

Université de Montréal

**« L’agir institutionnel » en matière d’immigration et de
relations interculturelles à la Ville de Montréal :
une approche ethnographique**

par Marta Massana Macià

Département d’anthropologie
Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée
en vue de l’obtention du grade de PHILOSOPHIAE DOCTOR (Ph. D.)
en Anthropologie

Juin, 2018

© Marta Massana Macià, 2018

Résumé

Ma thèse de doctorat porte sur la trajectoire institutionnelle de la Ville de Montréal en relations interculturelles depuis la fin des années 80. Étant donné l'aspect processuel de cette recherche, je me suis inspirée des approches néo-institutionnelles qui accordent une place centrale aux acteurs et à leur activité au sein des institutions ainsi qu'à la composante temporelle et séquentielle du changement politique (Paquet, 2016). Par une perspective qui tient compte de la nature dynamique des institutions, j'ai privilégié, sous une approche complémentariste, à la fois systémique et herméneutique, l'observation et l'analyse des interactions et du passé au sein de l'institution ainsi que leur impact sur l'action publique. Cette thèse présente les résultats d'environ une année de recherche de terrain ethnographique intensive : la collecte et l'analyse documentaire, la réalisation d'une trentaine d'entrevues avec des acteurs clés et l'observation participante au sein du Service de la diversité sociale des sports de la Ville de Montréal. La présence quotidienne au sein de l'institution m'a permis d'appréhender le rôle des interactions au sein des institutions dans la configuration de l'action publique. À cet égard, mes recherches mettent en évidence l'existence de deux variables essentielles dans la configuration de ces rapports, soit celle de la reconnaissance et celle de la mémoire institutionnelle. La reconnaissance de l'institution envers les acteurs institutionnels ainsi que la capacité de l'institution pour mobiliser la mémoire institutionnelle construite par les acteurs au fil du temps apparaissent comme des variables importantes pour la compréhension des dynamiques institutionnelles et l'action publique en matière d'intégration.

Mots-clés : Ethnographie des institutions, gouvernance municipale, action publique, relations interculturelles, immigration, analyse systémique, approche herméneutique, reconnaissance, conscience historique, Montréal, Québec, Canada.

Abstract

My doctoral thesis focuses on the Montreal municipal government's institutional trajectory with regards to intercultural policy and practice since the end of the 1980s. Given the processual aspect of this research, I took inspiration from neo-institutional approaches that emphasize the actors and their role within institutions as well as the temporal and sequential components of political change (Paquet, 2016). From a complementarist perspective that takes into account the dynamic nature of institutions, I used both systemic and hermeneutics, to prioritize the observation and analysis of interactions and the past within the institution and their impact on public action. This thesis presents the results of more than a year of intensive ethnographic field research: documentation and analysis, 23 interviews with key actors, and participant observation within Montreal's Department of Social Diversity and Sports. My daily presence within the institution allowed me to understand the role of interactions and the past within institutions in the configuration of public action. This research highlights the existence of two structural variables in the configuration of "institutional agency": recognition and institutional memory. The institution's recognition of its actors as well as its capacity to mobilize the institutional memory accrued by those actors over time emerge as important variables for understanding institutional dynamics and public action related to integration.

Keywords: Institutional Ethnography, Municipal Governance, Public Action, Intercultural Relations, Immigration, Systemic Analysis, Hermeneutic Approach, Recognition, Historical Consciousness, Montréal, Québec, Canada.

Table des matières

Résumé	i
Abstract.....	iii
Table des matières	iv
Liste des sigles.....	ix
Liste des abréviations	xii
Note de rédaction.....	xiii
Remerciements	xv
INTRODUCTION	1
La question de recherche	2
Contexte théorique de la recherche	5
Contexte ethnographique de la recherche.....	6
Pour une compréhension systémique et herméneutique des institutions.....	7
La contribution de l’anthropologie à la compréhension des enjeux d’action publique.....	9
Structure et contenu de la thèse	10
CHAPITRE 1. La démarche de terrain : considérations contextuelles, méthodologiques, et conceptuelles	13
1.1 Introduction et contexte de la démarche.....	13
1.2 Cadre conceptuel du terrain.....	16
1.2.1 La posture herméneutique dans la démarche ethnographique.....	16
1.2.2 <i>Prudence ethnographique</i> : réflexivité, résonance et vigilance.	18
1.3 Outils de collecte des données.....	21
1.3.1 Recherche et analyse documentaires	21
1.3.2 Les entrevues	23
1.3.3 L’observation participante.....	26
1.3.3.1 La quotidienneté de la démarche de terrain.....	29
1.3.3.2 La collaboration.....	33
1.4 Le traitement des données	35
CHAPITRE 2. Le cadre théorique et analytique	37

2.1 Introduction	37
2.2 L'analyse systémique dans l'anthropologie	43
2.2.1 L'approche systémique de Bateson et de l'École de Palo Alto	45
2.2.2 Les approches néo-institutionnalistes et la perspective systémique	47
2.2.3 L'écologie institutionnelle	49
2.3 L'approche herméneutique	52
2.3.1 Le double défi herméneutique	53
2.3.2 Les conditions à la compréhension	54
2.3.3.1 Histoire et « tradition »	56
2.4 La complémentarité du cadre systémique et herméneutique	57
2.4.1 Le modèle de Le Moigne	58
2.4.1.1 La conscience historique à travers les « niveaux »	60
2.5 L'anthropologie des institutions	62
2.5.1 L'univers culturel des institutions	63
2.5.1 Le pouvoir dans les institutions	66
CHAPITRE 3. Le contexte canadien et québécois en matière d'immigration et de relations interculturelles	68
3.1. Introduction	68
3.1.1 Le contexte canadien et l'adoption du multiculturalisme comme modèle de gestion de la diversité	72
3.2 La place de l'interculturel comme modèle de gestion de la diversité au Québec	78
3.2.1 L'interculturel dans l'histoire sociopolitique du Québec	79
3.2.1.1 Langue française, immigration et projet identitaire	80
3.2.1.2 Le besoin d'une politique québécoise de gestion de la diversité	83
3.3 La configuration d'un nouveau modèle de gouvernance	88
CHAPITRE 4. Le virage municipal en matière d'immigration et de relations interculturelles	90
4.1 Introduction : L'ère des nouvelles gouvernances	90
4.2 Virage municipal et nouvelles gouvernances	93
4.2.1 Un modèle théorique pour l'étude des régimes de gouvernance en immigration et relations interculturelles	95
4.3 Le rôle des villes	99

