiques et les programmes publics provinciaux en immigration. Ainsi, en collaboration avec le MIFI et leur programme Mobilité-Diversité, la ville entame en 2018 sa grande démarche de concertation, proposant aux partenaires en immigration et groupes d'intérêt de prendre le leadership de la concertation en immigration pour ainsi améliorer la capacité d'accueil de la ville. En d'autres mots, la Ville se place en mode d'écoute et de dialogue. On propose donc, lors des consultations, aux partenaires de définir le rôle que la Ville de Saguenay devrait jouer par rapport à l'immigration. C'est ainsi que la Ville se voit octroyer le rôle de leader coordonnateur de la concertation, mais aussi d'agent rassembleur et de liaison. Ainsi, elle doit : 1) harmoniser, par la concertation, l'ensemble des actions et des stratégies en matière d'immigration; 2) mieux orienter le développement de projets structurants; et 3) favoriser une vision, des objectifs et des projets communs (pour accroître la cohérence et la complémentarité des actions).

La mobilisation d'intervenants, d'acteurs des milieux économique, social, culturel, public, privé, communautaire, des groupes d'intérêt et des personnes immigrantes lors du processus a été

aussi le reflet de la dynamique du territoire, c'est-à-dire le respect des limites territoriales entre le Saguenay et le Lac-Saint-Jean. Ces deux entités ont leurs propres services ainsi que des besoins spécifiques liés à la réalité territoriale. Pour ces raisons, ils gardent leur autonomie régionale en poursuivant leurs propres initiatives. Toutefois, lors du processus, l'idée d'une concertation régionale n'a pas été écartée à moyen ou long terme.

Outre le respect de la dynamique territoriale, il était primordial de s'assurer que le processus permette la participation active des partenaires et une composition multisectorielle dans chacune des actions entreprises. Selon les membres de l'administration municipale, cela favoriserait des pratiques inclusives et durables qui contribueraient à consolider des rapports équitables entre diverses cultures établies sur le territoire. Si les acteurs qui ont contribué au processus constituent de bons alliés, il demeure que le travail le plus demandant de promotion et de sensibilisation par rapport à la contribution sociale, culturelle et économique des Québécois de toutes origines doit être effectué auprès de la population et des personnes im/migrantes. Cela permettra de mieux les outiller à propos des pratiques structurantes et durables en ce qui concerne les relations interculturelles et ainsi réduire l'antagonisme généré par certains groupes sociaux méconnaissant des gains sociaux, économiques et culturels générés par l'immigration. Un défi de sensibilisation et d'information grand public s'impose donc dès maintenant.

Parmi les partenaires, la relation avec le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) du Québec a constitué un facteur structurant qui a eu des effets sur la portée du processus. La Ville, dès le début du processus, intègre la conseillère régionale en immigration du MIFI au Saguenay. Toutefois, la municipalité doit négocier des ententes avec le MIFI, car les programmes ne reposent pas sur une compréhension commune et à long terme des enjeux locaux et régionaux de l'immigration. En effet, ils sont centrés sur les objectifs gouvernementaux à l'échelle nationale, qui ne répondent pas nécessairement aux réalités et aux besoins des municipalités. Pour cette raison, transformer une ville en une collectivité accueillante nécessite une transformation

qui repose sur des actions structurées, complémentaires, cohérentes, adaptées et à long terme entre les municipalités et le MIFI. Ainsi, des ententes d'une année sont insuffisantes pour la réalisation de ces objectifs. La mise en place d'un cadre de référence pour les ententes entre les municipalités et le MIFI apparaît donc nécessaire. Toutefois, ce cadre doit être basé (1) sur une vision commune, cohérente et à long terme des actions à mettre en place concernant la régionalisation de l'immigration et (2) sur la flexibilité, l'adaptabilité et la bonification des sommes du programme Mobilisation-Diversité. Ce dernier est une des principales sources de sommes dédiées à « appuyer les municipalités, les organismes à but non lucratif et les coopératives dans l'édification de collectivités plus accueillantes et inclusives afin de favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles » (MIFI, 2020). Ce programme a été remplacé le 30 juin 2020 par une nouvelle version appelée « Programme d'appui aux collectivités » (MIFI, 2020). Cette nouvelle mouture inclut des modalités de financement d'un, deux ou trois ans. Toutefois, la préparation de la demande, qui est requise par le MIFI, exige considérablement plus de travail. Cette complexification risque de défavoriser les municipalités qui ne comptent pas les ressources humaines nécessaires pour élaborer un projet et effectuer la demande de subvention selon les nouveaux critères. Par contre, le nouveau programme semble plus proche des besoins des villes.

## **2. MOBILISATION À L'INTERNE**

Nous avons mentionné précédemment qu'une volonté politique de s'attaquer aux enjeux liés à l'immigration est clairement affichée par la nouvelle administration, menée par la mairesse Mme Josée Néron, qui arrive en poste en novembre 2017. C'est cette dernière qui demande à la ville « une évaluation de l'état de la situation, ainsi qu'un portrait de l'immigration » (Frozzini, 2019, p. 202) et qui, avec son cabinet, la commission des services communautaires, vie de quartier et développement social et les élus affectés au dossier, maintient un appui constant au processus entamé à l'été 2018.

Cette volonté a été essentielles à la mobilisation des ressources humaines et financières nécessaires à l'élaboration du plan d'action, mais aussi et surtout pour se doter d'une vision commune et d'un projet collectif pour l'im/migration. Toutefois, ce n'est pas seulement la mairesse et son cabinet qui font preuve de détermination afin de faire avancer le projet. Plusieurs fonctionnaires clés de la Ville ont aussi joué un rôle décisif en ce sens, en particulier le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire et sa direction générale. Ces derniers ont été les porteurs du dossier et chargés de la mise en place du Plan d'action. Cela étant dit, nous pouvons avancer que c'est grâce à l'engagement de l'ensemble de ces personnes qu'il a été possible : i) de concilier les besoins et aspirations des organisations; ii) de dépasser le travail en silo; iii) de compléter les actions; et iv) d'aller au-delà d'une vision centrée uniquement sur le recrutement de la main-d'œuvre (même s'il s'agit d'un aspect nécessaire). Ces actions ont permis de faire prendre conscience aux acteurs du milieu le besoin d'établir des pratiques durables favorisant le rapprochement, le dialogue interculturel, la connaissance et la reconnaissance de la diversité ethnoculturelle et de son apport au développement social, culturel, économique et linguistique.

Pour arriver à cette vision et ces projet communs, les fonctionnaires ont été guidés par les principes d'équité dans les services et dans l'accès à ces derniers. C'est ainsi qu'ils ont réussi à mobiliser les élus et les autres employés de la Ville tout comme les acteurs clés du milieu qui ont participé aux consultations. Cette mobilisation au sein de l'appareil municipal a permis de susciter un soutien transversal (provenant de diverses divisions au sein de l'appareil municipal) impliquant :

- La mairesse et son cabinet.
- Les élus (à travers la Commission des services communautaires, vie de quartier et développement social).
- Le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire.
- Le Service de l'aménagement du territoire et urbanisme.
- Le Service de communication et des relations avec les citoyens.

- Le Service des ressources humaines.

Cette transversalité a aussi donné lieu à l'établissement de liens ou la prise en compte du plan d'action en immigration de la ville avec plusieurs comités, politiques<sup>3</sup> et plans d'action<sup>4</sup>, dont ceux de la démarche Municipalité amie des aînés, de la politique favorisant l'intégration des personnes handicapées et de Saguenay Ville Étudiante. Avec Avantages Saguenay (stratégie de promotion territoriale, de rétention et d'accueil des jeunes<sup>5</sup>), la Ville effectue un travail d'arrimage et de complémentarité d'action. La Ville est en relation avec d'autres services comme ceux de la sécurité publique, des travaux publics, de la sécurité incendie et du développement durable et de l'environnement. Nous assistons donc au début d'une deuxième phase où il y a une volonté de formation des employés autour des enjeux et des défis liés aux relations interculturelles et au vivre-ensemble et de démythification de l'im/migration en contexte interculturel. On souhaite que ces formations aident à mieux comprendre les enjeux du vivre-ensemble en contexte interculturel et à mieux adapter les services et les interventions. La Ville se prépare ainsi à lancer, de 2021 à 2023, des formations auprès des employés du Service de la culture, des sports et de la vie communautaire, Division arts, culture et bibliothèques, entre autres, mais aussi du Service de police de la Ville de Saguenay, qui a demandé une formation pour ses agents de prévention et communication. D'ailleurs, les fonctionnaires municipaux veulent instaurer plus que des formations avec ces agents de sensibilisation de la police. En effet, ils souhaitent établir des collaborations pouvant mener à des actions qui favorisent des approches inclusives permettant une plus grande représentation de la diversité présente sur le territoire (ethnoculturelle, mais aussi socioculturelle, âge, sexe, orientation sexuelle, etc.).

- 
3. Parmi ces politiques, notons la politique de développement social, la politique de développement des arts, de la culture et du patrimoine, la politique de reconnaissance des organismes et la politique de soutien aux organismes reconnus.
  4. La Ville travaille par exemple avec Transport et habitation à intégrer les questions liées à l'im/migration dans leurs réflexions. Le plan d'action pour l'habitation est d'ailleurs en élaboration.
  5. Vers la fin de l'année 2020, la stratégie a été modifiée et maintenant, elle inclut aussi les plus de 35 ans.

### 3. MOBILISATION À L'EXTERNE

Étant donné que la Ville veut maximiser les services pour les personnes immigrantes et identifier les endroits où ces services sont déficients, la relation avec les acteurs du milieu est primordiale. Elle l'est d'autant plus que les communautés locales et les groupes de citoyens représentent des ressources et des références pour la Ville, car ce sont eux, depuis plusieurs années dans la grande majorité des cas, qui ont en premier mis sur pied des actions favorisant les relations interculturelles. Ainsi, aujourd'hui, la Ville de Saguenay se concentre sur la mise en place de son plan d'action, dont le troisième axe est dédié entièrement aux actions favorisant le rapprochement et le dialogue interculturel. Par rapprochement, nous entendons la capacité de soutenir la connaissance mutuelle et la collaboration entre la population locale et les personnes issues de l'im/migration. Ce travail doit encourager la construction d'une communauté plus inclusive en éliminant les diverses barrières qui peuvent exister (préjugés, incompréhensions, peurs, etc.)<sup>6</sup>. En ce sens, l'idée est d'œuvrer de concert avec les organisations locales, les soutenir, les accompagner et bonifier, si besoin, leurs actions tout en profitant de leur expertise et de leur expérience.

Cette caractéristique du milieu fait en sorte que la Ville adopte un plan détaillé, dès le début du processus, pour consulter les personnes et organismes qui donnent des services et, par la suite, éventuellement procéder à une consultation citoyenne afin d'avoir un portrait des ressources et services et de se représenter l'état de la situation. Cet exercice et celui des comités de travail (2<sup>e</sup> étape du processus) ont eu pour effet de solidifier les relations entre la Ville et ses partenaires. Ceci a permis à la Ville

---

6. Dans le plan d'action, le troisième axe spécifie que ce travail implique des démarches individuelles et collectives pour créer les conditions nécessaires au rapprochement : « démarches individuelles et collectives mettant en place les conditions propices et nécessaires à la réduction des écarts culturels, à l'intégration socioculturelle, à l'inclusion de la diversité et à la pleine participation citoyenne des personnes immigrantes sur le territoire de la ville. Ces démarches de rapprochement et de dialogue permettent entre autres de mieux connaître et mieux comprendre les autres cultures, leurs besoins et leurs aspirations, de faire des analyses plus adéquates des situations, de reconnaître la responsabilité partagée quant à l'intégration et de favoriser le « vivre ensemble » » (Ville de Saguenay, 2019, p. 19).

de bénéficier d'une aide indispensable et nécessaire de la part des partenaires sur plusieurs plans, dont celui de l'élaboration des objectifs, des stratégies et des actions à inclure dans le plan d'action. De plus, ils ont contribué à légitimer la vision de la Ville, tout en sachant que le partage d'une vision commune et d'un projet collectif a demandé de l'effort afin de concilier les besoins et les aspirations ainsi que pour briser le travail en silos et compléter les actions tout en dépassant la vision réductrice de l'im/migration à sa seule composante de main-d'œuvre. En bref, on a rencontré presque les mêmes difficultés qu'à l'interne, mais dans un contexte plus complexe<sup>7</sup>. La réussite de ce processus est observable encore aujourd'hui avec des exemples où la Ville continue de bénéficier de l'aide des partenaires, notamment avec la création du *comité de partenaires pour le dialogue et le rapprochement interculturel*<sup>8</sup> qui accompagne la Ville dans les actions à entreprendre et l'aide à maximiser les résultats qui sont attendus du troisième axe du plan d'action en immigration de la Ville (*Saguenay Ville Diversifiée. Rapprochement, dialogue interculturel et inclusion socioculturelle durable*) (Ville de Saguenay, 2019). De plus, c'est le même plan d'action qui guide les actions à entreprendre pour la mobilisation des partenaires, des personnes immigrantes et des citoyens en général. Ainsi, la Ville prépare ses actions pour 2021-2023 en rencontrant ses partenaires pour leur expliquer les priorités et vérifier les possibilités de collaboration selon les expertises respectives. Parmi les actions envisagées, comme nous l'avons mentionné plus haut, il y a la formation des employés de plusieurs services en ce qui concerne les relations interculturelles. Pour ce faire, la Ville compte sur l'aide d'au moins un partenaire spécialisé dans les questions interculturelles.

---

7. La complexité des relations est principalement due à un écosystème délicat de liens entre organismes communautaires, entreprises privées et initiatives citoyennes (sans compter les prérogatives des paliers de gouvernement provinciaux et fédéraux). Nous sommes ici en présence de relations de pouvoirs diverses comme l'octroi de fonds (programmes gouvernementaux de subvention), la reconnaissance d'expertises ou la méconnaissance des mandats et des rôles des organisations. Ces relations doivent donc être traitées de façon à pouvoir faire reconnaître la place qui revient à chacun des organismes, institutions et initiatives pour consolider l'offre de services présente et développer celle qui manque dans un esprit collaboratif.

8. Il a une fonction consultative.

En général, il y a eu un début de travail immense permettant d'approfondir les relations avec divers partenaires et la population locale, notamment :

- les maisons d'enseignement (cégeps de Chicoutimi et de Jonquière, commissions scolaires des Rives-du-Saguenay et de la Jonquière, l'Université du Québec à Chicoutimi, les centres linguistiques à Jonquière et à Chicoutimi, la formation continue et les services de francisation);
- les organismes communautaires d'accueil, d'intégration et de défense des droits;
- les entreprises embauchant déjà des travailleurs issus de l'im/migration;
- les associations de personnes immigrantes et de citoyens engagés pour le «vivre-ensemble»;
- les organisations gouvernementales (CIUSSS, Services Québec, MIFI);
- certains fonctionnaires de la Ville (ressources humaines, services de la culture, des sports et de la vie communautaire, communications, urbanisme et aménagement du territoire).

Il y a cependant encore du travail à faire avec quelques-uns des acteurs présents. Ainsi, la Ville veut maintenir, consolider et développer des liens solides entre les différents ordres de gouvernement, autant avec le palier fédéral, que provincial, régional et municipal. Les fonctionnaires et les élus de la Ville sont conscients que pour avancer, par rapport aux relations interculturelles, la Ville doit rassembler, c'est-à-dire encourager les liens entre les différents acteurs afin de voir émerger un discours positif et une synergie entre les institutions favorisant l'amélioration des conditions pour l'établissement durable des personnes im/migrantes sur le territoire.

Si la Ville peut prendre un rôle actif dans son territoire afin de bonifier et maximiser les services tout en créant les conditions pour une plus grande inclusion, la construction d'un modèle de mobilisation régionale reste un souhait. Non seulement le rôle régional que cela peut impliquer n'est pas clair pour le MIFI (bailleur de fonds en la matière) et pour la Ville de Saguenay, mais

chaque acteur régional (le Saguenay, le Lac-Saint-Jean et le Fjord) a également pour l'instant son propre plan, ce qui signifie qu'il n'y a pas de partenariat entre eux. Toutefois, il y a une proximité territoriale avec la MRC du Fjord qui favorise la communication et la collaboration. Ainsi, plusieurs services offerts sur le territoire du Saguenay bénéficient aux personnes demeurant sur celui du Fjord. En outre, la Ville et la MRC travaillent de plus en plus sur des stratégies de promotion du territoire et de rétention, et nous savons que d'autres collaborations restent à définir. En ce qui concerne le Lac-Saint-Jean, pour le moment il n'y a pas de collaboration effective. Or, un des objectifs depuis 2020 est la recherche de créneaux de travail où développer des actions. Ainsi, la volonté de travailler ensemble est présente, mais il faudra la concrétiser en actions. Une des possibilités provient des volets concernant le rapprochement et le dialogue interculturel étant donné que les administrations des deux entités semblent sensibles à ces volets.

Finalement, en ce qui concerne la relation avec des municipalités de l'extérieur de la région, la Ville est membre depuis quatre ans du Réseau des municipalités en immigration et en relations interculturelles (RÉMIRI) et participe activement aux rencontres. Ce réseau constitue un excellent espace de réflexion, de partage (pratiques, réussites, etc.), de concertation et de représentation qui inspire les actions. De plus, il devient une force collective et un bon lieu de travail pour se doter d'un cadre de référence par rapport au rôle et aux responsabilités des municipalités en matière d'immigration et de relations interculturelles dont plusieurs territoires pourront bénéficier. Outre le RÉMIRI, la Ville est membre depuis 2018 du réseau des municipalités. Pour l'instant, le réseau ouvre des espaces afin de prendre en compte les besoins et les défis en im/migration, et commence à donner une plus grande importance au RÉMIRI.

#### **4. ÉVALUATION ET COMMUNICATION**

Lors de l'élaboration du plan d'action, l'idée d'une évaluation annuelle récurrente a été intégrée. Une première évaluation était prévue au printemps 2020, mais étant donné le contexte de la pandémie de COVID-19, elle fut reportée à l'automne 2020 et s'est

poursuivie en 2021 avec l'aide du MIFI. Par contre, une évaluation sommaire pour mesurer l'avancement des travaux a été effectuée et, somme toute, ils se poursuivent sans trop d'inconvénients. Parmi les instances qui devront participer à l'évaluation, le *comité de partenaires pour le dialogue et le rapprochement interculturel* a le mandat de collaborer à cette tâche afin de s'assurer d'avoir un regard externe (des individus qui ne sont pas des élus ou des employés de la fonction publique municipale). De plus, outre l'évaluation qui doit être reprise par la Ville et le comité de partenaires, il y a deux rapports (un rapport d'étape et un rapport final) qui ont été proposés au MIFI en qualité de bailleur de fonds pour la production du plan d'action (subventionnée en son entièreté) et sa mise en place (subventionnée à 50 %, l'autre moitié devant être assumée par la Ville). D'ailleurs, le MIFI comptait déjà sur une évaluation de l'avancement des actions proposées par la Ville pour la période 2019-2020.

Au cours du processus d'évaluation, on s'interroge sur les moyens et le moment appropriés pour mener une consultation publique sur les actions prises et l'état des interactions. De plus, il est prévu de répertorier les pratiques locales en lien avec l'interculturel sur le territoire et de faire des arrimages avec d'autres plans d'action et politiques de la Ville. Si certaines de ces démarches devaient reprendre en 2021 avec le service de communication de la Ville et la Division communautaire et plein air avec la participation du groupe de travail pour le développement social, les consultations sont envisagées pour la période 2022-2023, c'est-à-dire pour l'année de plus prévue par le MIFI dans la nouvelle entente. En suivant la dernière mise à jour du plan d'action, la période de temps 2021-2022 est réservée pour la mise en place de stratégies de communication afin de sensibiliser et promouvoir la participation sociale des citoyens aux initiatives permettant de favoriser la contribution et l'inclusion des im/migrants. Parmi ces initiatives, il y a l'idée de la reconnaissance de l'apport historique des im/migrants sur le territoire afin de se défaire de l'idée d'une immigration récente en région et mettre en valeur l'importance de la contribution de cette immigration au développement social, culturel et économique et donc à la vitalité régionale.

## 5. CADRES CONCEPTUELS ET TERMINOLOGIE

Le plan d'action de la Ville de Saguenay, avec ses trois axes, met de l'avant trois termes : accueil, inclusion et diversité. Ces termes permettent de préciser le type d'action que la Ville veut proposer, mais aussi l'idée ou l'esprit qui anime les actions dans chacun des axes tout en attribuant des qualificatifs au territoire. Cela est évident à la lecture du plan d'action, dans lequel on retrouve les expressions : ville accueillante, ville inclusive et ville diversifiée (Ville de Saguenay, 2019).

Il est intéressant de noter que les termes mentionnés précédemment deviennent à la fois des qualités proclamées et descriptives. Proclamées, parce que la Ville déclare dans un plan d'action qu'elle est accueillante, inclusive et diversifiée. Sans évacuer la raison d'être du plan d'action et la réalité qui a poussé à son élaboration (le constat de l'état de la situation), la Ville voit déjà ces qualités dans le territoire, mais déclare qu'elles nécessitent une amélioration, comme le laisse entendre le premier objectif général du plan : « Réunir les conditions propices à l'édification d'une collectivité territoriale de plus en plus accueillante, inclusive et diversifiée ethnoculturellement, favorable à la pleine participation des personnes immigrantes » (Ville de Saguenay, 2019, p. 13).

Outre cette autodescription, dans le processus d'élaboration du plan d'action et dans ce dernier, nous pouvons constater la présence d'une multitude de concepts et de principes qui ont contribué à guider les travaux. Les dénombrer serait trop long, mais quelques-uns méritent d'être soulignés : vivre-ensemble, dialogue, concertation, participation, accessibilité des services et responsabilité. Ces concepts et ces principes portent l'idéal d'une cité où tout le monde travaille pour le bien commun, grâce à une vision mettant l'accent principalement sur deux des trois courants de la pensée pluraliste (Frozzini et al., 2019; White, 2017, 2018). Le modèle des « 3 D », développé au sein du Laboratoire de recherche des relations interculturelles (LABRRI), soutient que chaque courant comprend une spécificité, mais que les trois sont nécessaires :

Le premier courant, celui de la diversité, promeut avant tout la reconnaissance de l'autre, de ses spécificités. La diversité est ici quelque chose de positif devant être protégé et valorisé, car elle est considérée comme une source d'enrichissement (White, 2017). Le deuxième courant est celui de la discrimination, qui cherche à réduire les écarts de traitement, surtout concernant les lois, afin de garantir l'égalité (de chances, de traitement, etc.) entre les individus. Sa finalité est de combattre les inégalités sociales et économiques produites par les divers types de discrimination : systémique, raciale, etc. Le dernier courant est celui du dialogue, au sein duquel la communication entre individus devient primordiale, en vue d'analyser les barrières à la compréhension mutuelle, de réduire les écarts qui conduisent à l'exclusion et de développer les compétences de coopération et d'adaptation, dans une logique de réciprocité (Frozzini et al., 2019, p. 84).

Nous pouvons avancer que la diversité et la discrimination sont les deux courants les plus évidents tout au long du processus et dans le plan d'action comme le laisse entendre la description de la vision de la Ville de Saguenay :

Saguenay se veut une ville accueillante, inclusive et diversifiée dotée d'une vision collective qui favorise l'inclusion de la diversité ethnoculturelle, qui mise sur les ressemblances plutôt que sur les différences et qui reconnaît la contribution au développement social, économique et culturel des Québécoises et des Québécois de toutes les origines.

Au cours des prochaines années, la Ville veut se positionner comme un leader et être à l'avant-garde en matière d'accueil, d'intégration et d'établissement durable des personnes immigrantes. Elle consentira des efforts importants dans le but de garantir un accès équitable à l'information et aux services, d'inciter la participation, d'adopter un discours positif de l'immigration et de favoriser les pratiques partenariales, concertées, multisectorielles, complémentaires et innovantes. La Ville entend également encourager le dialogue et le rapprochement interculturel comme moyens favorables à l'inclusion de la diversité ethnoculturelle, à l'égalité des chances et incitants à la lutte contre les préjugés, la discrimination et le racisme.

Bâtir et maintenir le « vivre-ensemble » nous demande, en tant que collectivité locale, de reconnaître l'importance de la langue française comme moyen d'intégration sociale, économique et culturelle, d'être fiers des valeurs communes qui nous unissent et de continuer à construire notre présent ensemble. Nous devons

projeter notre regard vers l'avenir, sans jamais oublier ce que nous avons bâti conjointement par le passé, afin de mieux saisir d'où nous venons, où nous en sommes et où nous voulons aller collectivement (Ville de Saguenay, 2019, p. 14).

Le courant du dialogue est plus présent dans le troisième axe du plan d'action :

Actions favorisant les conditions nécessaires au rapprochement, au dialogue interculturel et à l'inclusion socioculturelle durable des personnes immigrantes. [...] démarches individuelles et collectives mettant en place les conditions propices et nécessaires à la réduction des écarts culturels, à l'intégration socioculturelle, à l'inclusion de la diversité et à la pleine participation citoyenne des personnes immigrantes sur le territoire de la ville. Ces démarches de rapprochement et de dialogue permettent entre autres de mieux connaître et mieux comprendre les autres cultures, leurs besoins et leurs aspirations, de faire des analyses plus adéquates des situations, de reconnaître la responsabilité partagée quant à l'intégration et de favoriser le « vivre ensemble ». (Ville de Saguenay, 2019, p. 19)

Toutefois, l'influence de ce courant demeure ténue dans sa forme et dans les actions proposées. L'ensemble des éléments avancés par la Ville peuvent néanmoins être repris par d'autres localités afin de se les approprier, développer des politiques et envisager des actions adaptées à leurs propres contextes. En ce sens, après le processus de concertation, la Ville de Saguenay a pu par exemple clarifier ses rôles, qui ne sont pas seulement ceux de facilitateur, d'accompagnateur et de mobilisateur, mais aussi de leader :

*Rassembleur* afin de faire des liens entre les différents milieux, de favoriser un discours positif de l'immigration et de promouvoir la contribution au développement social, économique et culturel des Québécoises et Québécois de toutes les origines.