4.4 La gouvernance municipale.....	103
4.4.1 Processus de régionalisation et de municipalisation de l’immigration	107
4.5 Les défis de la gouvernance multiniveau au Québec	111
CHAPITRE 5. Le contexte municipal montréalais	116
5.1 Introduction	116
5.2 Évolution de l’action municipale en relations interculturelles	117
5.2.1 Ouverture et reconnaissance publique de la diversité ethnoculturelle (1986-1994)	121
5.2.2 Adaptation politico-administrative à la diversité ethnoculturelle (1994-2001).....	139
5.2.3 Consolidation des programmes interculturels et des relations intergouvernementales (2002 – 2013)	149
5.3 Des fondements à la consolidation d’une action municipale à l’égard de la diversité ethnoculturelle	158
CHAPITRE 6. Les interactions avec les acteurs de l’interculturel	160
6.1 Introduction	160
6.2 Composition et évolutions des structures administratives.....	161
6.3 Dynamiques entre conseillers, cadres et représentants politiques.....	164
6.2.1 Coordination entre les acteurs institutionnels.....	164
6.2.2 Confiance et reconnaissance de l’expertise et du savoir institutionnel	169
6.2.3 Le rôle des gestionnaires dans le cadre des relations institutionnelles.....	173
6.3 Les relations intra et inframunicipales	177
6.4 Les relations avec les organismes communautaires	184
6.5 Les relations avec les organismes consultatifs	189
6.6 Les relations avec le milieu académique et de la recherche	193
CHAPITRE 7. L’univers des conseillers : Dynamiques et contexte institutionnel.....	200
7.1 Introduction	200
7.2 La (re) configuration de la quotidienneté institutionnelle	205
7.2.1 La reconnaissance des individus institutionnels.....	205
7.2.2 Conscience historique, mémoire et savoir institutionnel.....	208
7.2.3 Le rôle du politique dans la (re) configuration de la quotidienneté institutionnelle	212

7.2.4 Le rôle des cadres dans la (re) configuration de la quotidienneté institutionnelle	222
7.5 Le rôle de la nostalgie dans l'expérience des fonctionnaires	223
7.5.1 La notion de « melan kholia »	223
7.5.2 La mélancolie des individus institutionnels	225
7.6 La motivation des fonctionnaires dans l'univers institutionnel	226
7.7 La quotidienneté institutionnelle et son impact sur le système	229
CHAPITRE 8. La diplomatie municipale et le vivre ensemble : Le nouveau statut de Métropole	232
8.1. Introduction	232
8.2. Le vivre ensemble et la trajectoire internationale de Montréal	234
8.3 Un nouveau régime de gouvernance : La diplomatie municipale	238
8.3.1 Une approche économiciste de l'intégration des immigrants et du vivre ensemble	240
8.3.2 Une approche partenariale centralisée de gestion de la diversité	242
8.3.3 Le vivre ensemble dans la « nouvelle métropole »	244
8.4. L'articulation d'un double réseau international	245
8.5. La gestion du vivre ensemble sur la base des structures administratives parallèles	247
8.6 Les composantes d'un nouveau discours du vivre ensemble	249
8.6.1 Multiculturalisme, interculturalisme et vivre ensemble	253
8.6.2 <i>Villes accueillantes, diversity advantage</i> et vivre ensemble	255
8.6.3 Intégration économique et vivre ensemble	258
8.6.4 Sécurité, vigilance et vivre ensemble	259
8.7 Les avènements de ce paradigme émergent	262
CONCLUSION	267
Des éléments ethnographiques pour penser l'action publique	270
Un nouveau cadre théorique pour comprendre l'agir institutionnel à l'échelle municipale	279
Limites de la recherche et pistes d'avenir	281
Bibliographie	284
Annexe 1 : Tableau de l'évolution de la configuration et de l'action institutionnelle de Montréal en matière de relations interculturelles (1986-2017)	i
Annexe 2 : Carte de la Ville de Montréal au 1er janvier 2006	v

Annexe 3 : Organigramme de la Ville de Montréal (2015).....vi

Liste des sigles

AIMF : Association internationale de maires francophones

BIM : Bureau interculturel de Montréal

BINAM : Bureau d'intégration des nouveaux arrivants de Montréal

CARIM : Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales

CCPARDC : Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles

CCRIIM : Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales

CDPDJ : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

CGLU : Cités et Gouvernements Locaux Unis

CIM : Conseil interculturel de Montréal

CLD : Centre local de développement

COFI : Centre d'orientation et de formation des immigrants

CPRMV : Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence

CRÉ : Conférence régionale des élus

CRÉ : Conférence régionale des élus

CRIC : Carrefour de ressources en interculturel

CRSH : Conseil de recherches en sciences humaines

DAI : Direction des affaires interculturelles

DDS : Direction de la diversité sociale

GCIM : Commission Globale sur la migration internationale

HLM : Habitations à loyer modique

ICC : Intercultural Cities

IIM : Institut interculturel de Montréal

INRS : Institut national de la recherche scientifique

LABRRI : Laboratoire de recherche en relations interculturelles

LAOVT : Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires

MAMOT : Ministère des affaires municipales et Occupation du territoire

MAMROT : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

MCCI : Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration

MELS : Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

MIDI : Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion du Québec

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

OMHM : Office municipal d'habitation de Montréal

PAÉE : Programmes d'accès à l'égalité en emploi

PMD : Programme Mobilisation Diversité

PMI : Programme Montréal Interculturel

RAVEI : Réseau d'aide volontaire des employés interprètes

RAVI : Réseau d'aide volontaire interculturelle

RCM : Rassemblement des citoyens de Montréal

RÉMIRI : Réseau de municipalités en immigration et relations interculturelles

RIOCM : Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal

RIV : Regroupement interculturel de Villieray

SDSS : Service de la diversité sociale et des sports

SPVM : Service de Police de la Ville de Montréal

STM : Société de transport de Montréal

TCRI : Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes

UNESCO : Organisation des États-Unis pour l'éducation, la science et la culture

Liste des abréviations

Art. : Article

Dir. : Directeur

Ed. : Éditeur

Etc. : Et cætera

P. : Page

Pp. : Pages

S.d. : Sans date

Trad. : Traduction

Vol. : Volume

Note de rédaction

L'usage du masculin et de prénoms fictifs vise dans les extraits des entrevues à garantir l'anonymat des participants à la recherche.

Le maintien des retranscriptions exactes dans les extraits des entrevues a été privilégié à l'exception de certains cas dans lesquels j'ai modifié des éléments grammaticaux et de syntaxe pour rendre les extraits compréhensibles. De plus, afin de respecter l'essence des propos recueillis, plusieurs des extraits présentent des québécoisismes et des expressions familières propres à la langue orale.

*À mes parents, Miquel et Lluïsa.
Mon éternelle et sincère reconnaissance.*

Remerciements

Je souhaite souligner la contribution spécifique des personnes qui font partie des nombreux « artisans » de cette thèse. Cette thèse est le résultat de ma détermination, de mes efforts, de ma persévérance et de mes convictions, mais aussi de ma résilience, uniquement possible grâce à vous tous pour qui ces mots « résonnent » même sans vous nommer. Sans vos « mains tendues », je ne me serais jamais retrouvée ici aujourd’hui, en train d’écrire ces lignes. À vous tous et à vous toutes, artisans de cette œuvre, MERCI.

Je tiens à remercier tout particulièrement mon directeur, le professeur Bob White. Celui qui m’a reçu à bras ouverts dès mon arrivée. Celui qui s’est enthousiasmé pour mon sujet et qui m’a poussée à aller plus loin. Merci, Bob White pour ton génie herméneutique, pour ta finesse analytique ainsi que pour ton regard à la fois confiant et vigilant.

Je suis très reconnaissante au professeur François Rocher. Merci du regard critique, attentif et soucieux porté sur chacun des chapitres où ton expertise et ton expérience ont été précieuses. Je suis fière du résultat, un résultat auquel tu as grandement contribué.

Je veux souligner la contribution essentielle de Gilles Rioux, sa générosité, ses vastes connaissances et son expertise en matière de politiques publiques. Gilles Rioux, mon lecteur inconditionnel, mon mentor, mon grand ami. Une personne qui a contribué non seulement à la réalisation de cette thèse, mais aussi à ma trajectoire personnelle et professionnelle au Québec. Sois assuré de mon éternelle reconnaissance.

Merci également Daniel Côté, chercheur que j’admire. Je n’oublie aucun des moments où, le long de ce long parcours débuté il y a plusieurs années, tu as été là pour me transmettre

généreusement tes enseignements, pour partager ta connaissance, pour me guider et contribuer à la réalisation de cette thèse.

Chère amie et collègue Stéphanie Larouche-LeBlanc. J'ai eu le privilège de bénéficier de ta générosité, des connaissances partagées et des moments que tu m'as dédiés tout au long de ce parcours. Merci.

Danielle Gratton et Sylvie Genest. Quel bonheur et quelle simplicité de comprendre la « complexité » avec vous deux ! Merci.

Merci beaucoup Isabelle Comtois et Jessica Dubé pour vos compétences organisationnelles. Elles ont été précieuses pour cette recherche.

Merci au Laboratoire de recherche en relations interculturelles de l'Université de Montréal (LABRRI). Vous m'avez reçu avec le cœur ouvert et la main tendue. Vous m'avez transmis des savoirs et des connaissances, mais aussi des valeurs me permettant d'acquérir et de développer une pensée libre et autonome.

Un chaleureux remerciement au Service de la diversité et des sports de la Ville de Montréal et à toutes les personnes qui en font ou qui en ont fait partie et avec qui j'ai eu la chance de travailler, d'apprendre et de découvrir tout un univers qui m'était étranger. Merci de m'avoir autorisée à « entrer chez vous ».

À toi également, Jean-Luc Bédard, coureur infatigable. Merci de m'avoir offert la chance de courir avec toi dans le même couloir. J'espère poursuivre encore longtemps cette course initiée il y a cinq ans.

Sam, merci de ton travail impeccable, soucieux et généreux. Non seulement en ce qui concerne cette thèse, mais tout au long du temps partagé au sein du LABRRI.

Mylène Ebacher, ma grande amie. Je te remercie pour ta généreuse contribution à cette thèse ainsi que pour le temps que tu m'as dédié dans un moment aussi difficile pour toi. Merci infiniment.

Lucie Laberge, je te remercie pour tes multiples contributions sur plusieurs angles à la réalisation de mon oeuvre. Je rends honneur, avec gratitude et joie, à ta générosité sans attentes.

Jean Garon, tu n'as pas seulement été mon réviseur linguistique, mais quelqu'un qui m'a tendu la main, quelqu'un contribuant, sans aucun doute, à ma résilience jusqu'à la fin. Et ce qui est encore mieux, de le faire avec plaisir.

Merci à toi mon frère Miquel ; tu as été et tu es pour moi un véritable exemple de persévérance.

Merci à tous et à toutes mes amies et personnes que j'ai été privilégiée de croiser au cours de ce périple qui débuta un mois de janvier de l'année 2012.

Et enfin, pour mon grand-père Joan, le plus grand des remerciements et des honneurs. Un homme travaillant et déterminé qui a inspiré mon oeuvre et fait ce que je suis. *Gràcies padrí.*

INTRODUCTION

Je suis arrivée à Montréal à peine quelques mois après que la ville soit devenue la première « ville interculturelle » d'Amérique du Nord. Montréal et Barcelone, la Catalogne et le Québec, partageaient de nouveau une réalité qui les rapprochait.

Mais... qu'est-ce que l'interculturel ? Qu'est-ce que signifiait le fait d'être une « ville interculturelle »? Comment cela se manifestait-il dans la quotidienneté de la ville et en termes d'action publique ? Des questions nées de motivations et d'intérêts lointains que je portais en moi sans trop savoir sur quel fil tirer en premier pour commencer à comprendre Montréal en tant que « ville interculturelle ». Mais je ne me trompais pas... il s'agissait d'une histoire de fils qui avait commencé à être tricotée il y a plus de trente ans. Pourtant, le temps passait et mes études de doctorat se poursuivaient au même rythme que mon expérience en tant que citoyenne catalane montréalaise.