*Coordonnateur* de la concertation afin d'harmoniser l'ensemble des actions et des stratégies collectives et concertées en matière d'immigration, de mieux orienter le développement des projets structurants et de favoriser une vision, des objectifs communs, afin d'accroître la cohérence, la complémentarité et l'effet des actions.

*Agent de liaison* assurant les liens entre les partenaires afin de mettre en place des actions innovantes et structurantes capables de bonifier l'offre de services de proximité existante et de la rendre plus adaptée et accessible à l'ensemble des personnes immigrantes sur le territoire. (Ville de Saguenay, 2019, p. 16)

L'ensemble de ces éléments démontre qu'il y a une volonté palpable de la part des élus et des fonctionnaires, qui demeurent disposés à entendre le milieu et à se laisser guider pour le bien commun.

\*\*\*

Le travail effectué par la Ville de Saguenay afin de concevoir et mettre en place son nouveau plan d'action en im/migration constitue un processus intéressant ayant des répercussions positives sur le terrain. Parmi les principaux gains, mentionnons la reconnaissance de la place que la Ville occupe comme leader sur son territoire. Les répercussions à long terme ont des chances d'être positives étant donné qu'à travers le processus mis en place, la Ville a acquis une légitimité régionale qu'elle ne pouvait pas avoir auparavant en matière d'im/migration. Le positionnement qu'elle occupe maintenant peut lui permettre de faire avancer des dossiers tout en bénéficiant d'un réseau solide de partenaires.

La consolidation d'un réseau de partenaires prêts à aider la Ville dans un esprit de concertation, afin d'avancer vers la vision et les objectifs qu'elle s'est donnés, constitue un deuxième gain important provenant du processus enclenché. Elle va de pair avec un autre gain important : la cartographie des services offerts sur le territoire et l'identification des lacunes. Ces connaissances permettent à la Ville de mieux cerner les besoins et d'améliorer ainsi la vie sur son territoire.

Un dernier élément positif qui mérite d'être soulevé, à la suite du processus d'élaboration du plan d'action, est l'importance d'avoir réussi à faire comprendre à une bonne partie de l'appareil municipal et des partenaires que pour avancer dans la direction voulue, des démarches de rapprochement et de dialogue inter-culturel sont nécessaires. Pour les élus et les fonctionnaires, ces démarches permettent, entre autres, de mieux connaître et mieux comprendre les autres cultures, leurs besoins et leurs aspirations,

de faire des analyses plus adéquates des situations pour ensuite prendre des décisions éclairées et adaptées qui favorisent le « vivre-ensemble ». Ces idées sont inscrites dans le troisième axe d'intervention (Saguenay ville diversifiée), qui encourage les démarches individuelles et collectives visant à créer les conditions nécessaires à la réduction des écarts culturels, à l'intégration socioculturelle, à l'inclusion de la diversité et à la pleine participation citoyenne des personnes immigrantes sur le territoire de la Ville. Pour cette raison, en janvier 2020, le *comité des partenaires pour le dialogue et le rapprochement interculturel* a été formé. Toutefois, avec l'arrivée de la pandémie de COVID-19, les travaux du comité n'ont pas eu lieu en 2020. Ils ont repris au courant de la première moitié de 2021.

Notons que les actions de rapprochement, de dialogue et d'amélioration des relations interculturelles ont pour but ultime de favoriser la rétention de la population sur le territoire. Ce dernier constitue un des plus grands enjeux dans la région et est intimement lié à la capacité de la Ville, des partenaires et de la population en général à créer un écosystème favorable. Le défi est majeur, car il implique des actions importantes par rapport à au moins trois autres enjeux : (1) la bonification du milieu de vie (bien répondre aux besoins de la population, par exemple en complétant l'offre de services); (2) effectuer des liens entre les différentes sphères de la vie (économique, sociale, culturelle, participation citoyenne, etc.) pour bien répondre aux demandes de service; et (3) améliorer la compréhension du vivre-ensemble en contexte interculturel. En somme, la Ville cherche à préparer le milieu et à adopter des mécanismes permettant un ajustement constant. Les défis sont majeurs pour l'avenir tout comme les risques d'erreurs ou de mise à l'écart de diverses actions proposées.

Si les éléments de la démarche mentionnés plus haut semblent aller dans la bonne direction, il y a encore des tensions qui peuvent orienter le processus de mise en œuvre des actions prévues par le plan d'action. Parmi elles, il y a la relation avec le MIFI. Le positionnement et la légitimité que la Ville a obtenue auprès du milieu ont facilité sa reconnaissance auprès du MIFI, qui s'est engagé à financer à hauteur de 50 % la deuxième

phase de mise en place du plan d'action. Toutefois, les orientations du gouvernement du Québec ne semblent pas toujours concorder avec la vision, les besoins et la réalité de l'im/migration sur le territoire de la Ville. En effet, rappelons que, récemment, le gouvernement a changé des règlements concernant le Programme de l'expérience québécoise (PEQ), qui touche des travailleurs migrants temporaires et les étudiants internationaux en se basant sur une vision utilitariste axée sur les seuls besoins en main-d'œuvre (Radio-Canada, 2019; Pilon-Larose, 2020). Le conseil municipal de la Ville de Saguenay, sous la recommandation de la Table Saguenay Ville Étudiante, adopte le 13 janvier 2020 une résolution s'opposant à tout changement du PEQ<sup>9</sup>. Cette décision constitue un positionnement clair de la Ville et de ses partenaires contre l'initiative gouvernementale au moyen d'une action de soutien de la part des membres organisationnels de cette table. De plus, elle constitue une reconnaissance de la contribution socioéconomique des étudiants internationaux et du potentiel de rétention de ceux-ci, ainsi qu'un positionnement de la Ville comme milieu favorable à leur présence. Si le changement en question a échoué après une vague de protestations provenant de différents milieux dans l'ensemble des régions au Québec, ce type d'initiative traduit la vision et les objectifs du présent gouvernement. Ainsi, comme nous l'avons mentionné, des adaptations sont souhaitées de la part de la Ville de Saguenay dans la structure et la conception des ententes conçues par le MIFI, notamment quant à la durée des ententes et aux délais trop longs pour leur signature, car elles ont une vision et parfois des objectifs trop éloignés de la réalité et des besoins locaux en matière d'inclusion. Pour la Ville, il est prioritaire de reconnaître les besoins spécifiques à chaque territoire et de pouvoir s'appuyer sur un soutien financier au-delà des ententes d'une année. Les dernières réflexions font état d'ententes d'une durée minimale de trois ans et la nouvelle

---

9. Dans ce document, le conseil municipal se positionne contre tout changement au Programme de l'expérience québécoise (PEQ) qui aurait pour conséquence de réduire l'accessibilité au Certificat de sélection du Québec (CSQ) pour les étudiants internationaux. De plus, dans la résolution, on demande au gouvernement de procéder à des consultations auprès des organisations concernées. Voir la résolution VS-CM-2020-43 (Conseil municipal de la Ville de Saguenay, 2020).

version du programme du MIFI va dans ce sens. Le MIFI doit donc aider les municipalités avec des moyens et des actions favorisant l'inclusion sociale et culturelle et non pas seulement l'intégration économique et professionnelle. C'est ainsi que l'on favorisera la pleine participation des personnes im/migrantes et leur établissement durable sur le territoire.

Ailleurs, nous avons souligné que l'adoption de lois et de règlements restrictifs avec une vision utilitariste des im/migrants et l'existence d'une volonté d'inclusion de ces derniers

créent un paradoxe où les conditions de l'inclusion sont toujours remises en question et appelées à se rapprocher du discours économique qui réduit les dimensions humaines à un seul facteur : combler les besoins. Pourtant, ce même contexte permet la remise en question de cette vision et cela pour les mêmes raisons afin de favoriser la valorisation d'autres dimensions propres au bien-être humain. Cet état de fait crée une tension pouvant ralentir la mise en place d'actions favorisant l'inclusion des (im)migrants (Frozzini, 2019, p. 188).

Il est donc question ici d'un défi majeur dans un contexte où l'autre est toujours victime de suspicion et où la logique du raisonnement néolibéral est bien installée (Frozzini & Law, 2017). Pour conclure, nous voulons porter l'attention du lecteur sur un autre défi que la Ville devra affronter. Étant donné le peu de ressources disponibles dans le secteur communautaire (et public par la même occasion) et la logique de compétition qui s'est installée depuis les années 1980 (Shragge, 2013), il y a toujours un danger que la concertation soit minée par des intérêts particuliers portés par les mêmes partenaires qui ont approuvé la démarche de la Ville et les propositions mises sur la table. Pour minimiser les problèmes qui pourraient surgir, la vigilance, mais aussi le maintien d'une vision claire sur les objectifs à atteindre, pour le bien commun, doivent toujours guider les actions à entreprendre. Toutefois, nous savons que même si cela semble évident, c'est sa traduction sur le terrain par des actions concrètes qui ne sera pas facile, car elle risque parfois de créer des frictions entre les partenaires. Pour cette raison, le renforcement constant de la concertation deviendra un élément de plus en plus important à travers le temps.

ENCADRÉ 16.1.

**Ville de Saguenay – Faits saillants**

- Éloignée des grands centres urbains, la région a été fondée relativement récemment sur la base de migrations internes. Saguenay est également une ville universitaire (Université du Québec à Chicoutimi).
- Les premières initiatives visaient d’abord l’attraction et la rétention de la main d’œuvre, de même qu’à attirer des entrepreneurs.
- Le réseau d’action communautaire est relativement faible en comparaison à d’autres régions.
- La vitesse avec laquelle les acteurs se sont mobilisés autour d’une approche plus globale est impressionnante.

**RÉFÉRENCES**

- Conseil municipal de la Ville de Saguenay, « Procès-verbal », 13 janvier 2020, en ligne : <https://ville.saguenay.ca>.
- Frozzini, Jorge, « Les conditions de l’inclusion dans un contexte paradoxal : Réflexions autour de la Ville de Saguenay », *Periferia*, vol. 11 n° 3, 2019, p. 188-215.
- Frozzini, Jorge, Audrey Gonin et Marie-Josée Lorrain, « Dynamiques interculturelles en milieu de travail et associatif : Des enjeux incontournables pour une participation démocratique des néo-Québécois », *Communiquer. Revue de communication sociale et publique*, vol. 25, 2019, p. 79-97.
- Frozzini, Jorge et Alexandra J. Law, *Immigrant and Migrant Workers Organizing in Canada and the United States : Casework and Campaigns in a Neo-liberal Era*, Lexington Books, 2017.
- Institut de la statistique du Québec, « La population des régions administratives, des MRC et des municipalités du Québec en 2019 », 2020, en ligne : <https://statistique.quebec.ca>.
- Ministère de l’Immigration, Diversité et Inclusion, *Fiches régionales-Portrait des 17 régions administratives du Québec*, 2018.
- Ministère de l’Immigration, de la Francisation et de l’Intégration, « Immigration Québec – Programme Mobilisation-Diversité », 2020, en ligne <https://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/partenaires/programmes-integration/mobilisation-diversite/index.html>
- Pilon-Larose, Hugo, « Immigration : Québec réforme à nouveau le PEQ », *La Presse*, 9 juillet 2020, en ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2020-07-09/immigration-quebec-reforme-a-nouveau-le-peq.php>
- Radio-Canada, « Immigration : la réforme du gouvernement Legault suspendue, des consultations à venir ». 8 novembre 2019, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1382870/peq-caq-immigration-reglement-etudiants-travailleurs>

Shragge, Eric, *Activism and social change : Lessons for community organizing (2<sup>nd</sup> edition)*, University of Toronto Press, 2013.

Ville de Saguenay, *Faits Saillants. État de la situation de l'immigration, des services et des initiatives*, 2018.

Ville de Saguenay, *Plan d'action en matière d'accueil, d'intégration et d'établissement durable des personnes immigrantes, 2019-2022*, 2019.

White, Bob W., « Pensée pluraliste dans la cité : L'action interculturelle à Montréal », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 29-57.

White, Bob W., « What is an Intercultural City and How Does It Works? », dans Bob W. White (dir.), *Intercultural cities*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 21-54.

## CHAPITRE 17

---

# SURVOL DE L'IMPLICATION DE LA VILLE DE SHERBROOKE

---

Louise Paquet et Roukayatou I. Abdoulaye

Dans ce texte, nous allons faire un survol de l'implication de la Ville de Sherbrooke dans le domaine de l'immigration de 2004 à 2020, soit depuis que la Ville a adopté une Politique d'accueil et d'intégration des personnes immigrantes. Qui dit survol dit passage rapide à travers le temps pour mettre en évidence les faits saillants de cette période. Au préalable, nous prendrons le temps de dire quelques mots sur le peuplement de la Ville, de présenter cette Politique qui est devenue le cadre de référence en immigration pour plus d'une décennie et de préciser les intentions des élus municipaux lors de son adoption.

L'essentiel de notre propos consiste à montrer comment la mise en œuvre de cette politique s'est faite, tant sur le plan de l'adaptation des services municipaux que des réalisations marquantes accomplies durant cette période. Par la suite, nous analyserons les interventions de la Ville sous deux angles et nous présenterons les facteurs de réussite, les obstacles et les contraintes rencontrés au cours du processus. Enfin, nous terminerons par une brève conclusion s'ouvrant sur des perspectives d'avenir à court terme.

### 1. SHERBROOKE, TERRE D'ACCUEIL

Mis à part les populations autochtones qui peuplaient le territoire, le développement de Sherbrooke s'est fait par l'immigration. Dès le 18<sup>e</sup> siècle, des loyalistes fidèles à la Couronne britannique ont

trouvé refuge dans la région à la suite de la guerre d'indépendance américaine. C'est Gilbert Hyatt qui a fondé Sherbrooke en 1802. Au 19<sup>e</sup> siècle, c'est au tour des Irlandais et des Canadiens-français de venir s'installer dans les cantons pour trouver du travail. Ces derniers deviendront majoritaires et marqueront considérablement la vie et la culture de Sherbrooke. Comme ailleurs au Québec et au Canada, le 20<sup>e</sup> siècle apporte son lot de personnes immigrantes désireuses de fuir la guerre, les persécutions, la répression, en quête d'un avenir meilleur. Dans la première moitié du siècle, il s'agit surtout de Syriens, d'Italiens, d'Allemands et de Hongrois. À compter des années 1960, ce sont des Haïtiens et des Vietnamiens, suivis de Chiliens, de Colombiens et d'autres réfugiés d'Amérique du Sud ou d'Amérique centrale qui s'y installeront. Puisque Sherbrooke a été identifié par le gouvernement du Québec comme une des trois villes ciblées pour l'accueil de la population immigrante (avec Québec et Gatineau), les vagues migratoires se succèdent en provenance de pays où sévissent des conflits et des guerres : Ex-Yougoslavie, Iran, Afghanistan, Congo, Burundi et Algérie dans les années 1990; Colombie, Irak et Syrie à compter des années 2000. Par ailleurs, Sherbrooke n'accueille pas que des réfugiés. D'autres catégories d'immigrants sont attirées par sa qualité de vie. Ainsi, de nombreux Français, des Américains et des ressortissants du Maghreb viennent s'y établir (Sherbrooke, 2003).

Toutes ces arrivées ont contribué à faire de Sherbrooke une mosaïque interculturelle où la population parle français à 90 %. La part de la population immigrante à Sherbrooke va en augmentant avec les années : de 4,2 % en 2001, elle passe à 5,6 % en 2006, puis à 6,2 % en 2011 et 7,1 % en 2016<sup>1</sup>. Selon le recensement de 2016, plus de 70 % des personnes immigrantes établies en Estrie

---

1. Le territoire de référence n'est pas le même pour le recensement de 2001 que pour ceux qui ont suivi car, en 2002, la Ville de Sherbrooke fusionne avec les municipalités d'Ascot, Rock Forest, St-Élie-d'Orford, Deauville, Bromptonville, Fleurimont et Lennoxville. Pour 2011, il n'y a pas eu de recensement, mais plutôt une enquête nationale auprès des ménages, à laquelle la participation était volontaire. Les données de 2016 sont pour la région métropolitaine de recensement de Sherbrooke.

vivent à Sherbrooke et plus de 85 % des immigrants récents s'y installent (MIFI, 2019) dont une proportion très importante de personnes réfugiées.

## 2. ADOPTION D'UNE POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION (2004)

Jusqu'à l'adoption de la Politique d'accueil et d'intégration en 2004, la Ville n'avait pas d'orientations claires dans le domaine de l'immigration. Malgré cela, son intérêt pour la question se manifestait déjà dans différentes initiatives : identification de la population immigrante comme groupe-cible à l'intérieur de la Politique d'action communautaire adoptée en 1996; soutien financier à six organismes en immigration reconnus par la Ville; participation à des comités mis en place par le ministère des Relations avec les Citoyens et de l'Immigration (MRCI)<sup>2</sup>; financement du Festival des traditions du monde créé dès 1998, etc.

Plusieurs facteurs ont favorisé la décision de la Ville de se doter d'une politique en ce domaine : l'accroissement de l'immigration à Sherbrooke, la création de la nouvelle Ville de Sherbrooke en 2002 à la suite des fusions municipales, les demandes exprimées par les organismes en immigration pour que la Ville intervienne davantage et l'offre d'un soutien financier de 50 000\$ de la part du MRCI pour que la Ville prenne des actions en ce domaine. À la suite de cette offre, le personnel administratif a demandé à ce que l'argent serve d'abord à l'élaboration d'une politique de laquelle découlerait un plan d'action, une proposition que le conseil municipal a acceptée.

À compter d'août 2003, un comité a été formé pour réaliser ce mandat sous la présidence d'un conseiller municipal, Pierre Boisvert. Un portrait de l'immigration à Sherbrooke a été produit, de même qu'un diagnostic et un bilan de la situation. Des ateliers de discussion ont aussi été organisés avec les organismes du

---

2. Il s'agit du Comité de vigilance et d'action pour l'harmonisation des relations interculturelles en Estrie et du Comité des relations interculturelles qui, lui, avait été mis sur pied par le MRCI (à ne pas confondre avec le Comité des relations interculturelles et de la diversité (CRID) qui sera créé par la suite par la Ville).

milieu. Finalement, une consultation publique sur le projet de politique a été tenue avec succès (150 personnes présentes et une dizaine de mémoires déposés). Le 17 mai 2004, la Politique d'accueil et d'intégration des personnes immigrantes est adoptée par le conseil municipal. D'après Jean-Yves La Rougery, directeur du Service des sports, de la culture et de la vie communautaire :

L'adoption de la Politique a été un fer de lance pour la Ville qui s'est démarquée en devenant la première ville fusionnée à le faire. C'est un événement porteur pour la communauté et pour l'organisation. Une politique, c'est structurant. Et ça sert de levier de financement avec le ministère en donnant des moyens plus ambitieux.

À la suite de l'adoption de la Politique, un plan d'action a été élaboré pour assurer sa mise en œuvre et le Comité des relations interculturelles et de la diversité (CRID) a été formé par le conseil municipal pour voir au suivi de la politique.

## 2.1. Contenu de la Politique

Tel que mentionné dans la Politique, auparavant, la Ville apparaissait « plus forte comme partenaire et comme acteur dans sa communauté que comme organisation effectuant la gestion de la diversité ethnoculturelle » (Sherbrooke, 2004; p.6). On a cherché à remédier à cette situation par l'intermédiaire de la Politique. Dorénavant, deux angles d'intervention apparaissent : celui de la Ville en tant qu'organisation municipale (accès aux services municipaux, aux emplois, etc.) et celui des relations de la Ville avec la communauté (concertation, partenariat, sensibilisation de la population, etc.).

TABLEAU 17.1.

## Synthèse de la Politique d'accueil et d'intégration de la Ville de Sherbrooke

---

### Mission

La Ville entend assurer **une accessibilité à ses services, à ses emplois et aux différentes sphères de la vie municipale** aux citoyens de toutes les origines et **favoriser le développement d'un sentiment d'appartenance à la communauté** sherbrookoise, et ce, en collaboration avec les différents acteurs concernés.

### Ceci implique

**Un leadership naturel dans les champs de responsabilités municipales.**

Passer d'une égalité de droit à une égalité de fait.

**Un leadership partagé dans les autres champs d'intervention** (complémentarité, facilitation de l'accueil et la rétention, accompagnement de la population immigrante, soutien aux initiatives, référence).

### Principes directeurs

Reconnaissance des immigrants comme des citoyens à part entière

Équité

Accommodement raisonnable

Gestion proactive de la diversité ethnoculturelle

Facilitation de l'adaptation des immigrants

Promotion de la réalité pluraliste de la société

Collaboration et partenariat

### Orientations

1. Favoriser l'accès aux services municipaux à tous les citoyens issus de l'immigration
  2. Encourager la représentativité des immigrants dans tous les secteurs d'activités municipales
  3. Favoriser le rapprochement interculturel
  4. Développer le partenariat
- 

Les deux premières orientations de cette Politique sont davantage en lien avec la Ville comme organisation municipale : l'accès aux services municipaux et la représentativité des personnes immigrantes, à la fois dans les emplois au sein de la Ville et dans les instances consultatives et décisionnelles. Les orientations 3 et 4 sont davantage axées sur la communauté : éducation interculturelle de la population, encouragement à la participation, mise en place de mesures d'attraction, stimulation de l'entrepreneuriat, etc. Notons que l'orientation 4, « Développer le partenariat », se décline en 10 axes d'intervention dont quatre sont en lien direct avec l'intégration économique des personnes immigrantes,

considérées ici comme « l'une des principales clés de l'intégration » (Sherbrooke, 2004, p. 22). Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet.

La Politique apporte des bases solides pour le vivre-ensemble. Elle amène la Ville à se pencher sérieusement sur son organisation municipale en développant un programme d'intervention élaboré qui ne peut se réaliser sans la mise en œuvre d'une approche transversale à l'intérieur de l'appareil municipal et l'investissement de ressources humaines et financières significatives.

## 2.2. Plans d'action

Disons quelques mots sur la place des plans d'action dans le processus de planification de l'intervention de la Ville. D'abord, il faut savoir que chaque fois qu'une entente intervient avec le ministère de l'Immigration<sup>3</sup>, la Ville procède à l'élaboration d'un plan d'action. Les différents plans d'action qui se succèdent après l'adoption de la Politique s'inspirent directement de son contenu. Il s'agit d'abord de plans triennaux (2005-2007; 2008-2010), puis d'un plan annuel (2011).

Bien que la Ville prépare un plan d'action pour la période 2012-2015, il n'y aura pas d'entente avec le ministère pour son financement, car celui-ci décide de modifier son approche. Le plan ne sera donc jamais adopté par le conseil municipal. En effet, entre 2012 et 2015, le ministère semble plutôt favoriser la préparation d'une entente régionale pilotée par la Conférence régionale des élus (CRÉ). Des énergies considérables sont investies par plusieurs partenaires jusqu'en 2015, alors que le gouvernement procède à l'abolition des CRÉ, qui sera effective au début de l'année suivante. À Sherbrooke, comme ailleurs au Québec, cette décision est accueillie comme une très mauvaise nouvelle pour la concertation régionale. Elle est suivie par la fermeture des bureaux régionaux du ministère de l'Immigration la même année.

---

3. Selon les époques, l'interlocuteur ministériel a changé d'appellation : le MRCI lors de l'adoption de la Politique; puis le MICC dès le premier plan d'action en 2005; ensuite le MIDI en 2014 et, depuis 2019, le MIFI. On trouvera une traduction de ces acronymes à la fin du texte.

La Ville ne reçoit donc aucun appui financier du Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) à compter de 2012. Cette absence de soutien du ministère n'incite pas la Ville à investir dans ce domaine, ce qui entraîne un effet de démobilisation dans le milieu (Sherbrooke, 2015) et oblige les acteurs municipaux à redoubler d'efforts pour trouver, malgré tout, des façons d'agir.

Il faudra attendre jusqu'en 2016 pour que les discussions reprennent et que le ministère manifeste son intention de signer à nouveau une entente avec la Ville de Sherbrooke. Une entente transitoire d'un an est signée avec le MIDI. Un chantier de réflexion s'amorce alors et le milieu est invité à s'impliquer activement dans l'exercice à travers différents mécanismes : groupes de travail, entretiens individuels, questionnaires, rapports de recherche, demi-journée de discussion réunissant plus d'une centaine de personnes, etc. (Sherbrooke, 2018). Un des résultats de cet exercice est le développement d'un *Tableau de bord de l'accueil et de l'intégration des personnes immigrantes dans la Ville de Sherbrooke* (2017), un outil élaboré en collaboration avec l'Observatoire estrien en développement des communautés pour tracer le portrait de la situation et faire le suivi de l'évolution des conditions d'accueil et d'intégration propres à la Ville de Sherbrooke.

En 2017, une nouvelle entente intervient entre la Ville et le MIDI et un nouveau plan d'action est adopté pour 2018-2019. Après plusieurs années d'attente, l'objectif suscite un très grand enthousiasme, tant à l'interne que dans le milieu communautaire et associatif. L'ampleur de la démarche de réflexion et de consultation réalisée le montre bien. Par ailleurs, comme la Politique d'accueil et d'intégration date de 2004, il apparaît utile de refaire le point sur la situation à la lumière du nouveau contexte politique, économique et social.

Il vaut la peine de présenter une synthèse de ce plan d'action qui constitue un document important pour l'intervention de la Ville dans le domaine de l'immigration.

Comme on peut le voir, on retrouve des similitudes avec la Politique de 2004, comme le fait que l'on fait encore référence à la Ville comme organisation municipale et à la Ville comme communauté. Les mêmes préoccupations reviennent, mais elles sont organisées autrement.

TABLEAU 17.2.

### Synthèse du Plan d'action 2018-2019

#### Vision

L'ambition de faire de Sherbrooke une **ville interculturelle accueillante et inclusive** pour ainsi favoriser **le bien-être** économique, culturel, physique et social des Néo-Sherbrookoïses et des Néo-Sherbrookoïses. Pour ce faire, une approche de **responsabilité partagée** est de mise entre **la Ville, organisation municipale**, à travers l'implication des différents services municipaux et **la Ville communauté**, qui regroupe l'ensemble des parties prenantes concernées par l'immigration.

#### Axes d'intervention

- A. Liens entre les différents acteurs, intervenants et la population immigrante
- B. Intégration économique
- C. Intégration sociale
- D. Rapprochement interculturel et lutte contre la discrimination, le racisme, les préjugés et l'extrémisme
- E. Transversalité et complémentarité

À partir du Plan d'action 2018-2019, faire de Sherbrooke une ville interculturelle accueillante et inclusive est devenu la finalité ultime, pour ne pas dire le leitmotiv, de toutes les interventions mises en place ou soutenues par la Ville de Sherbrooke.

## 3. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

### 3.1. L'adaptation des services

L'approche transversale préconisée dans la Politique incite différents services de la Ville à adapter leurs interventions en fonction de la population immigrante. Trois services municipaux sont particulièrement visés : les ressources humaines, la police et les loisirs.

*Le Service des ressources humaines*

Le SRH est devenu un allié important dans la mise en œuvre de la Politique. La Ville a voulu donner l'exemple en tant qu'employeur en lançant un vaste chantier sur la gestion de la diversité en emploi, en collaboration avec des chercheurs en relations interculturelles de l'Université de Sherbrooke. Ce travail a débouché sur l'adoption en 2009 d'un Programme d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE) visant à rendre la composition de la main d'œuvre plus représentative de l'ensemble de la population et à corriger les pratiques internes pouvant avoir des effets d'exclusion sur certains groupes (Sherbrooke, 2004).

Il est important de préciser que, dans les PAÉE, les cibles minimales d'embauche sont établies par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec (CDPDJ), non pas selon le pourcentage des personnes visées dans l'ensemble de la population, mais plutôt en fonction de la disponibilité des personnes visées sur le marché du travail régional pour chaque emploi. Par ailleurs, la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics à laquelle est assujéti l'ensemble des municipalités ne cible pas directement les personnes immigrantes. Ce sont plutôt les minorités ethniques et visibles qui sont visées, ainsi que d'autres groupes sous-représentés comme les femmes, les personnes handicapées et les autochtones<sup>4</sup>.

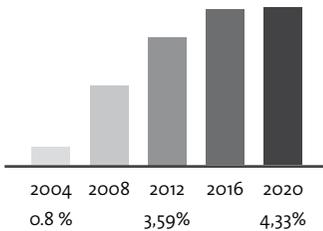
---

4. Parmi les minorités ethniques, on retrouve passablement de personnes immigrantes (mais pas toutes) et parmi les minorités visibles, on retrouve des personnes de 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> génération. C'est par auto-identification que l'on procède pour les personnes faisant partie de ces catégories.

FIGURE 17.1.

## Représentation des minorités visibles à l'emploi de la Ville de Sherbrooke

**Évolution des emplois  
minorités visibles et ethniques  
Ville de Sherbrooke 2004-2020**



En 2004, la représentation des minorités visibles et ethniques au sein de l'appareil municipal s'établissait à 0,8 %. En 2006, la Commission établissait une cible de 3,22 %, qui a été dépassée en 2012.

Comme on peut le voir, en nombre absolu, ces emplois n'ont pas vraiment augmenté dans les quatre dernières années<sup>5</sup>.

En 2020, de nouveaux objectifs ont été identifiés par la Ville et les efforts devront se poursuivre, particulièrement pour les catégories d'emplois suivantes :

- Minorités visibles : cadres/professionnels/semi-professionnels et technique;
- Minorités ethniques : cadres/professionnels/emplois manuels.

Présentement, un plan d'action est en préparation. Il permettra au Service des ressources humaines de prioriser les actions à mettre en place, notamment en regard de la formation, du recrutement, de l'accompagnement des gestionnaires, du partenariat avec les organismes en employabilité, etc.

En plus, dans le cadre du PAÉE, différentes mesures ont été mises en place par les Ressources humaines : analyse des barrières à l'accès, révision des procédures d'embauche et des grilles d'évaluation afin d'éliminer les problèmes d'équité, conception d'outils pour les gestionnaires et accompagnement, accueil de tous les nouveaux employés, diffusion des offres d'emploi auprès des organismes œuvrant dans les champs de l'employabilité et de l'immigration, participation à la Foire Diversité Emploi, etc.

5. Les étudiants ne sont pas pris en compte dans ces statistiques.

D'après Milene Costa Vieira, conseillère en gestion des ressources humaines : « Toutes ces mesures ont permis d'améliorer les processus d'accueil et d'intégration, ce qui est bénéfique non seulement pour les personnes faisant partie des groupes visés, mais pour tout le monde ». D'ailleurs, le MICC a décerné à la Ville de Sherbrooke le prix Maurice-Pollack dans la catégorie « Entreprises ou organismes des secteurs public et parapublic » en juin 2007, pour ses efforts d'accueil et d'intégration, de gestion de la diversité ethnoculturelle et d'adaptation des services en milieu de travail.

Depuis 2008, des efforts très significatifs ont été faits au plan de la formation à la diversité. L'ensemble des services municipaux a bénéficié de divers programmes de formation : les étudiants, les cols bleus et les cols blancs, le personnel de première ligne (bibliothèques, postes d'accueil, centres d'appel), les employés d'Hydro-Sherbrooke ainsi que les cadres. Depuis 2018, une formation à la communication interculturelle est proposée aux équipes de travail qui intègrent une personne de la diversité dans le cadre du programme de parrainage professionnel.

En effet, en 2018, inspirée par une expérience semblable réalisée par la Ville de Montréal, la Ville a créé un programme de parrainage professionnel permettant à des personnes issues de la diversité d'acquérir de l'expérience dans le cadre d'un stage de travail rémunéré de six mois dans un service municipal. Ce stage se réalise avec le soutien d'un parrain expert dans le domaine<sup>6</sup>. Jusqu'à maintenant, quatre stagiaires ont pu profiter de ce programme dont l'intérêt apparaît indiscutable. « L'ensemble de ces démarches suppose un long travail de préparation... et d'ouverture des systèmes et des mentalités » (Sherbrooke, 2007, p. 19).

---

6. Au départ, le MIFI a financé cette initiative. Emploi-Québec a ensuite pris le relais.

*Le Service de police*

Dès 2003, lors de la réflexion préalable à l'adoption de la Politique d'accueil et d'intégration, on identifie que les personnes immigrantes, compte tenu de leurs expériences antérieures, n'utilisent pas les services de police, « les policiers étant considérés comme les dernières personnes à appeler! » (Sherbrooke, 2003, p. 47).

De plus, le Service de police perçoit une incompréhension mutuelle entre le personnel policier et les membres des communautés culturelles lors de certaines interventions policières. Dans la foulée de l'adoption de la Politique, le Service décide donc d'améliorer les relations entre la police et les communautés culturelles afin de favoriser une meilleure compréhension de part et d'autre et d'éviter les frustrations ou conflits éventuels.

D'abord, avec le soutien du Service des ressources humaines, on offre à tous les policiers (plus de 200) une formation en matière de diversité ethnoculturelle (2006 et 2007) afin de leur permettre d'acquérir des connaissances et des habiletés pour intervenir de façon efficace en contexte interculturel. On leur donne aussi accès à une banque d'interprètes, constituée par le Service d'aide aux Néo-Canadiens.

À compter de 2006, un agent de police rencontre chaque classe de francisation au CÉGEP pour expliquer aux personnes immigrantes les différentes lois en vigueur au Québec ainsi que leur application. Une visite du poste de police suit cette rencontre.

Un comité est aussi mis en place dès 2007 pour favoriser le rapprochement entre les communautés culturelles et les policiers<sup>7</sup>. Différentes activités sont réalisées dans les années suivantes : fête de la pêche, au cours de laquelle des familles immigrantes sont jumelées à des familles de policiers; dîners interculturels qui permettent de découvrir la cuisine des autres pays; conférence d'une personne réfugiée qui explique le parcours de sa famille;

---

7. Ce comité est formé de policiers de divers rangs (agent, lieutenant, sergent, détective, répartiteur du 911, etc.) accompagnés par un consultant en gestion de la diversité.

exposition d'œuvres d'art au quartier général de la police dans le cadre du Mois de l'histoire des Noirs; activité d'échange avec les enfants de 6<sup>e</sup> année d'une école primaire, etc.

À cette époque, un policier est affecté aux relations avec les communautés culturelles<sup>8</sup>. Il a pour tâche de :

- rencontrer les différentes communautés culturelles et établir des contacts permanents;
- cibler les besoins spécifiques et démystifier leurs perceptions du travail de policier;
- mettre en œuvre un plan d'action qui visera à réajuster la perception des gens de différentes cultures ainsi qu'à sensibiliser les policiers aux besoins, inquiétudes et particularités des différents groupes présents à Sherbrooke.

Ainsi, des rencontres de consultation ont lieu auprès des membres des différentes communautés culturelles présentes à Sherbrooke afin de connaître leurs attentes et leur perception des interventions policières (communautés africaine, musulmane, maghrébine, afghane, vietnamienne, etc.). Un sondage est aussi effectué auprès de l'ensemble des policiers du Service afin de dresser un portrait de la perception du personnel policier à l'égard de la diversité culturelle (Sherbrooke, 2009).

En 2008, le Comité de vigilance et d'action pour l'harmonisation des relations interculturelles en Estrie décerne un certificat-hommage au Service de police pour l'ensemble des activités de rapprochement interculturel réalisées, contribuant ainsi à la lutte contre le racisme. Le Service de police évalue favorablement ce projet pilote, considérant que le rapprochement avec des membres des communautés culturelles a entraîné « une certaine contamination positive dans leur milieu respectif » ainsi que chez le personnel policier (Sherbrooke, 2009, p. 18).

Présentement, il n'y a plus de policier affecté spécifiquement aux relations avec les communautés culturelles. On maintient toutefois les rencontres avec les classes de francisation que

---

8. Ce poste est financé en partie à même les ressources allouées à la réalisation du plan d'action en immigration.

fréquente la grande majorité des nouveaux arrivants à Sherbrooke ainsi que la présence lors d'événements importants organisés par les organismes en immigration ou les associations représentatives des communautés culturelles. De plus, le Service de police est actif dans toutes les écoles secondaires de la Ville afin de faire connaître son rôle auprès des jeunes.

*Le Service des sports, de la culture et de la vie communautaire*

Le Service des sports, de la culture et de la vie communautaire (SSCVC) est le porteur du dossier immigration à l'interne. À travers le temps, il a toujours joué un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de la Politique, sans compter que le loisir, le sport, la culture et la vie communautaire sont des domaines privilégiés pour susciter la participation des personnes immigrantes et favoriser le rapprochement interculturel.

Les réalisations présentées dans la partie suivante sont, sauf exception, toutes sous la responsabilité du SSCVC. Cela ne signifie pas que le Service était le maître d'œuvre de toutes ces initiatives. Dans certains cas, il a apporté son soutien professionnel et financier à un organisme du milieu<sup>9</sup>.

### 3.2. Les réalisations marquantes

Dans cette section, nous allons faire état des principales réalisations qui ont marqué la mise en œuvre de la Politique. Pour chacune de ces réalisations, nous présenterons une synthèse succincte de ce qui a été fait et des résultats qui s'en dégagent.

---

9. Le Service des communications a aussi été mis à contribution de différentes manières dans la mise en œuvre de la Politique: pour joindre les personnes immigrantes (ex : site web), pour diffuser l'information sur les services disponibles (ex : guide du citoyen et guide d'accueil des personnes immigrantes), pour faire connaître l'apport économique, social et culturel de l'immigration à Sherbrooke (ex : publication d'articles dans les médias), etc.

*Comité de vigilance et d'action pour l'harmonisation des relations interculturelles en Estrie*

*Le Comité de vigilance et d'action pour l'harmonisation des relations interculturelles* a été formé en 1991 à l'initiative de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à la suite d'événements racistes qui sont survenus à Sherbrooke<sup>10</sup>. Il perdure après l'adoption de la Politique. Dès le départ, la Ville de Sherbrooke s'y implique activement avec d'autres acteurs de la communauté, comme des organismes en immigration, des communautés culturelles, des organismes communautaires, des représentants du monde de l'éducation (dont l'Université de Sherbrooke), etc.

Le *Comité de vigilance* est à la fois un groupe d'intervention, d'éducation et de prévention. Il est en mesure de réagir rapidement aux événements publics à caractère raciste. Selon les époques, il a été plus ou moins actif, parfois en dormance, puis ranimé quand la situation l'exigeait. De 1996 à 2009, le Comité de vigilance a souligné chaque année les efforts de personnes et de groupes engagés dans la prévention ou la lutte contre le racisme en leur remettant un prix de reconnaissance.

*Le Festival des traditions du monde*

*Le Festival des traditions du monde* est un rassemblement interculturel qui « met à l'honneur la diversité et l'éclat des cultures. Il permet également aux traditions de traverser le pont des générations » (FTMS, 2020). Le Festival a vu le jour à Fleurimont en 1998 grâce aux efforts d'un groupe de citoyens de toutes origines et à l'appui de la Ville du même nom. La première édition s'est étendue sur trois jours et comptait 30 spectacles et activités de même que des kiosques d'artisanat reflétant la culture de neuf pays.

En 2019, le Festival célébrait sa 22<sup>e</sup> édition. Durant cinq jours, ce sont près de 600 artistes qui se sont rassemblés pour offrir plus de 150 spectacles et ateliers diversifiés, répartis sur les neuf scènes intérieures et extérieures. La programmation représentait tous les

---

10. On parle alors de la création d'une cellule du KKK à Sherbrooke et d'une altercation entre personnes noires et personnes blanches dans une discothèque.

continents. En plus, des pavillons thématiques proposaient une immersion pour tous les sens avec des spectacles, des activités et des dégustations typiques (Palais de l'Orient, Shack d'Amérique, Pub irlandais). L'événement dépasse depuis longtemps les frontières de l'Estrie avec plus de 70 000 visiteurs qui sont accueillis par plus de 600 bénévoles. Le Festival a même engendré la mise sur pied du Festival cinéma du monde qui, lui aussi, est soutenu par la Ville.

*Mise en place d'un Comité des relations interculturelles et de la diversité (CRID)*

Dès 2005, la Ville se dote d'un Comité pour voir au suivi de la mise en œuvre de la Politique, concerter les forces du milieu et jouer un rôle consultatif auprès du conseil municipal pour toute question en lien avec l'immigration. Au départ, le CRID est formé d'élus et de fonctionnaires municipaux, de représentants des communautés culturelles, du milieu des affaires, de la communauté d'accueil, des institutions (éducation, santé, emploi), sous la présidence d'un élu municipal (Corriveau et La Rougery, 2006). En 2011-2012, le CRID est mis sur pause en raison de l'absence d'entente entre la Ville et le ministère et de divergences importantes au sein du conseil municipal. Le nouveau maire considère que ce n'est pas le mandat de la Ville d'intervenir dans l'intégration économique des personnes immigrantes alors que Nathalie Goguen, la conseillère responsable du dossier immigration, défend le contraire. Il faudra attendre 2014 pour que la nouvelle élue responsable du dossier, Annie Godbout, procède à la formation d'un nouveau CRID réunissant différents partenaires tels la Commission scolaire, l'Université de Sherbrooke, la Chambre de commerce, des organismes en immigration ainsi que des citoyens.

En 2018, le constat est fait que le CRID ne peut être la réponse à toutes les préoccupations. L'idée germe d'une instance plus large pour assurer la concertation du milieu. Il apparaît pertinent de recentrer le CRID sur son rôle de réflexion par rapport aux champs d'action municipaux et à l'amélioration des services de la Ville. Dorénavant, le CRID est composé de citoyens choisis pour leur expertise. Leur nomination est faite par le conseil municipal.

*Festival cinéma du monde*

Créé en 2014, le Festival cinéma du monde de Sherbrooke souhaite faire découvrir au grand public un cinéma différent en provenance de tous les continents tout en contribuant à son ouverture sur le monde. Cet événement connaît un développement intéressant comme le montre la comparaison entre la première édition et celle de 2019 :

- 2014 : 4 jours/ 60 films – 10 événements / 3700 entrées.
- 2019 : 8 jours/plus de cent films – 20 événements / 11 800 entrées<sup>11</sup>.

*Semaine sherbrookoise des rencontres interculturelles (SSRI)*

Dès 2014, les acteurs municipaux estiment qu'un projet fédérateur est nécessaire pour amener les organismes en immigration à travailler ensemble. La *Semaine québécoise des rencontres interculturelles* existe déjà, mais, d'un commun accord avec les organismes, la Ville décide d'organiser la *Semaine sherbrookoise des rencontres interculturelles* (SSRI) afin de donner une couleur davantage locale à cet événement. C'est avec le soutien financier de *Citoyenneté Immigration Canada* (CIC) que le projet se met en branle.

La SSRI a pour objectif d'encourager le dialogue et le rapprochement interculturels entre les Sherbrookoïses de toutes origines. Depuis sa création, l'événement prend de l'ampleur : sept activités étaient au programme en 2014 alors qu'il y en a eu plus de 50 en 2020. Le slogan de la Semaine est toujours le même : « *Frontières abolies, cultures enrichies* » et une tournée de sensibilisation de la population à la diversité culturelle précède toujours l'événement (via les écoles, le réseau des personnes âgées ou autres publics).

---

11. Le FCMS est soutenu notamment par des partenaires majeurs : Gouvernement du Québec (SODEC, Tourisme Québec), Gouvernement du Canada (Patrimoine canadien, Interaction), Ville de Sherbrooke.

*Projet Dialogue +*

En janvier 2015, différents événements locaux et internationaux (actes racistes commis en 2014 à Sherbrooke<sup>12</sup>, départ en Syrie de deux jeunes sherbrookoïses souhaitant rejoindre les djihadistes armés, attentat de Charlie Hebdo à Paris) incitent Annie Godbout, conseillère municipale, à discuter avec David Morin, codirecteur de l'Observatoire sur la radicalisation et l'extrémisme violent de l'Université de Sherbrooke, afin de réfléchir aux actions qui pourraient être posées. Ils décident également d'interpeller le *Comité de vigilance*, qui regroupe plusieurs organismes préoccupés par les questions de discrimination et de radicalisation.

L'organisme *Actions interculturelles* lève la main pour coordonner un projet visant à créer un dialogue interculturel positif en s'appuyant sur l'implication des jeunes. C'est ainsi que naît le projet *Dialogue +*, dont les initiateurs deviendront tous les deux les coprésidents. Ce projet se déroulera de 2017 à 2019. Les objectifs de ce projet sont de renforcer le dialogue social et interculturel, prévenir les discriminations socioculturelles, les préjugés et la radicalisation et promouvoir la mise en place de conditions gagnantes pour un vivre-ensemble harmonieux. Le premier et principal bailleur de fonds du projet est *Patrimoine Canada*. Ce ministère finance non seulement la réalisation du projet à Sherbrooke, mais aussi dans quatre autres villes canadiennes : Hamilton, Moncton, Ottawa et Québec<sup>13</sup>. Le MIDI apporte aussi un financement complémentaire pour les deux villes québécoises.

Les principales réalisations de ce projet sont :

- la tenue d'un Forum sherbrookoïse réunissant 150 personnes dont près de la moitié sont des jeunes et l'autre moitié des partenaires (2017);
- la formation de 35 jeunes leaders entre 2017 et 2019, auxquels se joignent 100 à 130 jeunes en action;

---

12. Vandalisme dans un commerce arabe et propos désobligeants lors d'un spectacle au Centre culturel (AIDE, 2018)

13. À l'époque, il y avait une recrudescence des crimes haineux au Canada. Sherbrooke a été financée car, en 2012 et 2013, elle était dans la liste des dix villes au Canada où il y avait le plus de crimes haineux par 100 000 habitants. Elle n'y figure plus.

- l'adoption d'une stratégie collective de communication entre tous les partenaires sous le thème « On se ressemble plus qu'on pense »;
- la réalisation d'un sondage à l'échelle canadienne (dans les cinq villes impliquées dans le projet) sur l'état des relations interculturelles (Dialogue +, 2017).

La fin du financement du projet en 2019 entraîne l'arrêt des activités. Au printemps 2020, le MIFI décide d'investir 108 000\$ sur un an dans la relance du projet. Les activités vont se dérouler principalement en ligne compte tenu de la pandémie : capsules vidéo, visioconférences, bibliothèques vivantes, etc. Les suites de ce projet restent à déterminer.

#### *La section des bibliothèques*

Depuis 2017, la section des bibliothèques fait de grands efforts pour faire connaître ses services aux personnes immigrantes. La stratégie principale est de promouvoir ses activités à travers les classes de francisation et le réseau des organismes en immigration. Des visites guidées sont aussi organisées régulièrement pour cette clientèle afin de lui donner le goût de fréquenter la bibliothèque et de profiter des services disponibles tels que :

- des trousse de lecture pour les adultes qui ont plus de difficulté à lire en français (niveaux débutant, intermédiaire et avancé);
- des méthodes d'apprentissage d'une langue (incluant le français) et l'accès à un laboratoire de langues au besoin;
- des romans en langue étrangère (espagnol);
- la carte de prêt BiblioPôle donnant accès gratuitement aux bibliothèques des autres institutions de la Ville de Sherbrooke, dont celles des universités de Sherbrooke et Bishop's;
- des ateliers de formation et des conférences, dont certaines ciblent particulièrement les personnes immigrantes;
- l'accès à des banques de données bilingues (français/anglais) facilitant la découverte.

De plus, lors de la Semaine sherbrookoise des rencontres interculturelles, des activités sont organisées avec l'aide d'organismes externes et de personnes issues des communautés culturelles : heure du conte en langue étrangère, heure du thé, cuisine traditionnelle, etc. De plus en plus, la section des bibliothèques compte aller « hors les murs » pour se rapprocher de la population et faire découvrir ses services ainsi que le plaisir de la lecture.

*Sherbrooke, collectivité accueillante (SCA)*

Influencée par les villes de Québec et de Laval, en 2018, la Ville de Sherbrooke met en place un programme de financement pour soutenir les initiatives en immigration des organismes sans but lucratif<sup>14</sup>. Pour la Ville, « l'approche collectivité accueillante s'inscrit dans une volonté commune de créer des environnements favorables et des conditions propices au vivre ensemble, à l'inclusion et à la participation citoyenne des personnes immigrantes » (Sherbrooke, 2020a, p. 2). Comme l'explique la conseillère Annie Godbout, l'objectif est d'« amener les gens à travailler ensemble (maillage entre organismes) et [de] créer un effet de levier avec les projets ». Deux éditions ont eu lieu jusqu'à maintenant : 2018-2019 et 2020-2021. Grâce aux contributions conjointes de la Ville et du MIFI, une somme variant entre 150 000\$ et 180 000\$ a été investie dans le soutien aux projets durant ces deux années.

Plusieurs points positifs sont à noter en lien avec ce programme : 1) le montant accordé par projet est significatif (maximum 20 000\$); 2) le programme est ouvert à des organismes non admis à la Ville, ce qui permet d'intéresser davantage d'organisations; 3) un accompagnement est offert tout au long du projet, favorisant ainsi un rapprochement entre les porteurs de projets; 4) on favorise le développement de partenariats. Une analyse rapide des projets retenus montre leur grande variété : la Foire Diversité Emploi; la mise en place du Réseau de jeunes femmes leaders; l'organisation d'un plateau de travail artistique pour des personnes

---

14. Entre 2006 et 2011, un « Programme d'initiatives pour l'accueil et l'intégration en immigration » existait, mais avec des budgets beaucoup plus réduits que le programme SCA. Il visait uniquement les organismes admis dans le domaine de l'immigration, au nombre de six.

réfugiées éloignées du marché du travail; un groupe d'échange entre mères immigrantes et québécoises ayant un enfant en bas âge; des ateliers de correspondance et d'échanges entre des aînés, des personnes marginalisées et des jeunes issus de la communauté noire sherbrookoise, etc.

#### *Mise en place de l'ICI – Sherbrooke*

L'idée de créer une instance de concertation en immigration qui soit plus large que le CRID a fait l'objet de plusieurs discussions à la Ville au cours des années. En 2018, la Ville met en place, avec l'aide du MIFI, cette instance supramunicipale, ouverte à tous, pour réfléchir et échanger à propos d'enjeux intersectoriels. Il s'agit de l'Instance de Concertation en Immigration : *l'ICI-Sherbrooke*. *Sherbrooke Ville en santé* est identifiée comme l'organisation pouvant assumer cette responsabilité en raison de son expertise et de son leadership en matière de concertation intersectorielle (Niska, 2018).

Plusieurs rencontres ont eu lieu avec une quarantaine d'acteurs de la communauté pour jeter les bases de cette instance. Le processus se poursuit encore, mais, déjà, six comités ont été formés : deux d'entre eux ont un mandat de soutien (communication et organisation) alors que les quatre autres travaillent sur des enjeux collectifs (accueil, francisation, employabilité, et, finalement, racisme et discriminations). D'après Annie Godbout : « Nous fondons de grands espoirs sur la dynamique instaurée par cette instance, car l'accueil et l'intégration, c'est l'affaire de toute la communauté! ».