J'ai atterri au Laboratoire de recherche en relations interculturelles (LABRRI) un peu par hasard car j'avais entendu dire « qu'ils s'intéressaient à l'interculturel » C'est donc dans cette perspective que j'ai ouvert la porte. J'ai appris qu'en mai 2014 se tiendrait un Forum sur la ville interculturelle à Montréal¹ organisé par le LABRRI et le Conseil de l'Europe soutenu par plusieurs partenaires, dont la Ville de Montréal. J'ai accepté volontiers d'y participer et je n'ai pas hésité non plus à présenter mes premières recherches qui portaient à l'époque sur les fondements épistémologiques des modèles de gestion de la diversité. Je ne savais pas encore

¹ Le Forum international *Bâtir la ville interculturelle* fut organisé par le Laboratoire de recherche sur les relations interculturelles (LABRRI) de l'Université de Montréal avec la participation de la Ville de Montréal et le Conseil de l'Europe du 21 au 23 mai 2014 à Montréal.

ce que j'allais y trouver et surtout, je n'avais aucune idée de l'impact que ce Forum aurait sur ma carrière comme chercheuse.

J'ai y découvert des visages — beaucoup de nouveaux visages —, des convictions, des expertises, des volontés de faire mieux, mais aussi des engagements, des actions et des programmes concrets que Montréal, par ses institutions publiques et par son milieu communautaire, mettait en place pour inscrire l'interculturel au niveau local et ainsi en faire une réalité tangible.

J'ai également découvert qu'il existait une sorte de fascination réciproque entre Barcelone et Montréal, entre La Catalogne et le Québec qui les avait amenés à établir une dynamique de partage d'expériences et d'expertises en matières interculturelles. Il s'agissait, pour moi, d'une solidarité et d'une compréhension mutuelle qui existait non seulement entre deux cultures et sociétés minoritaires, mais aussi entre les institutions qui les représentent.

Le fil à étirer avait été choisi. Il fallait dorénavant commencer le tricot. Voici donc le début de l'histoire qui m'a amenée jusqu'ici.

La question de recherche

La question centrale au cœur de ce travail de thèse de doctorat est l'impact des configurations institutionnelles sur l'action publique au niveau municipal dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles. Ceci dit, je me réfère à l'action publique comme la confluence des façons de penser et d'agir des institutions publiques.

À partir de cette question, ma volonté comme chercheuse est de contribuer au développement du savoir scientifique, mais aussi de faire œuvre utile dans la pratique afin de mieux répondre aux défis des institutions publiques locales en matière d'immigration et de relations interculturelles. En somme, il s'agit d'abord de tenter de mieux comprendre comment les institutions pensent, sentent et agissent et les effets de cette « vie » institutionnelle sur leur propre structure et les individus institutionnels qui la composent ainsi que sur les discours et pratiques qui en émergent.

Autant à l'échelle internationale qu'au Canada et au Québec, il existe un débat croissant qui remet en question les fonctions et le rôle classique des États-nations et qui reconsidère de plus en plus le rôle des municipalités dans plusieurs domaines, notamment en matière de développement social, d'immigration et de relations interculturelles. Ce phénomène s'explique par plusieurs facteurs liés principalement au virage néolibéral des institutions des pays occidentaux dans les dernières décennies caractérisées par un désengagement graduel de l'État dans le champ social ainsi que l'apparition des nouvelles réalités, dont le vivre ensemble, qui demandent des réponses locales dans des contextes locaux de plus en plus diversifiés. La diversification croissante des grands centres urbains, mais aussi des villes de taille moyenne, amène le Québec à repenser le cadre institutionnel pour répondre aux enjeux issus de cette réalité sociale de plus en plus hétérogène à l'échelle locale.

C'est ainsi, dans ce contexte, que je me suis attachée à comprendre la trajectoire de l'action et des réponses institutionnelles aux enjeux concernant l'immigration et les relations interculturelles à la Ville de Montréal. Pour comprendre les réponses institutionnelles aux enjeux d'action publique, il ne suffit pas d'analyser ces réponses par le biais des « outputs » et de leur impact sur les populations cibles. Il est d'abord nécessaire de saisir de l'intérieur

comment l'institution pense et gouverne pour parvenir à une compréhension profonde des réponses institutionnelles. Il s'agit d'en comprendre la vision et le discours politique officiel, la façon d'agir de l'institution envers les acteurs institutionnels responsables de sa mise en place. Il faut étudier l'institution et enfin, tenir compte du contexte social, économique, politique, historique et culturel dans lequel l'institution opère.

Cette thèse montre, par l'analyse de la trajectoire institutionnelle de la Ville de Montréal en matière d'immigration et de relations interculturelles, l'évolution dans la façon de penser et d'agir de l'institution en portant un regard particulier sur l'impact des changements sur les acteurs responsables d'assurer la mise en œuvre quotidienne des volontés politiques, particulièrement les fonctionnaires et les cadres. Il s'agit autant de documenter la trajectoire de l'expérience quotidienne des fonctionnaires que de démontrer l'impact sur leur propre fonctionnement interne. Cette thèse met en relief comment la façon de penser et d'agir d'une institution peut favoriser ou contraindre le fonctionnement et le travail quotidien de l'institution principalement à travers la trajectoire institutionnelle et les expériences quotidiennes des acteurs institutionnels. Il ne s'agit pas seulement de penser l'action publique en termes de résultats sur les publics cibles, mais aussi en termes de résultats sur les individus qui sont responsables sur une base quotidienne d'assurer la mise en œuvre de la volonté institutionnelle.

Une réflexion plus large portant sur les multiples dimensions de l'interculturel demeure inachevée en dépit de l'existence d'un consensus apparent au Québec autour de l'interculturalisme comme modèle d'intégration et de gestion de la diversité, non seulement, dans son registre politique, mais aussi philosophique (Emongo et White 2014). Tout en étant consciente de la pertinence de ce débat inachevé, la nature même de l'objet de ma recherche

porte un regard sur l'interculturel dans son acception comme modèle sociopolitique. Ceci implique de traiter l'interculturel dans un contexte territorial, social et politique précis et de l'étudier à partir de la manière dont il a été transposé dans des politiques, programmes et actions publiques.