#### *Recherche sur le loisir et les personnes immigrantes*

En 2019, la Ville commande une recherche sur le loisir comme vecteur d'intégration des personnes immigrantes. Le projet vise à identifier des stratégies et pistes d'actions en ce domaine en mettant à contribution l'expérience de divers acteurs (organismes de loisirs, organismes en immigration/francisation, d'autres villes au Québec) en plus de sonder les personnes immigrantes à travers des *focus groups*. La diffusion des résultats de cette étude s'amorce à peine, mais elle laisse entrevoir que les stratégies et pistes d'action proposées pourraient avoir un effet de levier important

dans le milieu, particulièrement sur le plan de l'accessibilité aux services et du rapprochement interculturel (Paquet, 2019). Par exemple, dès 2019, un projet citoyen de plein air interculturel a vu le jour afin d'aider les personnes immigrantes à apprivoiser la nature québécoise, à s'initier aux activités de plein air et à rencontrer des membres de la société d'accueil dans un contexte favorable au dialogue interculturel.

*Projet pilote d'implication bénévole et de formation à l'interculturel*

En 2019, la Ville soutient financièrement le Centre d'action bénévole de Sherbrooke (CABS) dans l'élaboration d'un projet pilote d'intégration des personnes immigrantes par l'action bénévole et de formation à l'interculturel des organismes. Durant l'année, plusieurs activités sont réalisées : sensibilisation au bénévolat (275 personnes immigrantes jointes), sondage auprès de 28 organismes communautaires, sondage auprès de 20 personnes immigrantes ayant déjà fait du bénévolat et accompagnement individuel auprès d'aspirants bénévoles immigrants. Finalement, en collaboration avec l'équipe de francisation du CÉGEP de Sherbrooke, le CABS organise un Salon de l'implication auquel 120 étudiants en francisation participent de même que douze organismes communautaires (CABS, 2019). En complément à ce projet de sensibilisation au bénévolat, le CABS élabore quatre sessions de formation à l'interculturel pour les organismes du milieu.

*Mesures favorisant l'accessibilité aux services (2005-2020)*

Différentes mesures concrètes ont été adoptées au fil des années pour favoriser l'accessibilité aux services des personnes immigrantes, en particulier les nouveaux arrivants. Dans les premières années suivant l'adoption de la Politique (entre 2005 et 2011), deux mesures s'adressent spécifiquement aux nouveaux arrivants : l'organisation d'un tour guidé de la Ville de Sherbrooke en autobus et l'octroi d'un laissez-passer pour voyager en autobus durant deux semaines afin de découvrir la ville. Les tours guidés se poursuivent toujours à raison de trois ou quatre fois par année en collaboration avec le Service d'aide aux Néo-Canadiens. Quant au transport en autobus, la formule a évolué considérablement.

Dans la foulée des Jeux du Québec tenus à Sherbrooke en 1995, la Ville crée le Fonds du sport et du loisir sherbrookoïse pour aider financièrement les jeunes de familles à faible revenu qui souhaitent participer aux activités sportives et de loisir. L'aide octroyée par le Fonds représente 75 % des coûts liés à l'inscription, jusqu'à un maximum de 200 \$ par enfant. Une seule demande par année est possible. En moyenne, c'est 30 000\$ qui sont accordés à environ 190 jeunes par année. Plusieurs jeunes immigrants ont d'ailleurs pu profiter de ce soutien à travers les années.

En 2010, la Ville adopte une politique de rabais-accessibilité pour les familles nombreuses ou à faible revenu afin de rendre accessible les activités organisées par les sept organismes délégués gestionnaires en loisirs répartis dans les différents arrondissements de la Ville. Évidemment, cette mesure vise toutes les familles, et pas seulement les familles immigrantes.

En 2011, un microsite d'information est créé : *Je suis Sherbrookoïse*. Il vise à informer les personnes qui arrivent à Sherbrooke (nouveaux résidents du Québec et de l'étranger). Afin d'assurer une information optimale, il migrera par la suite vers le site internet de la Ville de Sherbrooke<sup>15</sup> dans lequel une section spéciale pour les nouveaux arrivants sera aménagée : « Immigrer et vivre à Sherbrooke ». En 2019, la Ville publie un guide d'accueil des personnes immigrantes afin d'améliorer l'information des nouveaux arrivants sur la société d'accueil et les ressources à leur disposition. L'initiative s'inspire d'un outil semblable élaboré par la Ville de Québec. Ce guide constitue une mine d'informations, en particulier pour les intervenants qui travaillent directement avec les personnes immigrantes. On y traite de thèmes comme le logement, l'alimentation, la sécurité, l'apprentissage du français, les loisirs, la santé, l'emploi, etc. Des liens vers les organismes où il est possible d'obtenir plus d'informations y sont aussi insérés<sup>16</sup> (Sherbrooke, 2019).

---

15. <https://www.sherbrooke.ca/fr/services-aux-citoyens/immigrer-et-vivre-a-sherbrooke>

16. Il s'agit d'une production du Service des communications et de la Division Loisirs et vie communautaire. Ce guide a été réalisé avec la collaboration de plusieurs organismes du milieu et du MIFI.

En 2019, la Ville finance l'embauche d'une équipe de trois animateurs-interprètes pour soutenir les équipes d'animation des camps de jour et faire le pont avec les différentes communautés culturelles desservies par les sept organismes délégués gestionnaires en loisirs. La présence des animateurs-interprètes amène de nouvelles familles provenant de minorités ethniques à s'inscrire à compter de la mi-saison. Le recours aux interprètes permet aussi un contact plus direct et plus personnalisé avec les parents lors de l'inscription de leurs enfants. Des documents traduits en arabe et en dari sont particulièrement utiles pour l'inscription de familles arabes ou afghanes lorsqu'il n'y a pas d'interprète sur place.

*Solidarité Transport* est né en 2014 pour améliorer la mobilité des personnes et familles à faible revenu de la Ville de Sherbrooke. Au départ, des jetons de transport leur sont distribués ponctuellement, en dépannage, grâce à la collaboration des organismes communautaires<sup>17</sup>. À compter de 2018, un volet immigration est intégré au projet et la formule est modifiée de manière à permettre l'obtention de titres mensuels de transport en commun à un prix réduit (ce rabais est de 40 % depuis le 1<sup>er</sup> avril 2020)<sup>18</sup>. Ce projet permet aux clientèles visées d'avoir accès à différents services : santé et services sociaux, éducation et francisation, dépannage alimentaire, loisirs, recherche d'un logement, etc. Il est perçu par les intervenants communautaires comme un outil facilitant la mise en action et l'autonomie des personnes. De plus, comme il met en contact des personnes vulnérables avec des organismes communautaires, il favorise un meilleur soutien psychosocial de cette population (Sherbrooke, 2020b).

En 2020, dans le contexte de la pandémie, le projet prend de l'ampleur au moment où un grand nombre de personnes vivent de l'isolement social, notamment les personnes immigrantes, qui constituent environ 50 % des 480 personnes jointes en neuf mois seulement. Il s'étend maintenant à tout le territoire sherbrookois.

---

17. Depuis 2014, ce sont 36 organismes communautaires qui ont distribué des titres de transport à 3 850 personnes.

18. Il est à noter qu'un programme semblable existe à Gatineau.

## 4. ANALYSE

Nous allons aborder cette partie de deux façons. D'abord, nous ferons ressortir les différentes dimensions des interventions menées par la Ville de 2004 à 2020. Ensuite, nous lierons ces interventions aux courants du pluralisme dont elles s'inspirent. Ces deux angles d'analyse permettront de mettre en valeur l'évolution de l'action municipale à travers le temps.

### 4.1. Vision systémique de l'intervention de la Ville 2004-2020

Le schéma qui suit montre l'implication de la Ville de Sherbrooke dans les seize dernières années. Il permet de visualiser le système qui a été construit en lien avec le domaine de l'immigration. Comme mentionné précédemment, l'implication de la Ville se divise en deux champs d'intervention : la Ville comme organisation municipale et la Ville en lien avec la communauté. Bien sûr, il s'agit d'une façon commode de présenter l'information. Dans les faits, il ne s'agit pas de champs hermétiques.

Rappelons que dans la Politique de 2004, il était mentionné qu'auparavant, la Ville était plus impliquée dans la communauté que comme organisation. La Politique visait à équilibrer ces deux préoccupations. À la lumière des résultats observés, force est de constater que la Ville a agi de manière significative dans ces deux domaines. Son intervention s'est concentrée autour de grands enjeux ou dimensions.

Le premier pôle est bien sûr composé des mesures liées à l'accessibilité et à l'adaptation des services municipaux. Celles-ci traduisent des préoccupations transversales, comme améliorer partout la formation à l'interculturel et à la communication interculturelle et augmenter l'accès aux emplois municipaux. On y trouve aussi un ensemble de mesures favorisant l'accessibilité pour rendre effective la participation des personnes immigrantes et leur utilisation des services, avec une préoccupation particulière pour les nouveaux arrivants.

À noter que le schéma ne rend pas pleinement justice au rôle majeur et central joué par le Service des sports, de la culture et de la vie communautaire en immigration (voir la bulle Loisirs),

car c'est lui qui coordonne la mise en œuvre de la Politique à l'échelle de la Ville. Ici, nous l'avons mis en lien avec une instance externe, le Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles (RÉMIRI), qui permet l'échange et le partage d'expériences et d'expertises à travers le Québec.

Le second pôle est constitué d'interventions rassemblées autour de grandes dimensions telles que :

- la lutte à la discrimination,
- le soutien aux initiatives du milieu,
- la formation à l'interculturel (dans les organismes cette fois-ci),
- la sensibilisation au bénévolat des personnes immigrantes,
- la mise en valeur de la diversité et la sensibilisation de la population.

Entre ces deux pôles se trouvent le CRID, qui assure un rôle consultatif au conseil municipal, et la nouvelle instance de concertation en immigration, ICI-Sherbrooke, appelée à jouer un rôle rassembleur dans le milieu.

Certaines dimensions sont-elles laissées pour compte ou insuffisamment soutenues? C'est possible. Le schéma ne permet pas de le dire. Il appartient aux différents acteurs de formuler leur appréciation à ce sujet.

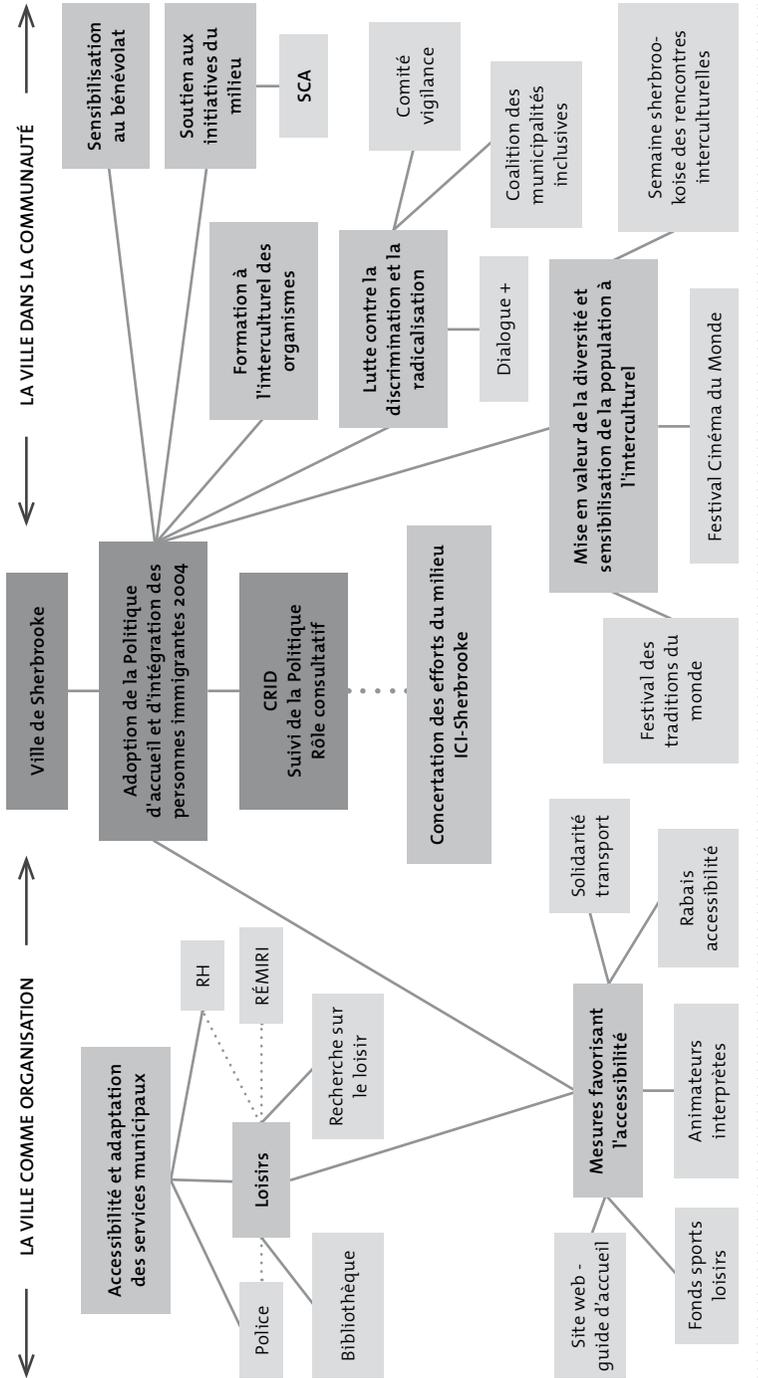
Dans le texte « The Role of Intercultural Cities » (2018), Patrice Allard identifie quatre rôles joués par les cités interculturelles : producteur de services de proximité, médiateur de l'espace public, facilitateur de la participation citoyenne et employeur.

Dans le schéma, on voit bien l'intervention de la Ville au niveau des services de proximité, soit directement ou indirectement (par l'entremise des organismes qu'elle soutient) : adoption de mesures facilitant l'accessibilité, accès à la bibliothèque, soutien aux initiatives du milieu, etc. Le rôle de médiateur de la Ville s'exprime dans la lutte contre la discrimination et la radicalisation ainsi que dans les activités de sensibilisation de la population. Celui de facilitateur de la participation citoyenne se manifeste par la sensibilisation au bénévolat et le soutien à certains projets grâce

au programme *Sherbrooke, collectivité accueillante*. Quant au rôle d'employeur, nous avons déjà parlé de l'intervention du Service des ressources humaines qui fait des efforts continus pour que la Ville soit un exemple sur le plan de l'intégration en emploi de personnes issues de la diversité. Il est à noter qu'Allard n'a pas identifié le rôle de la cité interculturelle comme agent de concertation. Est-ce parce que son cadre de référence est montréalais? À notre avis, ce rôle est essentiel pour une ville comme Sherbrooke.

FIGURE 17.2.

Vision systémique de l'intervention de la Ville de Sherbrooke (2004-2020)



#### 4.2. Les interventions de la Ville et les courants du pluralisme

Selon White (2017), trois courants de pensée pluraliste peuvent traverser les discours et l'action dans un contexte interculturel (tant chez les individus que dans les organisations). L'analyse de ces courants dans l'intervention des villes permet de saisir les intentions spécifiques qui se cachent derrière elles et qui sont susceptibles de créer des tensions ou des alliances entre les différents acteurs dans un contexte de plus en plus marqué par la diversité sous toutes ses formes (origines, langues, religions, cultures, etc.). Chaque courant porte ses propres conceptions et finalités.

Courant *diversité* : documentation, reconnaissance et protection des différentes expressions de la diversité au sein de la société afin de garantir l'inclusion et la cohésion sociale.

Mots-clés : reconnaissance, tolérance, ouverture, différence, égalité, cosmopolitisme, culture, traditions, spécificité, communautés, patrimoine, coutumes, inclusion.

Courant *discrimination* : dénonciation des structures et pratiques qui reproduisent la discrimination afin de changer le fonctionnement du système et protéger les minorités et les groupes vulnérables.

Mots-clés : droits, inégalités, justice sociale, redistribution, vulnérabilité, précarité, pouvoir, rapports de force, racisme, profilage, exclusion, xénophobie, intersectionnalité.

Courant *dialogue* : compréhension des écarts de la communication en contexte pluriethnique afin de réduire les effets de la discrimination et de contribuer à la cohésion sociale.

Mots-clés : interculturel, interactions, rapprochement, compréhension mutuelle, incidents critiques, situations, communication, barrières, cohésion, vivre-ensemble, médiation.

À ces trois courants, nous avons ajouté celui de l'accessibilité afin de s'assurer que la grille d'analyse rende compte de l'ensemble de l'intervention municipale à Sherbrooke.

Courant *accessibilité* : mesures favorisant l'accessibilité aux services, ou pour adapter les services de différentes façons ou pour mieux informer les personnes immigrantes.

Mots-clés : information, adaptation, tarification ajustée, aide financière, traduction, vulgarisation.

Il est à noter qu'une intervention peut être portée par plus d'un courant simultanément, comme on peut le voir dans les interventions mises en œuvre par la Ville de Sherbrooke. L'année indiquée pour chaque intervention est celle de son implantation. Sauf exception, une fois mises en place, les interventions se poursuivent dans le temps. Ainsi, il faut voir l'action de la Ville comme un continuum où s'ajoutent régulièrement de nouvelles interventions.

Le tableau 17.4 présente une image synthèse de l'implication de la Ville à travers le temps. Comme on peut le voir, la Ville a étendu son intervention dans tous les courants du pluralisme. Évidemment, le tableau ne permet pas d'évaluer l'intensité des efforts déployés ou les résultats obtenus. Fait à noter, entre 2012 et 2015, vu l'absence d'entente avec le ministère de l'Immigration, la Ville va chercher des sources de financement au gouvernement fédéral pour lancer de nouveaux projets. Ainsi, la mise sur pied de la Semaine sherbrookoise des rencontres interculturelles est financée par *Citoyenneté et Immigration Canada* et le projet *Dialogue* + reçoit le soutien de *Patrimoine Canada*.

TABLEAU 17.3.

Les interventions de la Ville et les courants du pluralisme

**X = lien fort**   **x = lien significatif non-dominant**   **x = lien secondaire**

Année	Intervention	Diversité	Discrimination	Dialogue	Accessibilité aux services
1991	Comité de vigilance et d'action pour l'harmonisation des relations interculturelles en Estrie		<b>X</b>		
1998	Soutien au Festival des traditions du monde	<b>X</b>		x	
2004	Adoption d'une politique d'accueil et d'intégration	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
2005	Mise en place d'un comité consultatif à la Ville (CRID)			<b>X</b>	x
2005-2020	Mesures favorisant l'accessibilité (échelonnées dans le temps). Ex : tours guidés, rabais-accessibilité, guide d'accueil, site web, Solidarité transport, etc.				<b>X</b>
2005	La police au cœur des communautés culturelles			<b>X</b>	
2005	Chantier sur la diversité (RH) Adoption d'un Programme d'aide à l'emploi (2009) et parrainage professionnel		<b>X</b>		
2008	Formation à l'interculturel (interne)			<b>X</b>	
2010	Adhésion à la Coalition des municipalités inclusives (associée à l'UNESCO) <sup>19</sup>		<b>X</b>		
2014	Soutien au Festival cinéma du monde	<b>X</b>		<b>X</b>	

.....  
19. Anciennement la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination.

TABLEAU 17.3. (suite)

## Les interventions de la Ville et les courants du pluralisme

**X = lien fort**   **x = lien significatif non-dominant**   **x = lien secondaire**

Année	Intervention	Diversité	Discrimination	Dialogue	Accessibilité aux services
2014	Semaine Sherbrookoise des rencontres interculturelles	x	x	<b>X</b>	x
2015	Projet Dialogue +	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	
2017	Service des bibliothèques				<b>X</b>
2018	Sherbrooke, collectivité accueillante	x	x	x	x
2019	Mise en place d'ICI-Sherbrooke			<b>X</b>	
2019	Recherche sur le loisir et les personnes immigrantes			x	<b>X</b>
2019	Sensibilisation au bénévolat et formation des organismes à l'interculturel			<b>X</b>	

## 5. FACTEURS DE RÉUSSITE, OBSTACLES ET CONTRAINTES RENCONTRÉS

L'intervention de la Ville en immigration a été influencée au fil du temps par des facteurs de réussite qui ont facilité la mise en œuvre de la Politique et par des obstacles ou des contraintes qui, à d'autres moments, l'ont freinée.

### 5.1. Les facteurs de réussite<sup>20</sup>

#### *La volonté politique*

Pour assurer le succès de l'intervention municipale dans le domaine de l'immigration, il est important qu'il y ait une volonté politique claire, ce qui implique un consensus entre les acteurs politiques de différentes tendances ou courants au sein de la Ville. Non seulement l'adoption d'une politique est-elle nécessaire, mais il faut que celle-ci soit appuyée par des gestes concrets telles l'élaboration d'un plan d'action, l'implication directe des élus dans sa mise en œuvre, la formation d'un comité de suivi ainsi que des ressources humaines et financières consacrées à sa réalisation. Selon les périodes, certaines de ces conditions ont pu manquer ou être fragilisées à la Ville de Sherbrooke.

#### *L'appui et la participation du milieu*

La Ville doit assurer le leadership de la réalisation de la Politique d'accueil et d'intégration, mais elle ne peut pas tout faire. Comme mentionné dans la Politique de 2004, elle peut être maître d'œuvre dans les champs directement sous sa responsabilité en tant qu'organisation municipale, mais dans les autres champs d'intervention, elle doit collaborer avec d'autres partenaires qui sont plus à même de prendre le leadership. On pense aux institutions publiques, mais aussi aux intervenants économiques, communautaires et sociaux. Pour en arriver à ce que la ville soit véritablement

---

20. Ici, nous nous inspirons partiellement de Corriveau et La Rougery (2006).

accueillante et inclusive, cela nécessite que la Ville joue un rôle de leader et de soutien à la concertation afin de conjuguer les efforts de tous.

#### *Être à l'écoute du terrain*

Du point de vue du conseil municipal, il apparaît fondamental que le travail se fasse en concertation avec les gens du milieu et les personnes concernées. Comme le note Annie Godbout : « Comme élue, être branchée sur le terrain, être présente avec les gens, c'est fondamental pour moi. Ça donne de la crédibilité et ça permet de savoir ce que les gens veulent, comment ils vivent les situations ». Ainsi, la complicité entre les élus, les personnes immigrantes et les organismes en immigration apparaît comme une condition de réussite, car les politiques et programmes ne suffisent pas. Toujours selon la conseillère : « Notre excellence repose sur d'excellentes personnes! Certains intervenants sont impliqués depuis 20 ans, voire 30 ans, dans le domaine de l'immigration. Ils ont toute une expertise à partager, car c'est leur vie! »

#### *La complémentarité entre le politique et l'administratif*

Un aspect essentiel d'une action efficace au niveau municipal est le partenariat entre le politique et l'administratif. Il est essentiel de s'appuyer sur une vision commune des enjeux qui interpellent la Ville tout en s'assurant de la complémentarité des programmes, des stratégies et des actions à mettre de l'avant. Le champ de l'immigration est complexe. Il y a énormément d'acteurs sur le terrain et d'enjeux sur le plan de l'attraction, de l'accueil, de l'intégration et de la rétention des personnes immigrantes. Comme le souligne Annie Godbout : « Une Ville comme Sherbrooke est une grosse structure à faire bouger. Le travail en équipe, chacun à son niveau de responsabilité, est essentiel à l'avancement des dossiers ».

#### *Travailler de concert avec les autres villes*

Les échanges avec les autres administrations municipales apparaissent primordiaux dans le développement de bonnes pratiques en intervention interculturelle. Comme le remarque Alain

Castilla, agent professionnel en loisirs à la Ville de 2010 à 2019 : « Plusieurs des programmes que nous avons mis en place ont été inspirés par les autres Villes. On n'a rien inventé! Mais, bien sûr, on a toujours cherché à mettre notre couleur locale. Je pense, entre autres, à *Sherbrooke, collectivité accueillante*, pour lequel on s'est inspiré des expériences de Québec et de Laval ». Par ailleurs, en 2012, Sherbrooke a conseillé la Ville de Saguenay quand elle s'est dotée d'une politique d'accueil et d'intégration. L'élue Annie Godbout apprécie particulièrement cette coopération entre les villes : « J'espère que d'autres villes vont pouvoir aussi s'inspirer de ce que nous faisons, car c'est important de s'entraider ».

Grâce au Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles du Québec (RÉMIRI), la collaboration entre les municipalités est davantage favorisée, car il y a de plus en plus d'occasions de partage et d'échange. Créé en 2015, le RÉMIRI a comme mission le soutien et l'accompagnement des acteurs du milieu municipal sur les enjeux liés à l'immigration et aux relations interculturelles. La Ville de Sherbrooke apporte une contribution importante et soutenue à ce réseau depuis sa création. En 2019, la Ville a également accueilli une rencontre de l'UMQ réunissant quelque 150 personnes du monde municipal impliquées dans le domaine de l'immigration.

#### *Préparer le milieu local à la diversité*

Sherbrooke a considérablement misé sur les interventions favorisant le dialogue et le rapprochement interculturels au cours des années de manière à, dans les mots d'Alain Castilla, « prépare[r] les milieux locaux à cette nouvelle diversité ». Par ailleurs, avec la mondialisation de l'information, ce qui se passe ailleurs dans le monde a une influence directe et immédiate au Québec (« le monde est une ville »). Pensons par exemple à la résonance internationale d'événements comme l'attentat de Charlie Hebdo ou la mort de George Floyd. La sensibilisation de la population à la diversité et au dialogue interculturel apparaît donc comme un objectif permanent, jamais achevé.

## 5.2. Les obstacles et contraintes rencontrés

### *Tensions entre les compétences dévolues à la municipalité et le bien-être de la population*

Certaines des difficultés vécues dans la mise en œuvre de la Politique d'accueil et d'intégration sont liées à des perceptions ou à des interprétations différentes des champs de compétence de la Ville. Ainsi, d'un côté, on constate que certains élus craignent d'outrepasser les responsabilités qui leur sont dévolues par la Loi sans recevoir une juste compensation financière de la part du gouvernement responsable. L'immigration est précisément une responsabilité partagée entre les gouvernements fédéral et provincial. D'un autre côté, d'autres élus considèrent qu'il est de la responsabilité de la Ville, en tant que gouvernement de proximité, d'agir en faveur du bien-être de la population, de la cohésion sociale et du vivre-ensemble. L'exemple de l'accueil des réfugiés syriens en 2015 illustre bien ces tensions.

J'aurais voulu que la Ville prenne le leadership de coordonner les efforts de tous, car il y avait là un réel défi collectif. Même s'il existait un organisme reconnu et financé par le MIDI pour faire l'accueil des nouveaux arrivants, il était clair pour moi que la communauté devait s'impliquer et que la municipalité devait jouer un rôle pivot. Les gens m'interpellaient dans la rue, m'écrivaient ou me téléphonaient pour m'offrir leur aide (financière ou autre). La crise humanitaire des réfugiés syriens avait ébranlé le monde entier et la réponse solidaire se faisait entendre. C'était aussi une belle opportunité de sensibiliser la population sherbrookoise à la situation de ces réfugiés qui deviendraient sous peu nos concitoyens. Nous ne sommes pas intervenus et il y a eu un manque de coordination sur le terrain. C'était frustrant! (Entrevue avec Annie Godbout)

### *L'intégration économique*

Depuis l'adoption de la Politique d'accueil et d'intégration des personnes immigrantes (2004), la Ville a toujours apporté une attention particulière, dans son discours et dans ses plans d'action, à l'intégration économique des immigrants. Quand on analyse les

interventions effectivement réalisées, force est de constater que les intentions de la Ville ne se sont pas beaucoup traduites en actions. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation :

- des positions divergentes au sein du conseil municipal quant au rôle de la municipalité en ce domaine;
- le manque de pouvoir ou de moyens pour agir sur certaines cibles, telle la reconnaissance des acquis et des compétences des personnes immigrantes<sup>21</sup>;
- la non-reconnaissance par le ministère du rôle de la municipalité dans le champ de l'intégration économique des personnes immigrantes;
- l'absence de stratégie interministérielle en matière d'immigration impliquant l'ensemble des ministères concernés par l'intégration des personnes immigrantes de manière globale (Sherbrooke, 2015).

Lors de sa prise de parole devant la commission parlementaire sur la nouvelle politique du gouvernement du Québec en matière d'immigration (2015), la conseillère Annie Godbout, défendait l'urgence d'agir en ce domaine. D'ailleurs, dans le milieu de l'immigration, l'intégration économique est souvent considérée comme « le nerf de la guerre », si l'on peut dire.

#### *Le partenariat avec l'État québécois*

Comme les municipalités ne sont pas les premières responsables de l'accueil et de l'intégration des personnes immigrantes, elles ne peuvent, ni ne veulent d'ailleurs, assumer l'entière responsabilité en ce domaine. Toutefois, comme elles sont des partenaires incontournables du gouvernement dans l'accueil et l'intégration des personnes immigrantes, il est important qu'elles se fassent entendre – et qu'elles soient écoutées – quand l'État décide d'établir des politiques pouvant avoir des effets structurants importants. La Ville de Sherbrooke n'a jamais hésité à prendre positions publiquement sur des enjeux directement liés à l'immigration (p.

---

21. Axes d'intervention 4.6 et 4.8 de la Politique d'accueil et d'intégration (2004).

ex. : politique d'immigration gouvernementale, détermination des niveaux d'immigration pour le Québec) ou le vivre-ensemble (p. ex. : Commission Bouchard-Taylor).

Sur un plan plus pragmatique, les rapports de partenariat avec le ministère de l'Immigration sont essentiels. Le soutien financier du ministère sert de levier à un engagement financier de la Ville plus important et à la mobilisation du milieu. Dans les premières années qui ont suivi l'adoption de la Politique, l'appui financier du ministère était de 50 000\$ annuellement alors que, depuis 2017, il est de 250 000\$. Comme les ententes sont basées sur le principe du 50-50, on voit bien l'impact positif et multiplicateur d'un tel partenariat dans la communauté.

*A contrario*, on a pu voir que durant la période de 2012 à 2015, alors qu'il n'y avait pas d'entente entre la Ville et le ministère, les réalisations ont été bien moindres. En ce qui concerne les plans d'action, d'après Alain Castilla, « la plus grande difficulté, c'est la tendance à l'uniformisation. Il faut que les ententes soient adaptées aux réalités des milieux locaux et que le ministère fasse preuve de souplesse ».

#### *La présence de réfugiés*

Bon an, mal an, 60 % des personnes immigrantes qui arrivent à Sherbrooke sont des réfugiés ou des personnes parrainées. C'est beaucoup plus que dans les autres villes du Québec. De 2015 à 2019, cette proportion est même passée à 70 % (dont 60 % de personnes réfugiées)<sup>22</sup>. Cette spécificité sherbrookoise amplifie certains enjeux auxquels la communauté est confrontée et a un impact direct sur l'offre de services (municipale, communautaire, scolaire, santé et services sociaux).

Dans le cas des personnes réfugiées, il ressort que le processus d'intégration est plus long. Il demande un soutien particulier de la part des organismes en immigration et des organismes communautaires, car les besoins sont importants sur le plan du logement, de l'alimentation, de la santé (physique et mentale), etc.

.....  
22. Source : Service de la recherche, de la statistique et de la veille (MIFI).

(Sherbrooke, 2015). Ceux-ci viennent s'ajouter aux défis rencontrés par l'ensemble de la population immigrante : l'apprentissage de la langue, du mode de vie et du fonctionnement du système québécois; l'intégration au marché du travail ou le retour aux études, la reconnaissance du diplôme ou de l'expérience de travail antérieure, etc. Il apparaît donc essentiel, du point de vue des élus de la Ville, que le financement des organismes leur permette de faire face à ces défis supplémentaires.

\*\*\*

Au moment d'écrire ces lignes (janvier 2021), la Ville de Sherbrooke souhaite conclure une entente triennale avec le MIFI, ce qui l'amènera dans la prochaine année à préparer un nouveau plan d'action (2022-2024) avec tout ce que cela suppose : la préparation d'un bilan à partir duquel le milieu sera appelé à discuter afin d'identifier de nouvelles perspectives d'action. Aussi, une nouvelle politique d'accueil et d'intégration sera préparée afin d'orienter les interventions de la Ville à plus long terme. Quels pourraient être les enjeux qui y seront identifiés? Il y a fort à parier que l'intégration économique en fera partie, pour les raisons exposées précédemment. On peut aussi envisager une place plus importante donnée aux arrondissements et aux acteurs présents à ce niveau, dans un souci a) d'améliorer l'offre de services de proximité, c'est-à-dire directement dans les milieux de vie des personnes immigrantes; b) de renforcer leur participation citoyenne au sein de diverses instances (tables de quartiers, centres culturels d'arrondissements, organismes délégués gestionnaires en loisirs, etc.).

Un autre enjeu qui pourrait bien émerger, car il interpelle bon nombre de municipalités au Québec, est l'augmentation des efforts d'attraction et de rétention des personnes immigrantes afin de combler les importants besoins de main-d'œuvre des entreprises. À cet égard, mentionnons que Sherbrooke est une ville universitaire qui accueille chaque année, aux universités de Sherbrooke et Bishop's, un très grand nombre d'étudiants internationaux de toutes origines. Il s'agit d'un bassin de jeunes bien formés qu'il vaut la peine de chercher à retenir, tant pour des raisons démographiques, économiques que sociales.

Enfin, Sherbrooke s'est donné un autre défi récemment en devenant la 145<sup>e</sup> ville dans le monde (la 2<sup>e</sup> au Québec et au Canada, après Montréal) à faire partie du programme Cités interculturelles mis en place par le Conseil de l'Europe. « Le programme Cités interculturelles aide les villes à analyser leurs politiques à travers un prisme interculturel et à élaborer des stratégies interculturelles globales pour gérer la diversité de façon constructive et faire de la diversité un avantage<sup>23</sup> ».

Pour les acteurs des autres villes qui prennent connaissance du bilan sherbrookoïse à travers ce texte, peut-être que cette expérience peut apporter des réflexions intéressantes sur les enjeux, processus, stratégies et pistes d'intervention dans le champ de l'immigration. Toutefois, il est important de rappeler que chaque milieu est unique. Bien sûr, l'initiative de l'un peut inspirer l'autre, mais il est toujours nécessaire de partir du contexte local et de l'historique de l'intervention de l'administration municipale. Surtout, il est important de travailler étroitement avec les partenaires du milieu afin d'identifier les meilleures stratégies susceptibles de rassembler la communauté et d'avoir des effets multiplicateurs.

---

23. <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/about>

#### ENCADRÉ 17.1.

##### Ville de Sherbrooke – Faits saillants

- La ville demeure marquée par le bilinguisme historique de la région.
- L'Université de Sherbrooke y joue un rôle essentiel, bien qu'il n'y ait pas énormément de collaborations effectives avec la municipalité.
- Le réseau communautaire rassemble beaucoup d'expérience et d'expertise dans l'organisation de l'accueil, notamment à l'égard des personnes réfugiées.
- La tradition de concertation est bien installée dans la région se poursuit à travers l'instance Ici-Sherbrooke. Maintenant que la concertation est organisée, un des enjeux qui se pose est de déterminer le type de direction que devrait exercer la ville sur ces questions.
- Le fait qu'une même conseillère ait longtemps été chargée du dossier montre l'importance de la continuité sur le plan du leadership politique.
- L'approche de la Ville de Sherbrooke propose un bon équilibre entre les différentes approches pluralistes. Elle représente par ailleurs véritablement une approche systémique de l'interculturel.

## REMERCIEMENTS

**Annie Godbout**, conseillère municipale et présidente du Comité des relations interculturelles et de la diversité de la Ville de Sherbrooke (2014-2017; 2018-2021).

**Alain Castilla**, agent professionnel en loisirs à la Ville de Sherbrooke 2010-2019.

**Jean-Yves La Rougery**, coordonnateur à la vie communautaire à la Ville de Sherbrooke de 2002 à 2009; directeur de l'arrondissement Jacques-Cartier de 2009 à 2014; directeur du Service des sports, de la culture et de la vie communautaire depuis 2014.

**Milene Costa Vieira**, conseillère en gestion des ressources humaines, Service des ressources humaines de la Ville de Sherbrooke.

**Guylaine Perron**, capitaine au Service de police de la Ville de Sherbrooke.

## RÉFÉRENCES

Actions interculturelles (AIDE), *Non à la discrimination – Oui à la diversité*, Rapport déposé dans le cadre de la Consultation constructive sur la Discrimination, le Racisme, l'Emploi et la Diversité au MIDI, 2018.

- Allard, Patrice, «The Role of Intercultural Cities», dans Bob White W. (dir.), *Intercultural Cities : Policy and Practice for a New Era*, Palgrave MacMillan, 2018, p. 65-72.
- Centre d'action bénévole de Sherbrooke, *Rapport de fin de projet «Intégration sociale et professionnelle de personnes immigrantes par l'action communautaire bénévole»*, 2019.
- Corriveau, Anne-Marie et Jean-Yves La Rougery, «L'accueil et l'intégration des personnes immigrantes : l'expérience québécoise», *Revue d'études des Cantons-de-l'Est*, 2006, p. 45-52.
- Dialogue +, *Cadre d'action pour Sherbrooke 2017-2020*, 2017.
- Festival des traditions du monde, *Plan de commandite. 23<sup>e</sup> édition - 12 au 16 août 2020*, 2020.
- Godbout, Annie, Allocution présentée à la Commission parlementaire «Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion», 2015.
- MIFI, *Présence et portraits régionaux des personnes immigrantes admises au Québec de 2008 à 2017*, 2019.
- NISKA, *Rapport de mission sur ICI Sherbrooke*, 2019.
- Paquet, Louise, *Rapport de recherche sur le loisir et les personnes immigrantes à Sherbrooke*, 2019.
- Ville de Sherbrooke, *Diagnostic. Politique d'accueil et d'intégration des immigrants*, 2003.
- Ville de Sherbrooke, *Politique d'accueil et d'intégration des immigrants*, 2004.
- Ville de Sherbrooke, *Mémoire sur la planification des niveaux d'immigration 2008-2010*, présenté au ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 2007.
- Ville de Sherbrooke, *Projet immigrants. Approche par résolution de problème*. Service de police, 2009.
- Ville de Sherbrooke, Mémoire présenté à la Commission parlementaire «Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion», 2015.
- Ville de Sherbrooke, *Plan d'action en immigration 2018-2019*, 2018.
- Ville de Sherbrooke, *Guide d'accueil des personnes immigrantes à Sherbrooke*, 2019.
- Ville de Sherbrooke, *Appel de projets 2020-2021, Programme Sherbrooke, collectivité accueillante*, 2020a.
- Ville de Sherbrooke, *Projet pilote - Solidarité Transport 2020-2021*, Comité de travail sur la tarification solidaire du Comité de développement social et communautaire, 2020b.
- White, Bob W., «Pensée pluraliste dans la cité : l'action interculturelle à Montréal», *Anthropologie et Sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 29-57.

## **PARTIE 4**

---

# ANALYSES ET CONCLUSIONS

---



## CHAPITRE 18

---

# POLITIQUES INTERCULTURELLES À L'ÉCHELLE MUNICIPALE

---

*Une perspective comparée*

Anna Krol, Bob W. White, Nel Ewane, Claudie Mompoin,  
Rébecca Langevin et Jean-Charles St-Louis

Depuis une trentaine d'années déjà, le rôle des administrations municipales dans l'accueil et l'intégration des personnes issues de l'immigration au Québec s'accroît de manière importante. Cette situation est due à la forte croissance démographique des populations issues de l'immigration et aux nouvelles formes de mobilité vers les villes. Ces dernières font office de gouvernements de proximité et sont confrontées aux problématiques et aux défis liés à la cohabitation entre les différents groupes, à la lutte contre les discriminations, à l'accessibilité des services, au partage des espaces publics, etc. Pour y faire face, les villes élaborent des politiques, des programmes et des activités et, en parallèle, elles sont soumises à certaines transformations de leurs structures internes (Massana Macià, 2019) ainsi qu'à la reconfiguration des relations qu'elles entretiennent avec leurs partenaires institutionnels et de la société civile. Les villes sont devenues les premiers acteurs responsables de l'accueil et de l'intégration des nouveaux arrivants, passant ainsi du statut « *policy takers* » à celui de « *policy makers* » (Scholten, 2012). Leur force réside dans leur capacité à intervenir à une échelle locale en prenant compte de la complexité des enjeux socio-politiques au niveau global (Rocher et White, 2014).

TABLEAU 18.1.

Portraits sociographiques et contextes organisationnels des villes

	Drummondville	Gatineau	Laval	Longueuil	Montréal
<b>Caractéristiques sociodémographiques</b>					
Population (rang)	75 423 (15)	276 245 (4)	422 993 (3)	239 707 (5)	1 704 694 (1)
Population immigrante	2 490 (3,3%)	33 860 (12,5%)	116 935 (28,5%)	41 580 (17,7%)	570 940 (34,3%)
Immigration économique	28,0%	46,3%	51,2%	57,9%	54,9%
Regroupements familiaux	24,9%	26,9%	27,7%	25,3%	27,5%
Personnes réfugiées	46,6%	25,9%	20,0%	15,7%	16,0%
Minorités visibles	2 205 (13,5%)	36 760 (13,3%)	107 255 (26,1%)	43 615 (18,6%)	568 570 (34,2%)
<b>Contexte institutionnel</b>					
Service responsable - Diversité et immigration	Service des loisirs et de la vie communautaire	Service des loisirs, des sports et du développement des communautés	Service de la culture, des loisirs, du sport et du développement social	Direction de la culture, du loisir et du développement social	Bureau d'intégration des nouveaux arrivants
Réseaux et affiliations	Membre du RÉMIRI Ville d'accueil des personnes réfugiées	Membre du RÉMIRI Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination Commission canadienne pour l'Unesco	Membre du RÉMIRI Ville d'accueil des personnes réfugiées	Membre du RÉMIRI Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination Ville d'accueil des personnes réfugiées	Membre du RÉMIRI Ville d'accueil des personnes réfugiées Observatoire international du vivre ensemble Cité interculturelle (Conseil de l'Europe)

TABLEAU 18.1. (suite)

Portraits sociographiques et contextes organisationnels des villes

	Drummondville	Gatineau	Laval	Longueuil	Montréal
Contexte institutionnel et organisationnel	Commission sur l'immigration, la diversité culturelle et l'inclusion Fête de la diversité culturelle de Drummondville Cérémonie d'accueil des nouveaux arrivants Capsules vidéos d'information et de sensibilisation	Politique en matière de diversité culturelle « Ensemble! » (2008) Plan d'action de la Ville de Gatineau 2019-2020 : Programme Mobilisation Diversité Plan d'action type de la ville de Gatineau en matière d'immigration, de diversité culturelle et d'inclusion (2016) Séances d'accueil mensuelles ; tours de ville ; ressources d'information et de sensibilisation.	Cadre de référence en immigration et diversité ethnoculturelle (2021) Vision stratégique - Laval 2035 : Urbaine de nature (2015) Plan stratégique - Laval 2020 : Urbaine de nature Plan d'action régional 2017-2019 « Immigration, Diversité culturelle et Inclusion » (2017) Plan d'action municipal diversité en emploi 2017-2019 Plan d'action des bibliothèques de Laval en matière d'accueil des nouveaux arrivants et des relations interculturelles	Comité consultatif pour contre le racisme et la discrimination Plan d'action pour Contre le racisme et la discrimination 2015-2017 Commission du développement social Programme d'accès à l'égalité et à l'emploi Plan d'action en matière d'immigration 2017-2019 Projet collectif sur le Vivre-ensemble et la lutte au racisme et aux discriminations (2020)	Bureau des nouveaux arrivants à Montréal Consultation sur le racisme et la discrimination systémiques 2015-2017 Conseil interculturel de Montréal Programme Montréal interculturel (2020) Plan d'action Montréal inclusive 2018-2021 Plan d'action en matière d'immigration 2017-2019 Politique de développement culturel 2017-2022 Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et l'inclusion (2004)

TABLEAU 18.1. (suite)

## Portraits sociographiques et contextes organisationnels des villes

	Québec	Repentigny	Sherbrooke	Terrebonne	Trois-Rivières
Population (rang)	531 902 (2)	84 285 (13)	161 323 (6)	111 575 (10)	134 413 (9)
Population immigrante	37 340 (7,0%)	7 360 (8,9%)	12 740 (8,2%)	9 985 (9,0%)	4 560 (3,5%)
Immigration économique	54,7%	43,5%	38,4%	44,6%	44,6%
Regroupements familiaux	22,4%	40,9%	18,8%	37,4%	37,4%
Personnes réfugiées	22,5%	14,5%	41,7%	16,6%	16,6%
Minorités visibles	33 240 (6,4%)	9 596 (11,5%)	11 430 (7,3%)	13 100 (11,8%)	4 540 (3,5%)
Service responsable - Diversité et immigration	Service des Loisirs, des sports et de la vie communautaire	Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire	Service des sports, de la culture et de la vie communautaire	MRC Les Moulins	Table locale d'immigration de Trois-Rivières
Réseaux et affiliations	Membre du RÉMIRI Ville d'accueil des personnes réfugiées Mobilisation régionale sur la lutte aux préjugés Coalition des villes inclusives de l'UNESCO	Membre du RÉMIRI	Membre du RÉMIRI		Membre du RÉMIRI Ville d'accueil des personnes réfugiées

TABLEAU 18.1. (suite)

Portraits sociographiques et contextes organisationnels des villes

	Québec	Repentigny	Sherbrooke	Terrebonne	Trois-Rivières
Contexte institutionnel et organisationnel	<p>Politiques et principaux programmes</p> <p>Projet Vivre-ensemble – Ville de Québec</p> <p>Vision du développement social de la Ville de Québec (2013)</p> <p>Plan d'action 2017-2020 pour l'accessibilité universelle, les personnes âgées et les personnes ayant des incapacités</p> <p>Politique municipale sur l'accueil, l'intégration et la rétention des personnes immigrantes (2010)</p> <p>Réseau de coordination des services en immigration</p> <p>Réseau de coordination des services en immigration</p>	<p>Cadre de référence interne de gestion de la diversité <i>Bâtir le vivre-ensemble</i> (2019)</p> <p>Comité de gestion de la diversité</p> <p>Politique de la famille et des personnes âgées <i>Participer au « vivre ensemble »</i> (2015)</p>	<p>Politique d'accueil et d'intégration des immigrants (2004)</p> <p>Plan d'action en Immigration 2020 – 2021</p> <p>Plan d'action en Immigration 2018 – 2019</p> <p>Comité des relations interculturelles et de la diversité</p> <p>Programme <i>Sherbrooke, collectivité accueillante</i></p> <p>Parrainage professionnel</p>	<p>Le vivre ensemble dans la MRC Les Moulins</p> <p>Déclaration de principes MRC Les Moulins interculturelle</p> <p>Fonds Régions et Ruralité</p> <p>Plan d'action découlant de l'entente avec le ministère de l'Immigration, de la Francisation et l'Intégration, Programme Mobilisation-Diversité</p> <p>Comité du développement social, communautaire et immigration</p>	<p>Politique d'accueil d'intégration et de rétention socioéconomique des nouveaux arrivants (2014 ; en révision)</p>

Ce chapitre est issu d'un travail de recension et de comparaison des politiques, programmes et orientations des plus grandes municipalités du Québec en matière d'immigration et de diversité ethnoculturelle. Les résultats de recherche présentés dans ce chapitre ont été produit par le Laboratoire de recherche en relations interculturelles (LABRRI) en collaboration avec la Ville de Laval<sup>1</sup> dans le cadre du mandat qui lui a été confié afin d'accompagner la Ville dans l'élaboration du Cadre de référence en immigration et diversité ethnoculturelle. Les orientations et pratiques de dix villes ont été recensées à partir d'une grille de collecte de données développée en collaboration avec la Ville de Laval, puis analysées selon une grille d'analyse pluraliste développée par le LABRRI. Les villes qui ont été sélectionnées pour l'étude sont toutes membres du RÉMIRI : Drummondville, Gatineau, Laval, Longueuil, Montréal, Québec, Repentigny, Sherbrooke, Terrebonne et Trois-Rivières.

Étant donné que le projet visait principalement à soutenir l'action municipale dans la création de cadres de référence, nous n'avons pas mobilisé la vaste littérature sur les politiques publiques à l'échelle municipale (pour une discussion des politiques municipales en matière d'intégration, voir le chapitre 4). Le cadre d'analyse utilisé pour cette étude a émergé dans le cadre de plusieurs projets de recherche sur les dynamiques interculturelles au Québec et a été choisi par les responsables du projet parce qu'il avait déjà fait ses preuves pour l'analyse des politiques publiques à l'échelle municipale, et ce dans plusieurs contextes au Québec et à l'échelle internationale. Ce projet illustre le leadership que peuvent exercer certaines villes dans la mobilisation et la consolidation des réseaux et communautés de pratiques dans la production de connaissances partagées. Dans ce cas-ci, l'initiative de la Ville de Laval a servi de point de contact avec les autres villes mobilisées et a permis de colliger les informations sur les différents programmes. Le portrait comparatif qui en résulte a servi

---

1. Il s'appuie sur le travail réalisé pour le rapport de synthèse *Portrait des politiques et orientations en matière d'immigration et de diversité ethnoculturelle des plus grandes municipalités du Québec. Recension et analyse comparative*, produit dans le cadre de la démarche d'élaboration du Cadre de référence en immigration et diversité ethnoculturelle de Laval.

dans un premier temps de point de départ à l'élaboration du cadre de référence pour la Ville de Laval et, dans un deuxième temps, il s'est avéré pertinent pour la réflexion des autres municipalités québécoises, notamment dans le cadre des travaux de recherche et de concertation au sein du RÉMIRI.

## 1. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE

La collecte des données s'est effectuée à partir des documents accessibles sur les sites internet de chaque municipalité et à partir de la documentation fournie par les personnes-ressources de chaque ville. Pour des raisons de faisabilité, les informations concernant les initiatives où la ville est un acteur principal ont été privilégiées. Les données de recensement de 2016 de Statistique Canada ont permis de tracer le profil sociodémographique des villes. Les portraits des villes ont ensuite été partagés avec les personnes-ressources pour bonification et validation. Toutes les villes ont répondu à cette demande de collaboration et ont fait des corrections ou des ajouts au document préliminaire. Chaque portrait individuel repose sur les éléments suivants : les caractéristiques physiques et démographiques de la ville, les caractéristiques en matière de diversité ethnoculturelle, le contexte organisationnel (c'est-à-dire la place du dossier immigration et relations interculturelles au sein de l'appareil municipal), ainsi que les politiques, programmes et initiatives réalisées par chacune des villes.

L'analyse comporte deux volets. Dans un premier temps, une analyse du corpus a été réalisée selon le modèle des « 3 D ». Ce modèle permet de cerner et distinguer les tendances ou les courants de la pensée pluraliste, c'est-à-dire l'ensemble des principes qui visent à reconnaître et à protéger la diversité sous toutes ses formes (White, 2017). Le modèle des « 3 D » a été développé par le LABRRI dans le cadre d'un projet de recherche partenarial sur les pratiques et les politiques interculturelles dans l'espace urbain et propose une grille d'analyse des différentes façons de promouvoir l'inclusion en contexte interculturel. Ce modèle identifie trois grands courants de pensée pluraliste au Québec en matière d'immigration et de relations interculturelles :

- **Diversité** : reconnaître la différence comme une valeur en soi/ajoutée;
- **Discrimination** : lutter contre l'inégalité sous toutes ces formes;
- **Dialogue** : faciliter le rapprochement entre les individus et les groupes.