Contexte théorique de la recherche

Le rapport entre les institutions et les acteurs qui les composent fait partie d'un des débats classiques en sciences sociales. La plupart de ces études ont cependant été menées sous des perspectives binaires en opposant individu et structure. Plusieurs d'entre elles présentent des limites soit en portant l'attention plutôt sur le niveau « micro » ou sur le niveau « macro » des univers institutionnels ou en se concentrant sur les facteurs institutionnels en évacuant ainsi d'autres facteurs non institutionnels ayant pourtant des impacts sur les institutions. Des études de ce genre manquent souvent de données permettant de faire des analyses des dynamiques quotidiennes des institutions en tenant compte que ces dernières se manifestent au sein d'un environnement beaucoup plus large qui dépasse souvent les seuls cadres institutionnels. Toutefois, les contributions de plusieurs disciplines dont notamment la sociologie, la science politique et l'anthropologie, ont permis de mieux comprendre la façon dont les institutions locales « pensent » et « agissent » en ce qui a trait à l'immigration et aux relations interculturelles. Elles sont essentielles au développement du savoir en ces matières².

² Alexander, 2007; Çağlar, 2009 ; Collin et Léveillé, 2003; Engin et Siematically, 1999 ; Fourot, 2013, 2015 ; Germain, 2003 ; Glick-Schiller et Good 2009 ; Lipsky, 1980 ; Poirier, 2004 ; Qadeer et Chaudhry, 2000 ; Rocher et White, 2014 ; Sandercock, 2000; Schiller 2015; Tossutti, 2012.

Parallèlement à l'intérêt croissant du milieu académique à mieux comprendre l'action municipale en matière d'immigration et de relations interculturelles, les différents acteurs du milieu local et les villes en particulier, s'intéressent au développement de nouveaux savoirs afin de définir des orientations et d'obtenir des réponses pour agir dans un domaine nouveau où les compétences attribuées aux villes sont souvent ambiguës.

Contexte ethnographique de la recherche

Cette thèse est une étude ethnographique issue de ma recherche de terrain réalisée entre 2014 et 2015 au Service de la diversité sociale et des sports de la Ville de Montréal (SDSS) dans le cadre du partenariat de recherche « Vers une ville interculturelle : problématiques, pratiques et expertises », une initiative du Laboratoire de Recherche en relations interculturelles (LABRRI)³.

La première phase de la recherche (2012-2015) « Vers une ville interculturelle : problématiques, pratiques et expertises » dans les milieux institutionnels et communautaires a amorcé une série d'échanges de connaissances concernant ces milieux. La création du Réseau des municipalités en immigration et en relations interculturelles (RÉMIRI)⁴ en 2016 a permis d'établir la situation d'isolement relatif dans lequel la plupart des villes sont contraintes d'agir et leurs besoins d'expertise à combler. Les employés municipaux responsables de ces

³ Le partenariat était formé par des partenaires universitaires, municipaux et du milieu communautaire en lien avec les relations interculturelles et la gestion de la diversité à Montréal et au Québec.

⁴ Le RÉMIRI est un regroupement d'acteurs qui vise à renforcer l'action municipale en matière de cohésion sociale, principalement en privilégiant le volet de l'immigration et des relations interculturelles. Ce réseau s'est constitué dans la continuité d'actions municipales sur l'intégration des personnes issues de l'immigration afin de soutenir l'action des municipalités et aussi pour protéger l'expertise qui existe au Québec depuis plus de 30 ans. Le RÉMIRI est composé principalement d'employés municipaux, mais aussi d'autres acteurs du milieu.

questions proviennent d'horizons professionnels des plus variés et ne disposent pas de lieux professionnels communs (associations ou ordres professionnels) pour échanger et se ressourcer. À cette situation professionnelle pour le moins inachevée, s'ajoutent l'importance variable que les responsables municipaux accordent aux questions sociales et la difficulté des employés municipaux d'en dégager des consensus clairs.

Pour une compréhension systémique et herméneutique des institutions

Du point de vue scientifique, comprendre les institutions locales et leur action à l'égard de la diversité ethnoculturelle dans sa complexité comporte des questionnements aussi bien épistémologiques que méthodologiques. Appréhender la complexité des institutions et de l'action publique qui en résulte exige une compréhension uniciste de ce phénomène à partir d'un cadre théorique permettant de manière simultanée d'étudier « le tout » et « les parties » dans leur contexte. Comprendre l'institution dans son contexte implique en outre de concevoir cette dernière, parmi d'autres facteurs, dans le rapport à son passé. Il s'agit ici d'une compréhension herméneutique de l'institution me permettant en tant que chercheuse d'identifier « l'action du passé » sur le présent de l'institution et sur la manière d'encadrer et d'envisager son action future. Cette vision des institutions m'a amené, par une approche complémentariste (Devereux, 1972), à bâtir, pour cette recherche, un cadre théorique à partir d'une approche systémique (Bateson, 1984) et qui mobilise des concepts importants de

l'herméneutique (Gadamer, 1996). Sur le plan méthodologique, j'ai décidé de procéder à une ethnographie en m'inspirant de l'anthropologie des institutions⁵.

Ce type d'exploration ethnographique exige également de s'interroger sur notre posture face à la recherche et face au terrain ce qui implique des questions d'ordre autant épistémologiques que méthodologiques. Ma posture de terrain est manifestement herméneutique parce que j'aborde le savoir scientifique en termes de compréhension ; donc, en m'éloignant des présupposés et des exigences positivistes prônant l'objectivité ou plutôt la « neutralité » de la recherche.

En tant que chercheurs qui construisons du savoir en interaction et par l'interaction, toute prétention d'objectivité dans le sens positiviste du terme ne serait selon moi qu'une illusion. Toute interaction a une action sur nous et, pour la plupart des ethnologues, le contact quotidien avec notre terrain exerce sur nous une influence en tant qu'individus et en tant que chercheurs. En étant conscient de l'influence du contexte et des interactions sur nous et sur notre recherche, il devient en soi essentiel que notre recherche et nos analyses soient menées de manière prudente. Cette notion de prudence que je développe davantage dans le chapitre 1 de cette thèse implique la mise en place d'un dispositif méthodologique permettant au chercheur de construire ses analyses à partir des aller-retours constants entre le « soi » imprégné par le contexte ethnographique dans lequel se retrouve, le « soi » qui prend du recul par rapport à ce contexte et le « soi » qui met en place différentes techniques de triangulation afin de valider ses analyses.