À partir d'une recherche par mots-clés, le contenu des portraits individuels a donc été regroupé selon trois catégories : la reconnaissance de la diversité, la lutte contre la discrimination, et le rapprochement par le dialogue. À la suite de ces premiers résultats, et en réponse aux données de terrain, il s'est avéré pertinent d'ajouter une quatrième catégorie, celle de « l'approche citoyenne », c'est-à-dire le courant d'inspiration républicaine qui favorise la participation citoyenne dans une perspective où les institutions communes sont pensées en des termes symétriques et universels (accès). Par conséquent, la documentation produite par les villes a été analysée selon les catégories : diversité, dialogue, discrimination et approche citoyenne. Ces catégories réfèrent non seulement à des approches ou des courants de pensée pluraliste distincts, mais aussi à des domaines complémentaires dans l'intervention des municipalités. Cette grille de lecture permet ainsi de montrer la manière dont chacun de ces domaines est représenté dans les orientations et les politiques des villes.

Dans un deuxième temps, une analyse thématique plus générale, prenant en compte notamment la chronologie des programmes et l'articulation des services au sein des municipalités, a été menée. Elle a permis d'interroger les données sur d'autres aspects des initiatives et de compléter le portrait produit par l'analyse « 3 D ».

## **2. PORTRAITS DES VILLES**

Le tableau suivant trace un portrait sociodémographique des villes, puis précise le contexte organisationnel de chacune d'elles et indique les principales initiatives qu'elles ont développées. Ces portraits permettent d'observer, dans une perspective comparative,

la grande variété des contextes dans lesquels œuvrent les municipalités, de même que la diversité des solutions qui y sont développées. Parmi les variables importantes se trouvent évidemment la taille de la population et l'importance du nombre de personnes immigrantes qui s'y sont récemment jointes. Elles ont un impact sur l'ampleur des programmes et des ressources qui y sont rattachées, de même que sur les instances qui sont responsables des dossiers (municipalité, agglomération, municipalité régionale de comté). La proportion que représentent les différentes catégories légales d'immigration (économique, regroupement familial, personnes réfugiées) permet aussi d'éclairer le visage que prend l'immigration dans chaque collectivité et la nature des programmes et services qui y sont développés.

### **3. DIVERSITÉ ET IMMIGRATION AU SEIN DE L'APPAREIL MUNICIPAL**

Dans la majorité des villes, le dossier concernant la diversité et l'immigration est porté par le Service des loisirs, des sports et du développement des communautés ou de la vie communautaire. Pour les villes de Laval et de Longueuil, une Division du développement social et le Bureau du développement social et communautaire, respectivement, prennent en charge les mandats relatifs à l'immigration et à la diversité culturelle. À Terrebonne, le dossier relève de la MRC Les Moulins, tandis qu'à Trois-Rivières, la Table locale d'immigration de Trois-Rivières est l'instance de concertation qui en est responsable. La Table est composée de plusieurs partenaires communautaires et institutionnels, dont la Ville de Trois-Rivières et le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI).

TABLEAU 18.2.

## Diversité et immigration au sein de l'appareil municipal

Ville	Service	Section / Division / Bureau
<b>Drummondville</b>	Service des loisirs et de la vie communautaire	
<b>Gatineau</b>	Service des loisirs, des sports et du développement des communautés	
<b>Laval</b>	Service de la culture, des loisirs, du sport et du développement social	Division du développement social
<b>Longueuil</b>	Direction de la culture, du loisir et du développement social	Division du développement social / Bureau du développement social et communautaire
<b>Montréal</b>	Service de la diversité et de l'inclusion sociale	Bureau d'intégration des nouveaux arrivants
<b>Québec</b>	Service des Loisirs, des sports et de la vie communautaire	
<b>Repentigny</b>	Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire	
<b>Sherbrooke</b>	Service des sports, de la culture et de la vie communautaire	
<b>Terrebonne</b>	MRC Les Moulins	
<b>Trois-Rivières</b>	Table locale d'immigration de Trois-Rivières	

Le tableau ci-dessous présente les différentes catégories de l'action municipale en matière de diversité et d'immigration. Il donne un aperçu des moyens adoptés pour agir en matière de diversité et d'immigration. Un fort pourcentage dans la catégorie « politiques et programmes » peut indiquer une tendance à privilégier ce moyen comme un levier d'action.

**TABEAU 18.3.**

Les catégories de l'action municipale

Catégorie	Nombre de moyens	% de moyens
Politiques et programmes	13	30%
Plan d'action/ Plan stratégique	6	14%
Déclarations ou chartes	3	7%
Activité de rapprochement	6	14%
Action d'adaptation des services	3	7%
Centre interculturel	1	2%
Instances de concertation	2	5%
Parrainage	3	7%
Création d'instances municipales	2	5%
Commission de consultation	4	9%

L'analyse selon le modèle « 3 D » a permis de calculer la proportion que représentent les trois courants « Diversité », « Dialogue », « Discrimination », en y rajoutant l'« Approche citoyenne » dans chaque ville. Les encadrés et les tableaux ci-dessous présentent ces résultats. Il est important de souligner que dans la plupart des cas, les quatre courants coexistent, ce qui montre bien le caractère non exclusif de ces catégories. Parfois, la tendance vers l'un des courants est plus marquée faisant de celui-ci un courant dominant. Il importe aussi de souligner qu'il s'agit des tendances qui ressortent des documents d'orientation. L'analyse a été effectuée à partir de la documentation sur les politiques et programmes et ne porte donc pas sur la réalisation ou l'impact de ceux-ci.

Les encadrés suivants illustrent diverses manières dont les différents courants se manifestent dans les plans et initiatives des municipalités étudiées.

#### ENCADRÉ 18.1

##### **Le courant « Diversité »**

Promouvoir la connaissance des coutumes, des traditions et des valeurs de la société d'accueil auprès des personnes immigrantes.

Promouvoir la richesse de la diversité culturelle et le rapprochement interculturel

Réaliser les activités collaboratives sur le thème de l'interculturalisme afin de sensibiliser la communauté d'accueil et de promouvoir le vivre-ensemble auprès de la collectivité.

Projeter une image diversifiée de la Ville dans les outils de communication municipaux.

Organisation de soirées ethnoculturelles et des festivals célébrant la diversité.

Reconnaître la diversité ethnoculturelle.

Mettre en place un comité interne de la gestion de la diversité, rédiger un cadre, documenter quatre enjeux plus spécifiques dont le profilage, la représentativité des ressources humaines, la politique de reconnaissance en relation avec les groupes ethnoculturels et les lieux de culte.

Promouvoir et diffuser la Semaine des rencontres interculturelles de la Ville.

Considérer les nouveaux arrivants dans les politiques et plans d'action existants.

#### ENCADRÉ 18.2.

##### **Le courant « Discrimination »**

Intégrer la lutte contre les préjugés, le racisme et la discrimination comme un moyen privilégié pour favoriser un développement harmonieux de notre communauté.

Prévenir et contrer les préjugés, la discrimination, l'intimidation et le racisme, en prêtant une attention particulière aux personnes vulnérables à diverses formes de discrimination.

Former et sensibiliser les policiers de façon continue pour prévenir toute forme de profilage, incluant le profilage racial.

Augmenter l'embauche et les promotions des groupes visés (des femmes, des personnes handicapées, des personnes autochtones, des minorités visibles et des minorités ethniques).

Favoriser l'accès aux services municipaux à tous les citoyens issus de l'immigration

Prendre des actions en lien avec la communauté et à l'interne dont la formation sur le profilage racial offerte par la CDDPJ.

**ENCADRÉ 18.2. (suite)**

**Le courant « Discrimination »**

Soutenir les initiatives d'action pour lutter contre la discrimination, le racisme, l'intimidation et les préjugés.

Faciliter l'accès aux informations et aux services favorisant une intégration réussie; leur permettre de découvrir physiquement et virtuellement leur nouvelle ville.

Veiller à ce que toute personne, quelle que soit sa culture d'origine, dispose des mêmes droits et devoirs en qualité de citoyen à part entière.

Respecter les droits fondamentaux de tous ses citoyens.

**ENCADRÉ 18.3.**

**Le courant « Dialogue »**

Créer des conditions favorables au dialogue, à la rencontre et à l'interaction entre les immigrants et les membres de la société d'accueil.

Développer un répertoire des ressources et l'établissement de liens avec les chefs de file des communautés culturelles.

Soutenir la réalisation d'activités éducatives, culturelles et artistiques pour favoriser le rapprochement interculturel.

Reconnaître les services et participer aux initiatives et projets du milieu qui luttent contre le racisme et la discrimination et favorisent le vivre ensemble, en fonction des politiques municipales en vigueur.

Former les employés sur la communication interculturelle en milieu de travail.

Favoriser le rapprochement et le dialogue entre tous les citoyens de la ville.

Offrir une formation de deux jours sur le cadre interne et sur l'amorce des compétences interculturelles pour une cinquantaine d'employés qui deviendront des personnes-ressources en lien avec le cadre de référence.

Soutenir les initiatives de médiation interculturelle

Favoriser les opportunités d'échanges et de rencontres.

**ENCADRÉ 18.4.****Le courant « Approche citoyenne »**

Faire en sorte que chaque citoyen, quelles que soient ses origines ou ses caractéristiques identitaires, puisse développer son sentiment d'appartenance et participer à son plein développement sur les plans social, culturel, économique et politique.

Assurer une accessibilité à ses services, à ses emplois et aux différentes activités de la vie municipale aux citoyens de toutes les origines.

S'approprier le concept d'accessibilité universelle dans une perspective d'équité.

Travailler ses politiques et plans d'action en considérant tous ses citoyens.

Pour l'ensemble des villes analysées, nous pouvons constater, en moyenne, une forte présence des trois « D » avec une légère prédominance du courant « Diversité ». Outre la prépondérance de ce courant ayant déjà été observée à l'échelle municipale dans le contexte européen (Schiller 2016), il est intéressant de constater l'équilibre relatif des courants dans le contexte québécois. Malgré les limites inscrites dans la collecte et l'analyse des données, nous pouvons avancer qu'il y a en fait très peu de différences en ce qui concerne les pourcentages des trois courants principaux (diversité, discrimination, dialogue). Cet équilibre entre les différents courants pluralistes indique que dans l'ensemble ces municipalités ont recours à une diversité d'approches et que l'action municipale en matière d'immigration et de relations interculturelles bénéficie d'une complémentarité dans la conception des politiques et programmes. Si, d'un point de vue pluraliste, ces chiffres sont encourageants, on peut s'interroger sur la faiblesse relative de l'approche citoyenne, dont les occurrences sont considérablement moins fréquentes que les trois autres courants.

**TABLEAU 18.4.**

Tendances pour l'ensemble des villes analysées (moyenne)

Diversité	Dialogue	Discrimination	Approche citoyenne
31%	29%	28%	12%

Prise individuellement, chaque municipalité affiche plus de variation et moins d'équilibre dans les approches. Chaque municipalité est particulière en termes d'organisation, de public cible ou de cadre d'intervention. Par conséquent, les courants peuvent être articulés de différentes manières.

**TABEAU 18.5.**

Tendances pour chacune des villes selon l'analyse des 3 D et l'approche citoyenne

	Diversité	Dialogue	Discrimination	Approche citoyenne
<b>Drummondville</b>	50%	50%	-	-
<b>Gatineau</b>	26%	38%	26%	10%
<b>Laval</b>	41%	24%	8%	27%
<b>Longueuil</b>	22%	14%	38%	26%
<b>Montréal</b>	28%	22%	50%	-
<b>Québec</b>	27%	45%	22%	6%
<b>Repentigny</b>	27%	27%	10%	36%
<b>Sherbrooke</b>	26%	33%	41%	-
<b>Trois Rivières</b>	42%	28%	7%	23%

La répartition des courants dans chaque municipalité peut en effet varier en fonction des priorités et des enjeux qui s'imposent dans un contexte donné. Il est également possible qu'un programme en particulier s'appuie davantage sur un courant ou un autre en fonction des objectifs visés. À cet égard, il serait intéressant de se pencher sur la prépondérance des différents courants à différents moments de la trajectoire des villes, de même qu'à l'échelle québécoise. L'analyse ne permet pas par ailleurs de voir comment les courants sont appliqués à travers l'appareil municipal ou à travers les actions de la ville.

L'analyse comparative des villes québécoises en matière d'immigration et de diversité culturelle est une tâche complexe, car chaque municipalité a sa propre réalité, sa propre histoire, mais aussi sa propre manière de faire fonctionner l'appareil municipal sur les questions de diversité culturelle et sa propre façon d'expliquer les objectifs et la portée des actions entreprises. Pour cette raison, l'analyse « 3 D » s'avère être un outil opérationnel qui permet de contourner certaines difficultés méthodologiques quant à la comparaison d'environnements souvent fort distincts. Comme nous l'avons noté, cette grille d'analyse présume la cohérence au sein de l'appareil municipal et entre la documentation et la réalisation des actions, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans la réalité. Cette analyse ne permet pas non plus d'évaluer la durée et la fréquence des actions, ni leur nombre. Cependant, elle permet de faire ressortir certaines tendances à l'échelle municipale et à l'échelle provinciale par rapport aux orientations des municipalités en matière d'immigration et de relations interculturelles.

\*\*\*

Pour compléter l'analyse « 3 D » des courants, une analyse thématique globale a été faite. Il en ressort quelques constats qui peuvent être considérés comme des pistes de réflexion.

Selon nos analyses, le nombre d'initiatives municipales dépend de trois facteurs :

1. *Le temps d'engagement de la ville dans ce domaine.* Il apparaît ainsi que les municipalités ayant investi depuis plus longtemps les champs de l'immigration et des relations interculturelles y ont également développé un spectre plus large d'actions et de services que celles dont les réflexions sur ces enjeux sont plus récentes.
2. *La dynamique induite par les changements au sein de la population.* Les transformations sociodémographiques d'une ville ou d'une région (décroissance démographique ou arrivée de personnes ayant des horizons culturels divers), de même que les défis particuliers qui sont associés à chaque contexte, ont un effet catalyseur sur la décision des villes de se doter d'une politique ou d'un plan d'action. Les mobilisations liées à ces transformations - pour l'inclusivité de certains services, l'accès au logement ou la

lutte contre le racisme et la discrimination, par exemple - peuvent également mener les administrations et les élu.e.s à se pencher sur certains angles morts des politiques et des pratiques municipales ou à développer des volets d'actions spécifiques.

3. *Le partage des responsabilités avec les autres partenaires institutionnels ou communautaires.* La densité du réseau de partenaires et des initiatives qui s'y déploient influence ainsi l'éventail des initiatives en cours dans une municipalité. Lorsque ces réseaux sont plus modestes ou récents, les municipalités doivent assumer une plus grande part dans la réalisation de projets qui, ailleurs, sont souvent portés en partenariat avec les organismes sur le terrain.

Nous pourrions ajouter ici un quatrième facteur, celui des besoins en main-d'œuvre qui incite plusieurs compagnies à chercher des employés à l'extérieur du Québec. Cette tendance fait en sorte que les municipalités vont explorer des moyens de garder cette population sur place.

Dans certains cas, deux axes d'action municipale se distinguent. Un premier se porte vers l'extérieur, c'est-à-dire qu'il formule des initiatives à l'intention de la population. Un second se tourne plutôt vers l'intérieur, c'est-à-dire qu'il vise à examiner et transformer les structures et les pratiques municipales. La transversalité des énoncés et des politiques, c'est-à-dire la mobilisation de plusieurs services municipaux ou la prise en compte intégrée de plusieurs domaines à la fois (ex. emploi, éducation, loisir, etc.), varie selon les contextes.

Nous avons également constaté que les différents éléments ou moments des politiques municipales (objectifs, orientations, actions) expriment des courants différents. D'autres recherches seraient nécessaires pour déterminer si cela correspond à un manque de cohérence dans les politiques ou s'il s'agit d'une caractéristique normale dans le déploiement des différentes étapes du processus. Enfin, il est à noter que dans la majorité de cas, la société d'accueil (qui comprend l'ensemble des communautés, y compris le groupe historiquement majoritaire) est un élément implicite des politiques et des plans d'action, c'est-à-dire qu'elle y est rarement l'objet d'une définition ou d'une discussion sur

ses caractéristiques. En tenant ainsi pour acquis ce qui définit la communauté qu'elles représentent, les villes courent le risque de reproduire certains des rapports sociaux que leurs programmes visent précisément à transformer. Il apparaît donc qu'une réflexion explicite sur les conditions de l'accueil permettrait d'approfondir les visées pluralistes des municipalités québécoises.

## RÉFÉRENCES

- Massana Macià, Marta, « *L'agir institutionnel* » en matière d'immigration et de relations interculturelles à la Ville de Montréal : une approche ethnographique, thèse de doctorat en anthropologie, Université de Montréal, 2019.
- Rocher, François, et Bob W. White, *L'interculturalisme québécois dans le contexte du multiculturalisme canadien*, Étude IRPP n° 49, Institut de recherche en politiques publiques, 2014.
- Schiller, M. (2016). *European Cities, Municipal Organizations and Diversity: The New Politics of Difference*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Scholten, Peter, « Beyond National Models of Integration? Rethinking Interconnectedness and Fragmentation in Dutch and French Migrant Integration Policies », dans Menno Fenger et Victor Bekkers (dir.) *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Public Connectivity*, IOS Press, 2012, p. 44-58.

## CHAPITRE 19

---

# LES VILLES ET L'INTERCULTUREL AU QUÉBEC

---

*Pistes de réflexion sur la gouvernance locale et  
l'inclusion*

Jean-Charles St-Louis et Jorge Frozzini

Les différentes trajectoires qu'empruntent les municipalités québécoises dans le champ des pratiques de l'interculturel plongent au cœur de l'expérience citoyenne et de ses paradoxes tels qu'ils s'articulent à l'échelle des villes. La citoyenneté, en tant que pratique définissant l'appartenance à la collectivité, représente un champ de luttes et de tensions. Alors qu'elle est supposée exprimer l'égalité entre des personnes de même statut, elle s'appuie – par la définition des frontières (externes) et des lisières (internes) de la collectivité – sur la délimitation formelle d'un territoire et sur les distinctions entre ses habitants et habitantes (Jenson, 2007). L'expérience de la citoyenneté est donc le reflet de dynamiques d'inclusion et d'exclusion qui sont indissociables (Juteau, 2015). Celles-ci traversent et dépassent les champs d'intervention des institutions locales. Le pluralisme et les relations interculturelles représentent aujourd'hui un des principaux domaines où s'expriment les ambiguïtés de la citoyenneté : ce domaine met en scène à la fois les projets visant à définir les conditions de l'appartenance et les mouvements qui souhaitent les remettre en question. Alors qu'elles interviennent de manière croissante sur ces enjeux, les

viles québécoises deviennent ainsi des actrices centrales dans la reconfiguration des rapports entre les habitants et habitantes et avec leur milieu de vie.

Si on se penche sur les aspirations démocratiques qui se jouent à l'échelle des villes – notamment quant à l'inclusion et à la participation des gens aux décisions qui les concernent –, les trajectoires des municipalités québécoises peuvent être interrogées sur deux plans complémentaires. D'une part, le déploiement d'initiatives dans le champ de l'interculturel par les administrations municipales permet de se questionner sur l'autonomie des collectivités locales, notamment en rapport avec les autres ordres de gouvernement. À cet égard, les différentes démarches rendent compte de la marge de manœuvre, des expertises et des ressources développées par les municipalités en ce qui a trait à la gouvernance de proximité. D'autre part, les aspirations pluralistes des villes soulèvent la question de la poursuite de l'inclusion et de l'égalité au sein de ces collectivités. Il permet de s'interroger sur le potentiel des villes à se constituer comme des espaces de lutte pour la transformation des rapports de pouvoir à différentes échelles.

## **1. AUTONOMIE, COORDINATION, PARTENARIATS**

L'expérience comparée des villes québécoises fait ressortir l'ampleur de la coordination nécessaire pour le déploiement d'actions cohérentes dans le champ de l'interculturel. À ce titre, même si leurs initiatives se trouvent souvent dans l'ombre des politiques et des programmes fédéraux et provinciaux, les municipalités démontrent qu'elles sont dans plusieurs domaines les plus à même d'intervenir directement auprès des citoyen.ne.s, en collaboration avec les acteurs et actrices communautaires, institutionnels et économiques qui gravitent autour d'elles. Les personnes élues et les administrations municipales déploient dans la plupart des cas des efforts considérables pour agir à titre de leaders dans la coordination des partenaires, dans la mobilisation des experts de leur région et dans la consultation des personnes concernées. Les villes se positionnent ainsi au centre de réseaux formels et d'initiatives volontaires qui mettent en relation une constellation d'intervenants institutionnels et de la société civile. Elles participent

également à des initiatives internationales (Conseil européen, ONU, etc.) qui, par le partage d'expériences et d'expertises et par la formulation d'objectifs communs, inscrivent les projets locaux sur l'horizon de visées partagées par-delà les territoires et leurs spécificités. Ensemble, ces réseaux complexes formés d'instances de coordination et de concertation, d'organisations de services et de communautés de pratique permettent la consultation et la représentation de divers intérêts à différentes échelles.

Malgré une autonomie et des ressources limitées, les municipalités sont appelées à jouer un rôle clé dans la constitution de ces réseaux. Leur capacité à le faire reste néanmoins précaire. Les villes demeurent en outre, comme bon nombre de leurs partenaires institutionnels et associatifs, à la merci des programmes du gouvernement, de leur financement, des changements d'orientations et de structure – comme le montre notamment l'abolition des Conférences régionales des élus et des directions régionales de l'immigration, sur lesquelles a reposé une part importante des efforts de coordination des programmes et services de 2012 à 2015<sup>1</sup>. Ces conditions d'accès au financement ont nécessairement pour effet de recadrer une partie des initiatives des villes à l'intérieur des priorités définies par les autres ordres de gouvernement – c'est d'ailleurs aussi le cas pour les organisations communautaires œuvrant dans le domaine de l'immigration (Shragge, 2013; Frozzini et Law, 2017). Si les subventions provenant des programmes gouvernementaux représentent des leviers essentiels dans la réalisation de leurs projets, l'élaboration des ententes mobilise par ailleurs des ressources humaines et financières importantes. De ce point de vue, il y a lieu de réfléchir à l'écart entre, d'une part, le rôle central que les municipalités sont appelées à jouer dans la conception des politiques, leur mise en œuvre et la coordination des efforts sur le terrain et, d'autre part, la subordination qui se joue dans la définition des programmes et des critères de financement. Ce rapport de dépendance de facto apparaît non seulement devoir être abordé sous l'angle de l'efficacité administrative; il représente surtout un nœud important

---

1. Voir notamment les expériences des Villes de Longueuil et de Sherbrooke (chapitres 12 et 17).

dans la réalisation concrète du statut de gouvernement de proximité et des promesses de la démocratie locale (Morissette, 2020). Dans l'immédiat, cette situation met aussi en évidence la pertinence de la concertation et de la collectivisation des savoirs et des ressources spécialisées dans le domaine des pratiques interculturelles (Larouche-Leblanc, 2019), ne serait-ce que pour éviter que les efforts importants déployés par les municipalités ne soient constamment dédoublés. Il apparaît également important que l'expérience des villes ayant plus de ressources et d'expérience en la matière puisse profiter à celles dont les initiatives sont plus récentes ou modestes.

Les rapports entre les municipalités et les autres ordres de gouvernement font également apparaître les tensions potentielles entre les objectifs et les conceptions du vivre-ensemble mises de l'avant à différentes échelles. La polarisation qui marque les débats sur l'« intégration » et la « gestion de la diversité » depuis près d'une vingtaine d'années au Québec (Frozzini, 2014; Celis, Dabbi, Leydet et Romani, 2021) a notamment des incidences évidentes sur la gestion des petits et grands dossiers à l'échelle municipale<sup>2</sup>. Certaines administrations semblent à ce titre vouloir éviter que cette polarisation ne vienne plomber les efforts pour mettre en place des initiatives concrètes en matière de dialogue interculturel, d'aménagement d'espaces inclusifs et de lutte contre la discrimination, notamment parce qu'elles ne partagent pas les visées des gouvernements en place en la matière<sup>3</sup>. Dans d'autres cas, certains enjeux sont simplement escamotés parce qu'ils sont trop abstraits ou encore trop complexes en regard des problématiques qui se présentent sur le terrain, les municipalités n'en maîtrisant pas nécessairement les termes par-delà la confusion qui règne dans le débat public. Enfin, les replis des dernières années à l'égard du pluralisme sur la scène provinciale

- 
2. Les appréhensions de la Ville de Repentigny devant le projet de déménagement d'un centre communautaire musulman, somme toute mineur à l'échelle de la municipalité, en constitue un bon exemple (voir le chapitre 15).
  3. Voir notamment le mémoire déposé par la Ville de Montréal lors de l'étude du projet de loi 21 (Loi sur la laïcité de l'État) en 2019 ou l'opposition aux changements au Programme de l'expérience québécoise (PEQ) (voir le chapitre 16).

ont certainement favorisé les approches républicaines ou encore celles suspicieuses à l'égard de l'immigration, retardant d'autant, à l'intérieur de certaines municipalités, les discussions sur l'inclusion des pratiques minoritaires ou la lutte contre le racisme et la discrimination. À ce titre, les trajectoires des municipalités présentées dans ce volume révèlent aussi l'importante part du pragmatisme dans la formulation des politiques municipales, en l'absence de consensus ou de lignes directrices officielles sur ces questions (Germain et Alain, 2009). Dans un contexte qui demeure chargé, voire par moments volatile, les initiatives de plusieurs municipalités se forgent souvent au cas par cas, en fonction des impératifs qui se présentent devant elles et des clés dont elles disposent pour les aborder.