⁵ (Abélès, 1978, 1983, 1986, 1989, 1991, 1992, 1995, 2007, 2008, 2009 ; Barry, Osborne, et Rose, 1996 ; Burchell, Gordon et Miller, 1991 ; Bellier 1997 ; Calvez, 2006 ; Douglas, 1982, 1990, 1992 ; de Gross et Rayner, 1985 ; Miller et Rose, 2008 ; Rose, O'Malley et Valverde, 2006).

La contribution de l'anthropologie à la compréhension des enjeux d'action publique

Pour expliquer ma posture quant à la place de l'anthropologie dans les enjeux d'action publique, je me permets de reprendre la réflexion que la chercheuse Sylvie Genest (2017) soulève dans un article paru en 2017 à propos de ce qu'on peut exiger des sciences sociales, et de l'anthropologie en particulier, afin d'en obtenir des réponses pour mieux agir publiquement quant à la gestion de la diversité et du vivre ensemble et qui me semble résumer de manière excellente mon approche.

Faut-il réclamer aux chercheurs qu'ils nous livrent des vérités absolues, scientifiques, statistiques et incontestables à propos des enjeux sociaux de l'ethnicité ? Ou plus modestement — en admettant que l'anthropologie, la sociologie, les études ethniques et les autres cadres d'interprétation de la diversité humaine ne sont ni des sciences naturelles objectives, ni des branches des beaux-arts, mais plutôt des postes d'observation qui font varier nos perspectives sur le monde social — peut-on plutôt demander d'élaborer des « représentations contextualisantes et intelligibles sur lesquelles [nous pourrions ensuite collectivement] raisonner pour agir » (Le Moigne 2006 : XV cité dans Genest, 2017, p.78) ?

Cette réflexion me semble tout à fait appropriée dans un contexte où d'un côté, le débat public sur les enjeux en lien avec la diversité ethnoculturelle de nos sociétés est de plus en plus présent et complexe et de l'autre, les experts universitaires se font de plus en plus interpellés par des représentants politiques et des gestionnaires qui cherchent « la meilleure » façon de répondre publiquement aux questions liées à l'immigration et aux relations interculturelles.

La co-construction dans la production du savoir s'avère comme l'une des stratégies à privilégier pour mieux répondre aux enjeux d'action publique concernant l'intégration des immigrants et le vivre ensemble. À cet égard, l'anthropologie, comme la science politique ou la sociologie, a un rôle à jouer. Nous avons la capacité d'offrir, en admettant les limites disciplinaires, de nouveaux cadres permettant une meilleure compréhension du monde pour ensuite réfléchir et agir ensemble. C'est dans cette perspective que j'ai envisagé cette recherche et les retombées qui pourraient en découler.

Structure et contenu de la thèse

Cette thèse est organisée de manière à permettre une compréhension progressive de l'objet d'étude. Ce chapitre introductif permet d'abord de situer et de contextualiser la recherche du point de vue théorique et ethnographique ainsi que de présenter les motivations qui m'ont amené à poursuivre cette recherche et la posture adoptée pour la réaliser.

Ensuite, une deuxième partie contient les éléments méthodologiques et théoriques ayant inspiré d'abord ma démarche ethnographique (chapitre 1) et par la suite, ma démarche analytique (chapitre 2). Le chapitre 1 présente les éléments méthodologiques et épistémologiques qui sous-tendent ma démarche de terrain ainsi que ma posture de recherche. Le chapitre 2, pour sa part, présente le cadre théorique que j'ai construit en vue de mettre en valeur les données ethnographiques, leur analyse et leur compréhension.

J'ai considéré important de développer une troisième partie en lien avec le contexte historique et sociopolitique qui entoure l'objet de la recherche. C'est ainsi que le chapitre 3 expose le contexte canadien et québécois dans lequel émerge l'action publique en matière

d'immigration et de relations interculturelles. Par la suite, le chapitre 4 se veut une mise en contexte de cette action sur le plan municipal au Québec tout en portant une attention particulière sur l'émergence d'un nouveau régime de gouvernance locale en matière d'immigration et de relations interculturelles. Enfin, le chapitre 5 s'intéresse de manière spécifique au contexte municipal montréalais et à la trajectoire de son action en matière d'immigration et de relations interculturelles. Ce chapitre, à caractère historique et présenté de manière diachronique, est divisé en deux parties soit une première partie qui permet de comprendre l'héritage historique, politique et social de Montréal au moment de l'arrivée de Jean Doré à la mairie de cette ville et une deuxième partie qui retrace l'évolution — par administration entre la fin des années 80 et 2017 — des actions, des programmes et des politiques en lien avec l'immigration et les relations interculturelles.

La section suivante héberge les chapitres 6, 7 et 8 et contient les résultats des analyses menées à partir des données obtenues de la démarche ethnographique mise en place. Le chapitre 6 analyse les dynamiques, les processus et les interactions entre les différents acteurs et structures concernés par la gestion de la diversité ethnoculturelle au niveau de la Ville de Montréal. Il s'agit d'une analyse à caractère diachronique qui retrace l'évolution dans les relations entre les acteurs institutionnels au sein de l'unité administrative responsable des relations interculturelles, mais aussi l'évolution dans les relations intra et infra municipales, avec les organismes communautaires et le milieu universitaire.

Le chapitre 7 permet de montrer de manière plus large l'univers institutionnel qui entoure l'action publique municipale en matière de relations interculturelles à la Ville de Montréal. Par une approche à la fois systémique et herméneutique, ce chapitre fait une analyse des relations formelles et informelles générées dans le quotidien de l'institution. Ce chapitre

s'intéresse non seulement aux relations établies dans un cadre formel et explicite, mais aussi à celles établies par d'autres mécanismes qui sont souvent évacués par les études de ce type tels que la mobilisation de la conscience historique et la reconnaissance des individus institutionnels.

Le chapitre 8 se veut comme le chapitre de l'émergence, voire de la construction du présent-futur de l'action municipale montréalaise à l'égard des relations interculturelles et qui se caractérise principalement par la configuration d'une nouvelle approche quant à la gouvernance municipale des relations interculturelles ainsi qu'au discours en cette matière.

Une dernière section, en guise de conclusion, sert à établir des liens entre les différents constats et analyses présentés dans la section précédente en apportant une compréhension intégrale et globale du phénomène étudié. Enfin, tout en tenant compte des limites de cette recherche, ce chapitre propose un cadre théorique pour l'anthropologie des institutions soit un cadre théorique complémentariste articulé sur la mobilisation isochronique d'une approche systémique et herméneutique.

CHAPITRE 1. La démarche de terrain : considérations contextuelles, méthodologiques, et conceptuelles

1.1 Introduction et contexte de la démarche

Cette thèse découle de ma recherche réalisée entre 2014 et 2015 au Service de la diversité sociale et des sports de la Ville de Montréal (SDSS)⁶ dans le cadre du partenariat de recherche « Vers une ville interculturelle : problématiques, pratiques et expertises » coordonné par le Laboratoire de Recherche en relations interculturelles (LABRRI).

Ce projet de partenariat auquel j'ai participé comme étudiante et comme auxiliaire de recherche avait établi trois objectifs pour la recherche sur les villes interculturelles : identifier des problématiques, des pratiques et des expertises interculturelles dans le cadre du contexte pluraliste de Montréal. À l'intérieur de ce projet, je me suis intéressée aux institutions et à leurs dynamiques. À l'été 2014, le SDSS reçoit le mandat politique de développer un cadre de référence en relations interculturelles pour la Ville de Montréal. Pour répondre à ce mandat, le SDSS et le LABRRI ont jugé bon de profiter de l'expertise et des possibilités du partenariat pour l'élaboration de ce cadre de référence.

⁶ Dans l'actualité, le Service de la diversité sociale et des sports (SDSS) est composé de trois divisions, dont une, en « Relations interculturelles et groupes spécifiques ». Le service dont cette division fait partie relève de la Direction générale « Qualité de vie ». Ville de Montréal (2017). Services centraux.

Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,40679561&_dad=portal&_schema=PORTAL

Ce contexte m'a permis d'accomplir d'une part les responsabilités qui m'ont été attribuées comme membre du LABRRI et d'autre part, le travail de terrain envisagé dans l'atteinte des objectifs de cette thèse. En parallèle au travail mené comme membre du partenariat et comme doctorante, j'ai aussi été employée (contractuelle à temps partiel) comme assistante de recherche au sein du SDSS. En somme, ma présence pendant 12 mois au SDSS s'est déroulée simultanément en tant que chercheuse et en tant qu'employée, ce qui m'a valu des avantages pour ma collecte de données et mes analyses, mais aussi certains défis et obstacles. Le fait d'avoir des responsabilités de nature diverse m'a permis d'observer et de participer au quotidien de l'institution sous plusieurs angles ce qui a enrichi ma compréhension et mes analyses. Ma fonction et mes responsabilités m'ont aidé à comprendre en profondeur l'organisation politico-administrative ainsi que le fonctionnement interne de l'institution : ses relations avec les autres paliers gouvernementaux, ses dynamiques internes, ses relations avec les citoyens et la société civile et enfin, le rôle des normes et des discours. J'ai surtout pu voir comment l'institution, son environnement, les actions et les processus qu'elle génère sont vécus par les acteurs institutionnels et enfin, de saisir comment le « lieu du politique » (Abélès, 1995) est perçu et vécu par les acteurs qui le composent.

Le terrain choisi et auquel je me suis intégrée m'a amené à réviser en cours de route certaines démarches méthodologiques prévues initialement et surtout à introduire une nouvelle dimension dans ma recherche que je n'avais pas prévue dans un premier temps. J'avais d'abord conçu mon exploration de terrain dans le but de documenter le présent institutionnel à partir de ses acteurs, de ses structures et de ses dynamiques. Toutefois, le contexte ethnographique m'a amené à introduire une dimension diachronique à mon étude et en conséquence, une collecte des données me permettant de rendre compte sur le plan analytique

de l'influence de ce passé sur le présent de l'institution. Ces modifications méthodologiques et analytiques ont été triangulées par mon analyse documentaire, par des rencontres avec les acteurs institutionnels et par mes propres observations de terrain. La quotidienneté institutionnelle et les discours de ses membres m'ont plongée dans le passé de cette institution. La force et la récurrence avec laquelle ce passé est revenu tout au long de mon exploration ethnographique m'ont amenée à inclure une dimension diachronique à ma recherche.

La démarche proposée pour cette exploration ethnographique résulte principalement de l'approche de l'anthropologie des institutions (Abélès, plusieurs; Bellier, 1997; Douglas, 1986; Haince, 2011) et principalement des travaux ethnographiques et théoriques menés par Marc Abélès (plusieurs). Elle est également inspirée du courant herméneutique quant à la manière d'appréhender le terrain et quant à ma posture comme chercheuse et au développement du savoir (Bensa et Fassin, 2002; Fabian, 1996; Gadamer, 1996; White, 2015a; White et Strohm, 2014).

La démarche ethnographique empruntée combine enquête de terrain, analyse documentaire et entrevues en profondeur, semi-structurées. Cette stratégie méthodologique repose sur la conviction que l'on maximise l'analyse et la compréhension des pratiques sociales et politiques en mettant en relation des données provenant de plusieurs sources d'information (triangulation des matériaux et des corpus). Les outils de traitement ont été également conçus de manière à établir des correspondances thématiques entre les différents matériaux (oraux et documentaires) (Céfaï, 2003; Glaser et Strauss, 1967; Grawitz, 1993). Les entrevues semi-structurées, d'une durée moyenne de deux heures, ont été transcrites, codées et ont fait l'objet d'une analyse de contenu par thèmes (Kirby et McKenna, 1989; Wooffitt, 2005). L'analyse d'un corpus documentaire complémentaire, notamment des publications et

des documents de littérature grise existants sur le sujet, a constitué un important soutien à l'interprétation. L'approche interprétative d'analyse de contenu classique a été privilégiée, dans la mesure où celle-ci permet une compréhension approfondie des questions de recherche (Bardin, 1977; Mucchielli, 2005).

Ce chapitre présente d'abord les éléments théoriques de ma démarche méthodologique qui encadrent et expliquent ma posture sur le terrain, la collecte et le traitement des données ainsi que les analyses menées.