Bien qu'elles partagent des préoccupations et certaines orientations communes, les initiatives des municipalités québécoises sont ainsi animées par différentes interprétations du pluralisme – de ses visées et de ses exigences (voir White, 2017). Le vocabulaire et les cadres conceptuels plus ou moins explicites qui sont mobilisés pour appréhender les problématiques varient passablement d'un contexte à l'autre, de même que l'accent mis tantôt sur la cohésion et l'intégration, tantôt sur les relations entre les communautés, tantôt sur la transformation des institutions sociales et culturelles dites communes. Si les études d'opinion ont permis de formuler certaines hypothèses quant aux variations régionales des attitudes face à l'immigration (Bilodeau et Turgeon, 2014; Turgeon et Bilodeau, 2021), il apparaît que ces lectures peuvent être nuancées par l'analyse comparée des caractéristiques sociologiques, historiques et institutionnelles propres à chaque trajectoire. Ces variations sont, entre autres, le produit d'une multiplicité de sensibilités, d'intérêts et d'orientations qui, en fonction des conjonctures, vont influencer les approches favorisées. Les réseaux d'échange et de concertation dans lesquels sont impliquées plusieurs villes québécoises permettant déjà l'énonciation d'intentions communes et le partage de « bonnes pratiques », il sera intéressant de voir à quel point la persistance de ces initiatives dans le temps contribuera à une certaine convergence des approches.

Les plans et programmes des villes du présent ouvrage apparaissent sur plusieurs aspects irréductibles aux grands énoncés des gouvernements canadien et québécois, plusieurs misant d'abord sur la formation d'une identité plurielle à l'échelle locale. La diversité des perspectives à l'endroit du pluralisme, de l'interculturel ou du vivre ensemble dans les espaces municipaux reflète certes les principales tendances qui circulent au sein de la société québécoise. Les mêmes préjugés et rapports de pouvoir s'y déploient. Il se développe néanmoins dans plusieurs de ces échanges des nuances et une complexité dépassant les formules polarisées qu'on retrouve dans les débats à l'échelle fédérale et provinciale, qui demeurent quant à eux tributaires des stratégies et clivages partisans. Il semble donc que les villes peuvent se positionner, sur certains dossiers en tout cas et dans un esprit pragmatique, de manière relativement autonome par rapport aux positions officielles des gouvernements fédéral et provincial. Lorsque leurs intentions entrent en contradiction avec des orientations fortes du gouvernement dans des champs qui ne sont pas de leur compétence – comme les politiques linguistiques, la régulation des signes dits religieux ou la protection des personnes sans papiers offerts par les villes sanctuaires –, les limites à leur marge de manœuvre apparaissent cependant plus évidentes. Elles représentent aussi au moins potentiellement un espace propice à désamorcer les braquages et à élaborer des solutions concertées. Ce contraste entre, d'une part, l'aisance relative avec laquelle les milieux de pratique abordent certaines problématiques et, d'autre part, la polarisation du débat public a d'ailleurs été remarqué dans d'autres domaines – notamment les milieux hospitaliers et scolaires – lors des polémiques entourant les « accommodements raisonnables » (Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement en milieu scolaire, 2007; Bouchard et Taylor, 2008). L'expérience des villes semble suggérer que la proximité et l'aspect plus concret des problématiques à l'échelle locale pourraient favoriser<sup>4</sup> la mise en place de moyens pour lutter contre les préjugés. On peut souhaiter que ces pratiques de l'interculturel à l'échelle

---

4. Plus que les débats théoriques et à distance au sujet des « valeurs québécoises », par exemple (voir Anctil, 2016).

locale aient un impact positif sur les appréhensions face au pluralisme qui s'expriment à plus grande échelle. Force est de constater cependant que cela ne se mesure pour l'instant ni dans une transformation des attitudes individuelles ni dans un apaisement du débat public.

Les démarches participatives et l'expérience locale des villes apparaissent aussi porteuses d'importantes leçons quant aux principes guidant les politiques d'immigration et d'« intégration ». Depuis leur conception, les approches des États canadien et québécois se sont appuyées sur une conception utilitariste de l'immigration (Frozzini, 2019a et 2021), misant d'abord sur « l'accumulation de capital humain générique », puis plus résolument sur l'arrimage des sélections aux besoins du marché du travail (Abu-Laban et Gabriel, 2002; Bourque et al., 2015; St-Louis, 2021). Au Québec, les principaux programmes visent d'abord l'« intégration économique » (mesurée essentiellement par l'insertion rapide en emploi) et l'apprentissage du français, deux objectifs liés souvent abordés de manière instrumentale. Cette approche tend en outre à réduire les projets de vie réussis à l'occupation immédiate d'un emploi<sup>5</sup>. Or, comme le soulignent notamment Jorge Frozzini et Nayeth Foglia dans ce volume, si la question de la vitalité économique et du renouvellement de la main-d'œuvre demeure incontournable (en particulier à l'extérieur des grands centres), elle ne résume pas ni même ne prime sur les visées des localités comme milieux de vie. Leur développement comme collectivités passe plus largement par la création de conditions d'épanouissement que l'occupation d'un emploi peut favoriser, mais ne suffit pas à réaliser. La question de la rétention, qui apparaît dans plusieurs textes de ce volume, ressort de plus en plus comme une préoccupation importante des petites et moyennes municipalités et MRC au Québec, comme le montrent les travaux récents du RÉMIRI.

---

5. Elle a également pour revers la dépréciation plus ou moins explicite des autres motifs de migration, qui apparaissent rapidement comme des fardeaux à assumer. Voir notamment l'intervention du premier ministre François Legault devant le Conseil du patronat du Québec à propos de l'immigration économique (Schué, 2021).

Ici encore, le large spectre des initiatives lancées par les villes, depuis les festivals interculturels et les bibliothèques hors les murs jusqu'aux formations à l'intention de leurs employés, doit permettre de réfléchir à la redéfinition du rapport entre les besoins des milieux et l'attribution des ressources. Dans l'angle mort des programmes tablant sur la mise en valeur des profils les plus prisés sur le plan du recrutement se trouvent en effet un ensemble de mesures visant à favoriser la création de milieux de vie inclusifs et accueillants pour tous et toutes, voire à défaire certains rapports de pouvoir à l'avantage de la majorité (Frozzini, à paraître). Cela implique non seulement de créer des occasions de rencontres et de rapprochements entre les citoyen.ne.s, mais également d'assurer différentes formes de soutien et d'accompagnement, notamment en collaboration et en complémentarité avec l'offre des organisations communautaires (*idem*) : accessibilité du transport et du logement, désenclavement et réhabilitation de certains quartiers, soutien communautaire, offre alimentaire, services de garde, etc. Moins populaires que le recrutement de pointe ou les solutions à la pénurie de main-d'œuvre, ces enjeux, qui touchent de manière particulière les personnes (im)migrantes et racisées, sont néanmoins incontournables lorsqu'il s'agit de penser les villes comme des milieux de vie. Une question comme celle de l'accès au logement illustre bien le fait que les administrations municipales se trouvent en première ligne pour faire face à ces problématiques, sans pour autant disposer de toutes les infrastructures, les ressources et les outils législatifs permettant d'y répondre de manière durable (Ligue des droits et libertés, 2021). Les relations interculturelles relevant souvent des services de loisirs et vie communautaire, il y a rarement, comme le montrent les analyses de ce volume, des liens forts entre ces services et d'autres qui travaillent directement avec les citoyens (police, habitation, travaux publics, etc). Il existe toutefois des tentatives de rendre les plans d'action ou les orientations en matière d'(im)migration transversaux à l'ensemble des services (pour différentes approches, voir par exemple les textes sur les villes de Saguenay, Québec et Montréal). En somme, les trajectoires des villes québécoises montrent à la fois le vaste bassin

d'actions possibles dans le champ des politiques interculturelles et les limites institutionnelles ou politiques qui se posent quant à leur approfondissement.

Les municipalités et les organismes communautaires jouent ainsi un rôle central dans la mise en œuvre des pratiques interculturelles au Québec – un rôle dont l'importance n'est pas toujours reconnue par des ressources ou un pouvoir décisionnel conséquents. Les incongruités et inconstances dans l'élaboration des accords de financement, de même que le pouvoir décisionnel limité que les villes exercent en dépit des investissements substantiels qui leur sont demandé, constituent des préoccupations importantes au sein des municipalités. En regroupant des professionnels des municipalités d'un peu partout au Québec, le RÉMIRI vise notamment à pallier ce manque de reconnaissance, en favorisant à la fois le partage des expertises et la mobilisation des acteurs et actrices du milieu municipal.

## **2. LES VILLES, LA REPRÉSENTATION, L'INCLUSION ET L'ÉGALITÉ**

Un des défis communs aux villes québécoises devant leur devenir interculturel est d'approfondir les transformations qui en feront des lieux toujours plus accueillants pour tous et toutes, alors que les institutions, les politiques et les processus au sein des administrations sont historiquement façonnés par les valeurs, les normes et les intérêts de la culture dominante et de la majorité (voir White, dans ce volume). Ces transformations prennent différentes formes, depuis la création de nouveaux services liés à l'accueil ou l'adaptation de services déjà existants (comme l'offre des bibliothèques) jusqu'aux interventions plus profondes visant à faire en sorte que les institutions municipales reflètent mieux la pluralité des populations et de leurs besoins. Les villes doivent ainsi transformer autant leurs infrastructures que leurs manières de faire. Les efforts de sensibilisation à cet égard doivent viser à la fois la population, les administrations et les personnes élues. À ces défis s'ajoutent certaines difficultés propres aux administrations et à la bureaucratie, comme la coordination et la collaboration entre les services, les facteurs structurels d'inertie ou la lourdeur de certaines démarches.

L'action municipale en interculturel est déterminée en partie par les rapports de pouvoir entre les personnes élues et la fonction publique. Dans certaines villes (par exemple, Repentigny), les fonctionnaires et les élus échangent régulièrement et l'information circule relativement bien. Dans d'autres municipalités (notamment les plus grandes villes) les fonctionnaires n'ont souvent peu ou pas de contacts directs avec les élus. Les études de cas présentées dans cet ouvrage démontrent que la transformation de l'action municipale est multi-directionnelle; elle peut émaner des préoccupations des fonctionnaires ou des élus. Évidemment, le premier cas est plus rare. Un des enjeux qui préoccupe les fonctionnaires est la difficulté de déployer les pratiques de manière transversale au sein des divisions et services d'une municipalité, surtout quand les élus manquent de conviction ou de confiance dans un domaine, comme c'est souvent le cas pour l'immigration et les rapports interculturels<sup>6</sup>.

Comme le montrent les cas analysés dans ce volume, les changements démographiques rapides, de même que des événements locaux, nationaux et même internationaux, participent néanmoins à remettre sans cesse la nécessité de ces transformations à l'ordre du jour des municipalités (Fourot, 2015). Ces impératifs se présentent sous la forme de différentes problématiques avec lesquelles elles sont appelées à jongler : le déploiement de structures et de programmes d'accueil, en particulier dans les milieux où les personnes réfugiées s'installent en plus grande proportion (comme Gatineau et Sherbrooke), la rétention des personnes (im)migrantes (en particulier dans les régions plus éloignées des grands centres, comme la Ville de Saguenay) ou la lutte contre le racisme, la discrimination et le profilage.

Un des enjeux centraux dans le développement de pratiques sensibles aux obstacles et aux difficultés rencontrées par les groupes minorisés est leur représentation au sein des différentes instances de délibération et de décision. Les efforts déployés par les villes à

---

6. À ce titre, il arrive souvent que les fonctionnaires demandent à avoir accès à des outils de sensibilisation ou de formation pour les élus nouvellement arrivés en poste, ou pour des élus qui ne considèrent pas que les services à l'intention des personnes issues de l'immigration soit un dossier prioritaire.

cet égard varient, mais on remarque certainement dans la plupart des cas un souci d'offrir l'opportunité aux personnes concernées de participer aux démarches d'élaboration des programmes ou des politiques à leur intention<sup>7</sup>. Plusieurs initiatives comportent à une ou plusieurs étapes des activités de co-construction allant par-delà les pratiques de consultations plus traditionnelles. En plus de ne pas être habituelles dans les pratiques de gouvernance municipale, ces démarches semblent permettre d'identifier des problématiques et des pistes de solution qui auraient autrement échappé aux administrations. L'intégration de ces démarches au sein des processus décisionnels peut prendre différentes formes, comme le montrent la démarche de concertation menée par la Ville de Saguenay pour définir son rôle auprès de ses partenaires ou la mise en place de tables de concertation comme dans l'agglomération de Longueuil. Des outils comme l'Analyse différenciée par les sexes et intersectionnelle (ADS+, à la Ville de Montréal) ou le concept de « vivre ensemble » (à la Ville de Québec) sont aussi mobilisés afin d'assurer la systématicité et la cohérence des initiatives au sein des instances municipales.

Toutes les villes visent par ailleurs une meilleure représentativité de leur conseil et de leur fonction publique, en misant surtout sur des programmes de recrutement, de stage et d'accès à l'emploi. Dans le cas des programmes d'accès à l'emploi, qui participent de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics, l'engagement qui se manifeste sur papier ne s'est pas toujours traduit dans une transformation significative des pratiques organisationnelles (Chicha et Charest, 2013; Charest 2019). En outre, les cibles de ces programmes sont établies en fonction de la proportion de personnes visées par la loi considérées aptes à occuper un emploi dans un domaine et une région donnée, ce qui les situe en aval de la socialisation aux différents trajectoires professionnelles et de la ségrégation qui intervient dans l'accès à la formation. Comme le montrent les recherches sur la place des

---

7. Si les villes semblent avancer dans ce sens, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) n'avance pas au même rythme. Il n'y a pas de plan ou de projets prévus en ce sens à ce jour pour favoriser, par exemple, la candidature de personnes issues des minorités ou de l'immigration.

femmes au sein des administrations municipales (voir Gidengil et Vengroff, 1997), il reste également à s'assurer que cette représentation, par-delà les statistiques, ne soit pas simplement symbolique, qu'elle ait un réel impact sur la manière dont les affaires municipales sont menées et traitées – le risque étant que les personnes visées par ces programmes soient cantonnées dans des postes stéréotypés ou peu désirés, ou qu'elles se retrouvent trop isolées pour avoir de l'influence<sup>8</sup>. En somme, le défi semble être de veiller à ce que les différentes mesures mises en place contribuent à corriger de manière durable le déficit de représentation au sein des institutions publiques.

Par-delà la question de la représentation, les mobilisations contre le racisme et la discrimination ont, dans la dernière décennie, interpellé de manière de plus en plus urgente et soutenue les autorités publiques au Québec comme ailleurs dans les sociétés occidentales. De nombreux événements tragiques – comme la mort de Joyce Echaquan aux urgences de Joliette en 2019, au terme d'une agonie humiliante diffusée par la femme atikamekw elle-même sur les réseaux sociaux, celle de Jean René Junior Olivier, tué à l'été 2021 par des patrouilleurs du Service de police de Repentigny alors qu'il était en crise, ou encore l'attentat suprémaciste ayant coûté la vie de six personnes à la grande mosquée de Québec en 2017 – ont accentué la pression provenant des médias et de la société civile pour que ces problématiques soient reconnues et confrontées. Une fois passée l'indignation, il n'est pas clair que la réponse des gouvernements soit jusqu'ici à la hauteur des enjeux. Talonné sur ces questions depuis le début de son mandat, le gouvernement de François Legault a voulu mettre rapidement fin aux discussions en chargeant un « groupe d'action », composé de ministres et de députés de son parti, de formuler sans consultation publique préalable des recommandations (Gouvernement du Québec, 2020). Plutôt qu'une véritable politique de lutte contre le racisme et la discrimination, le rapport propose, de l'avis de

8. Par-delà le monde municipal, les discours et programmes sur « la diversité et l'inclusion » au sein des organisations publiques et privées se limitent souvent à ce que Sara Ahmed (2012) a identifié comme des engagements non performatifs; ils permettent d'affirmer symboliquement l'engagement des institutions à l'égard de « la diversité » sans pour autant transformer significativement l'expérience des gens au sein de ces institutions.

plusieurs intervenants, des actions à la pièce et souvent limitées, sans cadre budgétaire ou mesures de suivi (voir CDPDJ, 2020; LDL, 2020). Il refuse par ailleurs de reconnaître le racisme systémique, sous prétexte que le concept ne ferait pas l’unanimité et nuirait peut-être même, par l’intransigeance qu’il porterait, à la lutte contre le racisme<sup>9</sup>.

Devant l’inertie (voire le barrage) du gouvernement provincial, certaines institutions municipales ont montré leur accessibilité. À Montréal, une pétition a mené, en vertu du droit d’initiative, à la mise en place d’une consultation sur le racisme et la discrimination systémiques. L’Office de consultation publique de Montréal (OCPM) a ainsi organisé une consultation mobilisant dans différents forums plus de 7 000 intervenants. La mise en œuvre des deux premières recommandations du rapport de l’OCPM a conduit, le 15 juin 2020, la Ville de Montréal à reconnaître formellement la problématique du racisme et de la discrimination systémiques et à créer le poste de Commissaire à la lutte contre le racisme et les discriminations systémiques, dont le mandat sera assuré par la chercheuse Bochra Manai. Toutes les villes n’ont évidemment pas les ressources ni même la masse critique de gens concernés pour mener une telle consultation. Plusieurs municipalités se sont néanmoins dotées de plans de lutte contre le racisme et la discrimination, souvent sous le leadership de regroupements citoyens comme le comité citoyen Longueuil – Ville sans racisme ou le Comité de vigilance et d’action à Sherbrooke. Le sujet, par ailleurs, divise, comme le montrent les réactions à l’Assemblée nationale du Québec et dans les médias lors de la création du poste de Commissaire à la Ville de Montréal. La reconnaissance même de la problématique, dans plusieurs régions et dans certains milieux nationalistes notamment, est loin d’être acquise.

---

9. Rappelons que le gouvernement précédent, dirigé par Philippe Couillard, avait annoncé en 2017 la tenue d’une consultation sur le racisme systémique qui serait menée par la CDPDJ. Devant le tollé nourri par le Parti québécois et la Coalition Avenir Québec, le gouvernement libéral a plutôt mis sur pied un « Forum sur la valorisation de la diversité et la lutte contre la discrimination » portant pour l’essentiel sur l’employabilité des personnes ayant migré récemment au Québec. De plus, l’expérience a laissé un mauvais souvenir chez les organismes ayant contribué à réaliser des consultations dans leurs régions, car lors du Forum, il leur a été interdit de poser des questions ou d’intervenir.

Sur ces enjeux, les services de police ont fait l'objet, au cours des dernières années, de remises en question particulièrement importantes. Les enquêtes sur le profilage, les abus de pouvoir et les interpellations arbitraires ont permis de démontrer l'ampleur d'une problématique dont les manifestations fréquentes dans l'actualité ne représentent que la pointe de l'iceberg (Armony, Hassaoui et Mulone, 2019, 2021). Entre la reconnaissance du racisme systématique au sein des pratiques policières et les projets pour réduire ce que l'on considère comme une incompréhension mutuelle, toutes les villes reconnaissent au minimum que leurs services doivent travailler à (re)construire un lien de confiance avec les personnes (im)migrantes et racisées. Les initiatives à cet égard comportent généralement des campagnes de sensibilisation à l'intention des policiers, des pratiques de recrutement et d'accès à l'emploi visant une meilleure représentation des personnes racisées au sein des services, la bonification des programmes de police communautaire ou de concertation et les événements favorisant les échanges entre policiers et citoyen.ne.s – c'est le cas entre autres à Gatineau, Longueuil, Repentigny et Sherbrooke. Des changements plus profonds, qui permettraient notamment de soumettre systématiquement les pratiques et le fonctionnement des services de police au regard des citoyens et citoyennes et des institutions démocratiques locales – supervision civile des enquêtes en déontologie, limites à la discrétion dont bénéficient les corps policiers, reconsidération du financement, etc. – apparaissent cependant plus difficiles à réaliser (Rutland, 2019). Ici encore, les villes ne disposent pas de tous les pouvoirs et de toutes les ressources nécessaires pour pouvoir amorcer seules ces transformations, qui rencontrent par ailleurs de fortes résistances au sein des forces policières et de la population. À Montréal par exemple, la remise en question du port des armes pour certains agents du service de police par la mairesse Valérie Plante lui a valu les récriminations immédiates du président de la Fraternité des policiers et policières Yves Francoeur qui, à quelques mois des élections municipales de 2021, affirmait douter de ses compétences

en matière de sécurité publique<sup>10</sup>. Par ailleurs, dans les administrations municipales comme dans la société en général, l'ampleur de la problématique demeure généralement sous-estimée, quand elle n'est pas tout simplement niée. Il aura par exemple fallu, en dépit des programmes déjà en cours, que la mort de Jean René Junior Olivier s'ajoute aux plaintes récurrentes pour profilage pour que la Ville et le Service de police de Repentigny s'engagent avec empressement dans la production d'un « plan d'action » visant à transformer les pratiques policières (Goudreault, 2021; Radio-Canada, 2021). Au final cependant, la principale mesure de la réussite des règles adoptées par les villes à cet égard demeurera la transformation à court et moyen termes de l'expérience des citoyens et citoyennes en rapport avec les services de police, qui porte encore pour plusieurs la marque de leur subordination ou de leur exclusion dans l'espace public.

Comme les autres institutions politiques, les institutions municipales reflètent d'abord les intérêts et la préservation de rapports de domination pour lesquels elles ont été forgées. Elles sont interpellées et investies par différents mouvements visant à élargir la participation et l'inclusion des personnes minorisées, notamment les personnes (im)migrantes et racisées. La proximité et la relative accessibilité de plusieurs de ces institutions représentent des points d'entrée privilégiés pour leur transformation, dans laquelle la société civile joue un rôle dynamique incontournable. Les nombreux liens qui sont entretenus avec les milieux communautaires apparaissent également comme des forces à l'appui des luttes pour l'égalité et l'inclusion qui se jouent à l'échelle des villes. Comme le souligne le texte de Guy Drudi dans ce volume, ces relations ne sont pas faites seulement de collaborations et de renforcement mutuel : la compétition pour les ressources, dont les organisations communautaires reçoivent généralement la portion congrue, et la concurrence entre les approches et les expertises représentent des obstacles à

---

10. Dans ce contexte, la couverture médiatique accrue des événements impliquant des armes à feu dans la grande région de Montréal au cours de l'année 2021 a fait du renforcement des capacités des services de police un véritable enjeu électoral, éclipsant du coup les revendications portées par les mouvements critiques des pratiques policières à l'égard des personnes racisées et marginalisées.

la lutte contre l'exclusion que poursuivent plusieurs de ces organismes. Plus généralement, il convient de noter que les institutions municipales, comme tous les lieux de pouvoir, demeurent le lieu d'expression de forces conservatrices qui résistent plus ou moins ouvertement à la transformation des dynamiques de subordination et d'exclusion. Désamorcer ces résistances demeure un des grands défis dans la réalisation des objectifs formulés dans les programmes des municipalités à l'égard des rapports interculturels.

\*\*\*

Les interventions des municipalités québécoises dans le champ de l'interculturel touchent de diverses manières à la (re)définition des rapports entre les membres de la collectivité. Elles mettent en lumière, d'une part, les rapports de force et de subordination qui se jouent entre les différents ordres de gouvernement. Aux enjeux liés à l'autonomie des villes se superposent souvent ceux découlant des luttes entre différentes représentations de la collectivité et du vivre-ensemble. La problématique de la gouvernance de proximité ne se limite donc pas à la question de la liberté dans la prise de décision telle qu'elle se pose sur le plan formel ou financier; elle met en jeu la possibilité de réaliser des projets exprimant des volontés locales qui iraient à l'encontre des conceptions de l'appartenance portées, au gré des humeurs électorales, par les gouvernements en place. D'autre part, les actions des municipalités dans le domaine des rapports interculturels les placent au cœur des luttes contemporaines pour l'égalité et l'inclusion. À l'échelle locale, cette problématique touche notamment aux enjeux discutés sous le thème du droit à la ville, soit « le droit de s'approprier l'espace urbain et celui de participer de façon centrale à ce qui le compose et ce qu'il devient » (Simard, 2019, p. 17; Lefebvre, 1967). Si elle est souvent abordée sous l'angle de la représentation et de l'accessibilité des institutions et des services, la lutte pour l'égalité et l'inclusion ne se limite pas à la possibilité de participer aux activités de la ville. Elle demande de réfléchir plus largement aux multiples rapports de pouvoir qui maintiennent certaines

personnes dans des états de subordination et qui les condamnent au statut d'étranger perpétuel à l'endroit même où elles mènent leur existence.

## RÉFÉRENCES

- Abu-Laban, Yasmeeen, et Cristina Gabriel, *Selling Diversity: Immigration, Multiculturalism, Employment Equity, and Globalization*, University of Toronto Press, 2002.
- Ahmed, Sara, *On Being Included. Racism and Diversity in Institutional Life*, Duke University Press, 2012.
- Anctil, Pierre, « La charte de la confusion : réflexions au sujet du processus de consultation entourant la charte des valeurs », dans Alain-G. Gagnon et Jean-Charles St-Louis, *Les conditions du dialogue au Québec : laïcité, réciprocité, pluralisme*, Québec Amérique, 2016, p. 43-65.
- Armony, Victor, Mariam Hassaoui et Massimiliano Mulone, *Portrait de recherche sur les interpellations dans le dossier profilage*, Rapport présenté au Service de police de la Ville de Repentigny, 2021, en ligne : <https://crida.uqam.ca>.
- Armony, Victor, Mariam Hassaoui et Massimiliano Mulone, *Les interpellations policières à la lumière des identités racisées des personnes interpellées*, Rapport final remis au SPVM, 2019, en ligne : <https://spvm.qc.ca>.
- Bilodeau, Antoine et Luc Turgeon, « L'immigration : Une menace pour la culture québécoise? Portrait et analyses des perceptions régionales », *Revue canadienne de science politique*, vol. 47, n° 2, 2014, p. 281-305.
- Bourque, Gilles L. et al. (dir.), *Immigration, diversité et inclusion : où en sommes-nous?*, *Vie économique*, vol. 7, n° 1, 2015.
- Celis, Leila, Dia Dabby, Dominique Leydet, et Vincent Romani (dir.), *Modération ou extrémisme? Regards critiques sur la loi 21*, Les Presses de l'Université Laval, 2020.
- Charest, Éric, « Les municipalités et le vivre-ensemble : L'exigence de représentativité des effectifs », dans Gérard Divay (dir.), *Le management municipal. Tome 2 : Les défis de l'intégration locale*, Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 45-70.
- Chicha, Marie-Thérèse et Éric Charest, « Les programmes d'accès à l'égalité : Une politique désuète? », *Revue du CREMIS*, vol. 6, n° 2, 2013, p. 4-9.
- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Groupe d'action contre le racisme : des mesures prometteuses mais absence d'une politique nationale », 14 décembre 2020, en ligne : <https://www.cdpcj.qc.ca/fr/actualites/groupe-daction-contre-le-racisme>.
- Fourot, Aude-Claire, « "Bringing Cities Back In" To Canadian Political Science: Municipal Public Policy and Immigration », *Revue canadienne de science politique*, vol. 48, n° 2, 2015, p. 413-433.

- Frozzini, Jorge et Alexandra Law, « Pour une compréhension de l'hétérogénéité des visions du monde lors de l'implication dans la défense et l'aide aux (im)migrants », *Anthropologie et sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 131-254.
- Frozzini, Jorge, « Building solidarity between (im)migrants and the local population: lessons from a community project in a remote region of Quebec », dans Kirsten E. McAllister, Daniel Ahadi et Ayaka Yoshimizu (dir.), *Migration and the Politics of Fieldwork: Pushing the Disciplinary Borders of Canadian Communication Studies*, UBC Press, à paraître.
- Frozzini, Jorge, « Quand le milieu s'organise pour les (im)migrants », conférence pour Intégration Compétences, Belœil, 2021.
- Frozzini, Jorge, « Les conditions de l'inclusion dans un contexte paradoxal : Réflexions autour de la Ville de Saguenay », *Periferia*, vol. 11, n° 3, 2019, p. 188-215.
- Frozzini, Jorge, « L'interculturalisme selon Gérard Bouchard », dans Lomomba Emongo et Bob W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Presses de l'Université de Montréal, 2014, p. 91-113.
- Germain, Annick et Alain Martin, « La gestion de la diversité à l'épreuve de la métropole ou les vertus de l'adhocratism montréalais », dans Alain-G. Gagnon et Bernard Jouve (dir.), *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Presses de l'Université de Grenoble, 2006, p. 245-252.
- Gidengil, Elisabeth et Richard Vengroff, « Representative bureaucracy, tokenism and the glass ceiling: the case of women in Quebec municipal administration », *Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 3, 1997, p. 457-480.
- Goudreault, Zacharie, « Les accusations de profilage racial s'accroissent à Repentigny », *Le Devoir*, 5 juillet 2021, en ligne : <https://www.ledevoir.com/societe/615618/profilage-racial-la-pression-monte-a-repentigny>.
- Gouvernement du Québec, *Le racisme au Québec. Tolérance zéro*, rapport du Groupe d'action contre le racisme, 2020, en ligne : <https://www.quebec.ca/gouv/politiques-orientations/groupe-action-contre-racisme>.
- Jenson, Jane, « Des frontières aux lisières de la citoyenneté », dans Jane Jenson, Bérengère Marques Pereira, et Éric Remacle (dir.), *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, Presses de l'Université de Montréal, 2007, p. 23-30.
- Juteau, Danielle, *L'ethnicité et ses frontières. Deuxième édition*, Presses de l'Université de Montréal, 2015.
- Larouche-LeBlanc, Stéphanie, « Le rôle des municipalités dans l'inclusion des minorités ethnoculturelles au Québec », *Periferia*, vol. 11, n° 3, 2019, p. 216-237.
- Lefebvre, Henri, « Le droit à la ville », *L'homme et la société*, n° 6, 1967, p. 29-35.
- Ligue des droits et libertés, *La situation du logement à Gatineau et ses impacts sur les droits humains. Rapport de la mission d'observation*, 15 décembre 2021, en ligne : <https://liguedesdroits.ca>.
- Ligue des droits et libertés, « Rapport du Groupe d'action contre le racisme – Loin de la "Tolérance zéro" ! », 2020, en ligne : <https://liguedesdroits.ca>.

- Morissette, Benoît, « Miser sur la démocratie de proximité », *La Presse* +, 10 mai 2020, en ligne : <https://plus.lapresse.ca/>
- Rutland, Ted, « Profilage racial. Au-delà de l'échec des solutions du passé », *Revue de la Ligue des droits et libertés*, automne 2019, p. 35-37.
- Schué, Romain, « Les immigrants qui gagnent moins de 56 000\$ "empirent mon problème", dit Legault », *Ici Radio-Canada*, 7 mai 2021, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1789768/immigrants-legault-probleme-salaire-penurie-quebec>.
- Shragge, Eric, *Activism and Social Change : Lessons for Community Organizing (2<sup>nd</sup> edition)*, University of Toronto Press, 2013.
- Simard, Julien, « Le droit à la ville : entre égarements et utopies », *Relations*, n° 804, 2019, p. 17-18.
- St-Louis, Jean-Charles, « Citoyenneté conditionnelle et privilèges. Les mirages de l'«arrimage» économique et la néolibéralisation des pratiques de sélection et de contrôle des personnes migrantes », dans Elodie Ekobena et Mouloud Idir (dir.), *Gestion du travail migrant en régime néolibéral*, Centre Justice et foi, 2021, p. 61-72.
- Turgeon, Luc et Antoine Bilodeau, « Contextes territoriaux et perceptions de l'immigration : ethnocentrisme et contact dans trois régions du Québec », *Politique et sociétés*, vol. 40, n° 1, 2021, p. 163-187.
- White, Bob W., « Pensée pluraliste dans la cité. L'action interculturelle à Montréal », *Anthropologie et sociétés*, vol. 41, n° 3, 2017, p. 29-57.



---

# DÉVELOPPER LE RÉFLEXE INTERCULTUREL : QUELQUES RECOMMANDATIONS POUR LES VILLES

---

Les données et les analyses présentées dans ce livre permettent de tirer un certain nombre de leçons pour aider les décideurs municipaux dans l'adoption de politiques interculturelles pour faciliter l'inclusion.

Voici quelques éléments à retenir pour aider les municipalités à développer un réflexe interculturel dans la planification et dans la mise en œuvre des politiques et programmes.

## Comment développer le réflexe interculturel dans le monde municipal

**1. L'administration municipale doit entreprendre des démarches pour se doter d'une vision politique interculturelle facilement comprise et mobilisée, autant par les employés que par les citoyens. Pour concrétiser cette vision, la ville doit :**

- aller au-delà d'une logique d'intégration des personnes immigrantes en vue de favoriser un sentiment d'appartenance pour l'ensemble des citoyens, peu importe leurs origines;
- organiser la rédaction d'un cadre de référence qui découlerait d'un processus de consultation auprès des différentes communautés qui composent la ville; ce cadre donnerait des orientations claires aux employés et aux élus et faciliterait l'explication du positionnement de la ville aux citoyens;
- s'assurer que cette vision fasse l'objet d'un consensus auprès des différents partis politiques et qu'elle soit adoptée par le conseil municipal.

**2. Les villes interculturelles s'inspirent des trois principes de la pensée pluraliste :**

- reconnaître et valoriser la diversité qui compose la ville;
- lutter contre la discrimination pour favoriser l'égalité des chances et cheminer vers l'équité;
- promouvoir le rapprochement entre les communautés pour faciliter le dialogue.

L'administration municipale doit s'assurer d'avoir un équilibre entre les trois principes dans la conception, la mise en application et l'évaluation de l'action municipale.

**3. Le visage des municipalités au Québec change rapidement. Les villes doivent tenir compte de ces changements en mobilisant une approche organisationnelle qui peut servir de modèle pour l'ensemble du territoire. Trois éléments sont à retenir :**

- Mobiliser les professionnels en ressources humaines pour augmenter le nombre d'employés issus de l'immigration et faisant partie des minorités visibles.
- Impliquer les cadres et les gestionnaires pour développer des orientations qui contribuent aux bonnes relations de travail dans une perspective d'inclusion.
- S'assurer que le développement professionnel des employés s'appuie sur une expertise dans le domaine et sur des programmes de formation interculturelle qui sont intégrés et qui tiennent compte du milieu municipal.

**4. Les politiques interculturelles doivent être adoptées et promues par l'ensemble de l'appareil municipal et non seulement par un service ou un département.**

- Pour faciliter cette transversalité, les politiques et programmes interculturels doivent être encadrés par la haute administration et nécessitent l'implication d'un ou des élus pour renforcer l'adhésion et la participation.
- Pour appuyer la mise en application des politiques, la ville doit se doter d'un comité inter-service ou interdisciplinaire afin de définir les orientations pour s'assurer que ces dernières sont adaptées sur mesure selon le contexte.

**5. L'action municipale interculturelle doit faire l'objet d'une stratégie de communication intégrée auprès de l'ensemble de la population (le « mainstreaming ») afin de partager la vision de la ville et de sensibiliser les citoyens de toutes origines. Cette stratégie doit inclure :**

- la mobilisation des professionnels en communication pour la mise à jour des outils de communication de la ville afin qu'ils représentent la diversité sociale et culturelle qui la compose;
- une campagne de communication (sur différents canaux et plateformes) présentant la vision de la ville et qui tient compte des différentes communautés et groupes d'intérêt qui se trouvent sur le territoire;
- des ateliers et des outils pour faciliter l'appropriation de la vision de la ville par les employés, les élus et les partenaires du milieu;

**6. De plus en plus, les municipalités sont reconnues pour le rôle qu'elles jouent dans la promotion du vivre-ensemble. Pour assumer pleinement ce rôle, les villes doivent participer activement aux processus de concertation auprès des différents acteurs du milieu. Pour ce faire, nous recommandons :**

- la création d'une table de concertation multisectorielle avec des professionnels ayant des expériences d'intervention en contexte pluriethnique;
- la mobilisation des acteurs du milieu universitaire pour soutenir la démarche de la table avec des outils pour faire des analyses appropriées selon les besoins;
- la médiation entre les différents niveaux de décideurs (municipaux, MRC, provinciale) pour s'assurer de développer une action concertée;
- La création d'une instance pour faciliter la participation des personnes issues de l'immigration, par exemple un conseil ou un comité avisé.

**7. Pour justifier les investissements dans les politiques et les programmes en relations interculturelles, les villes doivent dédier des ressources à l'évaluation à ces derniers. Ceci nécessite l'implication de ressources humaines ayant une expertise spécifique à propos des municipalités et une approche évaluative en trois temps : avant, pendant et après la mise en application des politiques et des programmes.**



---

PRÉSENTATION DES AUTEURS  
ET DES AUTRICES

---

**ROUKAYATOU I. ABDOULAYE** est titulaire d'une maîtrise en sociologie et responsable du dossier immigration à la Ville de Sherbrooke. Dans le cadre de ses fonctions, elle est aussi agente de liaison pour le réseau d'accueil estrien. Elle s'occupe également de l'adhésion de la Ville au programme des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe.

**PATRICE ALLARD** œuvre depuis plus de 25 ans dans les domaines social et municipal. À titre de chef de division à la Ville de Montréal, il a supervisé des stratégies, politiques et programmes touchant divers domaines de la cohésion sociale. Il œuvre actuellement au sein du bureau de direction du Service de la diversité et de l'inclusion sociale sur des mandats stratégiques.

**RACHIDA AZDOUZ** est auteure, chroniqueuse, formatrice et chercheure. Ses champs d'expertise sont la gestion des conflits de valeurs et de droits, les stratégies identitaires et les modèles politiques d'aménagement du pluralisme. Diplômée en psychologie, en sciences de l'éducation et formée aux droits de la personne, elle porte un regard interdisciplinaire sur les questions identitaires.

**DAVID CARPENTIER** est candidat au doctorat à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Ses recherches portent entre autres sur le nationalisme, l'immigration et l'inclusion, les politiques publiques et les municipalités.

**ALAIN CASTILLA** est détenteur de diplômes de 1<sup>er</sup> et de 2<sup>e</sup> cycles en économie, en finances, en management public et en développement local et international. Il possède également plusieurs années d'expérience en milieu municipal et en éducation en tant que conseiller pédagogique, agent de développement, enseignant en francisation à la Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke et agent professionnel à la Ville de Sherbrooke. Depuis 2019, il agit comme conseiller en développement social à la Ville de Longueuil.

**ÉRIC CHAREST** est professeur en gestion des ressources humaines à l'École nationale d'administration publique. Spécialiste des politiques proactives de lutte contre les discriminations, il s'intéresse aux enjeux de représentativité des administrations et aux moyens mis en œuvre pour diversifier les effectifs. Il se penche aussi sur l'adaptation des services aux citoyens pour qu'ils répondent le mieux possible aux besoins des groupes minorisés.

**VIRGINIE DESMARAIS** est professionnelle associée aux dossiers liés à la diversité sociale et culturelle et responsable du dossier du vivre-ensemble à la Division du développement communautaire et social de la Ville de Québec.

**GUY DRUDI** est président et cofondateur de La Maisonnée (1978). Il complète actuellement sa thèse de doctorat en sciences humaines appliquées (Université de Montréal) sous la codirection de Bob White et de Jorge Frozzini.

**NEL EWANE** est régisseur planification et expertise à la division du développement social de la Ville de Laval. En tant que professionnel, il assure la conception et l'élaboration des politiques et des programmes-cadres dans les domaines du développement social et de la gestion de la diversité. Il a récemment coordonné le projet d'élaboration du Cadre de référence en immigration et diversité ethnoculturelle de la Ville de Laval.

**NAYETH FOGLIA** est agente de projets en immigration à la Ville de Saguenay et chargée de cours à l'Université du Québec à Chicoutimi.

**SYLVIE FOURNIER** est détentricrice d'une maîtrise en Science Politique de l'Université Laval. Elle travaille depuis près de trente ans pour la Ville de Québec, principalement dans les dossiers de développement social et de développement durable. Elle occupe actuellement le poste d'adjointe à la direction du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire.

**AUDE-CLAIRE FOUROT** est professeure agrégée en études urbaines et en science politique à l'Université Simon Fraser (Vancouver, Canada). Ses travaux portent sur la gouvernance de l'immigration, en particulier à l'échelle locale. Elle est notamment l'auteure de *L'intégration des immigrants. Cinquante ans d'action publique locale* (PUM) qui compare les villes de Montréal et de Laval.

**JORGE FROZZINI** est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en communication interculturelle et technologies de gestion en contexte pluraliste et professeur agrégé à l'Université du Québec à Chicoutimi.

**IRENA GUIDIKOVA** est diplômée en sciences politiques et en philosophie politique des universités de Sofia (BG) et de York (UK). Elle travaille au Conseil de l'Europe depuis 1994. Elle a fondé, en 2008, le programme des cités interculturelles et elle a été la coordinatrice du Forum mondial pour la démocratie de 2013 à 2017. Elle dirige actuellement les programmes d'inclusion et de lutte contre la discrimination du Conseil.

**FLORINA GABOREAN** est titulaire d'un Ph.D. en anthropologie. Elle compte plusieurs expériences professionnelles à la Ville de Gatineau et occupe actuellement le poste de coordonnatrice à la diversité sociale et culturelle. Elle est également professeure à temps partiel à l'Université d'Ottawa.

**ANNA KROL** est philosophe de formation. Elle a obtenu sa maîtrise à l'Université Adam Mickiewicz à Poznan (Pologne) et le grade de docteur à l'Université de Grenoble-Alpes (France). Elle se spécialise en éthique de la communication interpersonnelle et en analyse du langage. Elle travaille actuellement comme coordinatrice de programmes pour l'organisme *Réseau pour la paix et l'harmonie sociale*.

**MEHDI LEKEHAL** est conseiller en planification au Service de la diversité et de l'inclusion sociale (Division de l'Équité et de la Lutte contre les discriminations) et sociologue de formation. Fort de diverses réalisations de planifications stratégiques et de projets de développement menés de concert avec plusieurs partenaires clés, il a également occupé les fonctions d'enseignant et de chargé de recherche dans diverses universités.

**LOMOMBA EMONGO** est chargé de cours à la faculté de théologie et de sciences religieuses de l'Université de Montréal tout en étant professeur de philosophie au Cégep Ahuntsic. Dans le domaine interculturel, il a été pendant sept ans chercheur principal et animateur culturel à l'Institut interculturel de Montréal, où il est toujours membre de l'équipe de rédaction de la revue *InterCulture*. Parallèlement, il est régulièrement consulté pour son expertise en matière interculturelle par différents organismes et instances.

**MARTA MASSANA MACIÀ** détient un doctorat en anthropologie. Ses recherches se concentrent sur l'action municipale en immigration et en relations interculturelles. Elle est chargée de projet au sein du Groupe d'expertise pour le développement des cités interculturelles au Québec (GEDCIQ), chercheuse affiliée au Laboratoire de recherche en relations interculturelles de l'Université de Montréal (LABRRI) et membre associée de l'Institut Jacques-Couture affilié à la TÉLUQ.

**CLAUDIE MOMPOINT** est coordonnatrice à la division du développement social à la Ville de Laval. Elle cumule plus de 25 ans d'expérience dans l'administration municipale à titre de professionnelle et de gestionnaire dans les domaines de développement social et de gestion de la diversité, aux Villes de Laval et de Montréal. Elle est particulièrement préoccupée par les enjeux liés à l'intégration des personnes immigrantes, les relations interculturelles, le développement économique, la condition féminine, la participation citoyenne et l'inclusion sociale.

**VÉRONIQUE MOREAU** a été cheffe de division du Soutien à la vie communautaire au Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire de la Ville de Repentigny jusqu'en 2021.

**ANNIE MORIN** est anthropologue de formation et cumule plus d'une vingtaine d'années d'expérience en développement régional. Elle a occupé différentes fonctions au sein du Conseil régional de développement de la Montérégie et des Conférences régionales des élus de l'agglomération de Longueuil et de la Montérégie-Est. Depuis 2016, elle travaille à la Ville de Longueuil où elle a agi à titre de responsable de la concertation régionale pour le territoire de l'agglomération de Longueuil, de cheffe de division Développement social et depuis l'été 2021, de cheffe du Bureau du développement social à la Direction de la culture, du loisir et du développement social.

**BENOÎT MORISSETTE** a complété un doctorat en science politique à l'Université de Montréal. Il a poursuivi des recherches postdoctorales au Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie de l'UQÀM et à la Faculté de philosophie de l'Université Laval. Dans ses travaux, il s'intéresse aux enjeux éthiques soulevés par la gouvernance des villes, la démocratie locale et la citoyenneté urbaine. Récemment, il s'est intéressé au rôle des municipalités en immigration et en intégration. Il a également collaboré aux travaux du Laboratoire de recherches en relations interculturelles de l'Université de Montréal et du Groupe d'expertise pour le développement des cités interculturelles au Québec.

**LOUISE PAQUET** (Ph.D.) possède une expérience diversifiée : loisir, développement communautaire, intervention féministe, enseignement universitaire (travail social) et recherche. Actuellement, elle s'intéresse particulièrement à l'inclusion des personnes immigrantes par le loisir et la culture.

**LYNDA REY** est professeure en évaluation de programmes à l'École nationale d'administration publique à Montréal. Son expertise combine l'utilisation des connaissances scientifiques et de diverses approches évaluatives pour améliorer les pratiques de gestion et les politiques publiques. Docteure en santé publique, elle détient un diplôme de troisième cycle en Analyse et évaluation des interventions en santé de l'Université de Montréal.

**FRANÇOIS ROCHER** est professeur à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Ses recherches portent notamment sur les politiques publiques de prise en compte de la diversité ethnoculturelle et religieuse, la politique constitutionnelle au Canada et le fédéralisme en perspective comparée.

**JEAN-CHARLES ST-LOUIS** détient un doctorat en science politique de l'Université du Québec à Montréal. Il a également été chercheur postdoctoral au Département de sociologie de l'Université de Montréal. Ses travaux actuels portent sur la montée des discours utilitaristes et néolibéraux quant au contrôle et à la sélection des personnes migrantes au Québec et au Canada.

**LUISA VERONIS** est une géographe sociale qui s'intéresse aux questions touchant l'inégalité sociale et spatiale, les groupes marginalisés et la justice sociale dans les villes. Ses intérêts de recherche et d'enseignement traitent des enjeux liés à la mondialisation, le transnationalisme, la citoyenneté et la gouvernance.

**BOB W. WHITE** est professeur titulaire au Département d'Anthropologie à l'Université de Montréal et directeur du Laboratoire de recherche en relations interculturelles (LABRRI). Depuis 2012, il dirige un partenariat de recherche multi-sectoriel sur les dynamiques d'inclusion dans l'espace urbain à Montréal (« Montréal Ville Interculturelle », CRSH 2012-2020). En 2014, il a publié *L'interculturel au Québec : rencontres historiques et enjeux politiques* (Presses de l'Université de Montréal) avec Lomomba Emongo. Son dernier livre, publié en 2018, s'intitule *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era* (London: Palgrave McMillan).

**DANS LA MÊME COLLECTION**

**La métropole contre la nation ?**

La politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes

*David Carpentier*

2022, ISBN 978-2-7605-5776-5, 232 pages

**L'innovation et l'économie sociale au cœur du modèle québécois**

Entretiens avec Benoît Lévesque

*Marie J. Bouchard*

2021, ISBN 978-2-7605-5578-5, 408 pages

**Cinquante déclinaisons de fédéralisme**

Théorie, enjeux et études de cas

*Sous la direction de Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon*

2020, ISBN 978-2-7605-5401-6, 714 pages

**La constitution autochtone du Canada**

*John Borrows*

2020, ISBN 978-2-7605-5311-8, 512 pages

**La réforme du mode de scrutin au Québec**

Trajectoires gouvernementales et pistes de réflexion

*Julien Verville*

2020, ISBN 978-2-7605-5389-7, 360 pages

**Peuples autochtones et politique au Québec et au Canada**

Identités, citoyennetés et autodétermination

*Sous la direction de Stéphane Guimont Marceau, Jean-Olivier Roy et Daniel Salée*

2020, ISBN 978-2-7605-5375-0, 328 pages

**La pensée fédéraliste contemporaine au Québec**

Perspectives historiques

*Sous la direction de Antoine Brousseau Desaulniers et Stéphane Savard*

2020, ISBN 978-2-7605-5291-3, 560 pages

**La sociologie du nationalisme**

Relations, cognition, comparaisons et processus

*Frédéric Guillaume Dufour*

2019, ISBN 978-2-7605-5194-7, 536 pages

**Paradiplomatie identitaire**

Nations minoritaires et politiques extérieures

*Sous la direction de Justin Massie et Marjolaine Lamontagne*

2019, ISBN 978-2-7605-5112-1, 248 pages

**Les apories des politiques autochtones au Canada**

*Thierry Rodon*

2019, ISBN 978-2-7605-5156-5, 320 pages

### **L'état des fédérations, Tome 1**

L'unité dans la diversité

*Christophe Parent*

2019, ISBN 978-2-7605-5130-5, 272 pages

### **L'état des fédérations, Tome 2**

Sécession et fédéralisme

*Christophe Parent*

2019, ISBN 978-2-7605-5133-6, 392 pages

### **L'économie sociale au Québec**

Une perspective politique

*Gabriel Arsenault*

2018, ISBN 978-2-7605-4944-9, 280 pages

### **Les défis du pluralisme à l'ère des sociétés complexes**

*Félix Mathieu*

2017, ISBN 978-2-7605-4772-8, 306 pages

### **La politique québécoise et canadienne, 2<sup>e</sup> édition**

Acteurs, institutions, sociétés

*Sous la direction d'Alain-G. Gagnon et David Sanschagrin*

2017, ISBN 978-2-7605-4799-5, 532 pages

### **Retour sur les États généraux du Canada français**

Continuités et ruptures d'un projet national

*Sous la direction de Jean-François Laniel et Joseph Yvon Thériault*

2017, ISBN 978-2-7605-4381-2, 428 pages

### **La sociologie historique**

Traditions, trajectoires et débats

*Frédéric Guillaume Dufour*

2015, ISBN 978-2-7605-4348-5, 476 pages

### **La politique québécoise et canadienne**

Une approche pluraliste

*Sous la direction d'Alain-G. Gagnon*

*Avec la participation de David Sanschagrin*

2014, ISBN 978-2-7605-4008-8, 726 pages

### **Le nouvel ordre constitutionnel canadien**

Du rapatriement de 1982 à nos jours

*Sous la direction de François Rocher et Benoît Pelletier*

2013, ISBN 978-2-7605-3760-6, 352 pages



## Les changements démographiques récents dans les villes

partout dans le monde ont suscité des préoccupations croissantes quant aux tensions interethniques, aux inégalités sociales et à la discrimination raciale. L'une des réponses à ces défis a été de se tourner vers les politiques et pratiques interculturelles.

Cet ouvrage réunit des contributions de différents horizons disciplinaires et professionnels dans le but d'offrir un portrait diversifié des pratiques entourant la conception et la mise en œuvre de politiques et programmes interculturels dans les villes à travers le Québec. En s'intéressant à des villes de différentes régions et de tailles diverses, il souhaite également participer au développement d'outils d'analyse comparative qui pourront être utiles pour les communautés universitaires, professionnelles et politiques.

À un moment de l'histoire où les questions liées à la relation à l'autre sont débattues à travers le monde, ce livre offre un regard novateur et éclairant sur les diverses initiatives mises de l'avant par les acteurs municipaux tout en proposant des analyses à la fine pointe des plus récentes recherches dans le domaine. Sa lecture deviendra un incontournable pour la compréhension des politiques et pratiques interculturelles au Québec.

**Bob W. White** est professeur titulaire au Département d'Anthropologie à l'Université de Montréal et directeur du Laboratoire de recherche en relations interculturelles (LABRRI). Il est coordonnateur du Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles du Québec (RÉMIRI) et expert pour le programme *Cités interculturelles* du Conseil de l'Europe.

**Jorge Frozzini** est professeur agrégé à l'UQAC et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en communication interculturelle et technologies de gestion en contexte pluraliste. Dans ses écrits, il porte une attention particulière aux conditions de vie des im/migrants, aux représentations sociales ainsi qu'aux compétences interculturelles.