1.2 Cadre conceptuel du terrain

1.2.1 La posture herméneutique dans la démarche ethnographique

Bien que plusieurs auteurs aient mené des analyses et des réflexions sur la spécificité de la démarche ethnographique à partir d'une perspective herméneutique (Agar, 1980; Bibeau et Corin, 1995; Emongo, 1998; Maranhao, 1990; Ulin, 2001; Watson-Franke et Watson, 1975), il n'y a jamais existé d'école de pensée à cet égard⁷ (White, 2015c). De récentes analyses épistémologiques sur la démarche ethnographique et le savoir anthropologique soulèvent cependant l'existence de « beaucoup de similarités entre ce modèle herméneutique et la démarche de terrain ethnographique » (White, 2015c).

⁷ L'anthropologie interprétative réclamée par Clifford Geertz (qui ne devait pas être confondue selon lui avec l'anthropologie symbolique) s'inspirait de la pensée herméneutique de façon indirecte (par des penseurs comme Weber et Ricœur). Geertz est souvent associé à la démarche herméneutique en anthropologie, mais l'usage qu'il peut faire de cette terminologie s'inspire principalement de la période romantique ou moderne de l'herméneutique et non pas l'herméneutique dialogique que l'on retrouve dans les écrits de Hans-Georg Gadamer et de ceux qui l'ont suivi (voir par exemple les écrits de Maranhao).

Bien que l'anthropologie n'ait jamais développé une théorie de la communication interculturelle (Gratton, 2009; White et Gratton, 2017), cette théorie, par son intérêt d'étude et par la démarche de terrain qui lui est propre, génère ce qu'Emongo et White (2014) ont qualifié de savoir interculturel puisque ce dernier est façonné par la rencontre du Soi et de l'Autre. S'inspirant des travaux de Johannes Fabian (1996), ces auteurs proposent

[...] une analyse plus attentive aux *ruptures d'intelligibilité* (Bensa et Fassin 2002, cité dans White, 2015c) en contexte ethnographique et la réhabilitation de la notion de préjugé à partir d'une lecture ethnographique de la philosophie herméneutique de Gadamer (White, 2015c).

Ceci implique un processus de centration. Ce processus de même que des glissements de subjectivité dans mes premières analyses issues de la complexité de mon terrain et de ma propre situation m'ont permis de constater et d'explicitier ma posture herméneutique face au terrain. C'est aussi par le contact quotidien avec l'institution et ceux qui la composent que j'ai eu accès à l'histoire. En accédant à cette histoire, je me suis aperçue qu'elle avait non seulement façonné ma conscience historique et celle des acteurs sur le terrain, mais que l'institution elle-même était, en partie, le produit de cette histoire.

Par une posture herméneutique face au terrain, j'ai développé une démarche ethnographique me permettant d'appréhender et de penser l'institution comme le produit de la conscience historique de ses individus en même temps que de comprendre comment l'histoire et les interactions vécues lors du terrain agissent sur le chercheur et sur le processus de recherche et le savoir ethnographique (Fabian, 1996). Inspirée par les théories de la rencontre (Gadamer, 1996), je suis allée à la recherche des mécanismes qui s'activent dans l'interaction avec l'autre et de leur rôle dans la production du savoir.

1.2.2 Prudence ethnographique : réflexivité, résonance et vigilance.

Le dispositif de surveillance ethnographique que je nomme « *prudence ethnographique* » s'inspire de plusieurs courants et auteurs postmodernistes ou herméneutes principalement qui proposent l'adoption d'une méthodologie réflexive chez l'anthropologue et qui contestent l'objectivité scientifique prétendue par les courants positivistes ou modernistes (Bourdieu, 1977; Clifford et Marcus, 1986; de Sardan, 2008; Geertz, 1973; Malinowski, 1922; Ruby, 2009).

J'ai fait le choix d'emprunter le mot « prudence » pour nommer ce dispositif afin de le différencier de la notion de « vigilance » (de Sardan, 2008; Masquelier, 2014; Morrissette, Demazière et Pepin, 2014; White, 2015a). Ce n'est pas tant de remettre en question le dispositif permettant au chercheur de se questionner sur sa posture face au terrain ainsi que sur l'influence du contexte ethnographique sur lui-même et sur la production du savoir, mais plutôt le fait que la notion de « vigilance » porte implicitement une rigidité et implique l'activation des mécanismes d'alerte qui ne définissent pas de manière juste et précise mon expérience ethnographique. Par contre, la notion de « prudence » évoque tacitement une certaine souplesse dans ce regard vigilant que j'ai choisi et me semble mieux décrire ma posture méthodologique sur le terrain. Il ne s'agit pas d'activer des mécanismes vigilants pouvant amener le chercheur à des situations de stress et de blocage, mais de demeurer sur le terrain comme s'il s'agissait d'une marée qui, par ses va-et-vient, promène le chercheur dans sa propre démarche réflexive.

Malinowski (1922 [trad. fr., 1963]) fut l'un des premiers anthropologues à aborder la problématique de l'objectivité dans la recherche anthropologique à partir de son expérience

ethnographique chez les Trobriandais. Cependant, la contribution de Geertz (1973) ainsi que celle de Marcus et Clifford (1986) me semblent avoir marqué les débats sur la réflexivité qui se sont manifestés dans les deux dernières décennies. Bien que la notion de réflexivité soit très importante quand on parle de la méthode ethnographique, elle répond de manière partielle aux questionnements et à la complexité méthodologiques de l'anthropologie. Les débats sur la réflexivité tenus notamment par des chercheurs gravitant autour des courants postmodernistes considèrent la réflexivité comme une notion qui amène le chercheur à faire un retour sur lui-même. Ceci ne représente toutefois qu'un aspect de la réflexion sur la posture du chercheur face au terrain. À cet effet, l'adoption d'une perspective herméneutique me semble répondre de manière plus englobante aux questionnements posés par les participants au débat sur la réflexivité.

Dans le but d'élargir le questionnement sur ma méthode et ma posture face au terrain, je me suis inspirée des notions d'« explicitation réfléchissante » et d'« objectivation participante » utilisées par Bourdieu (1977) ainsi que de celle de *résonance* principalement utilisée par Wikan (1992). Il s'agit en fait d'une démarche de questionnement sur soi face au terrain et sur la production du savoir où la résonance rend possible le processus d'explicitation réfléchissante et d'objectivation participante. Selon Bourdieu (1993), la réflexivité est essentiellement un « synonyme de méthode » (Bourdieu, 1993, cité dans Couturier, 2013, p. 5) qui implique une collectivité. Cette réflexivité est indissociable du contexte relationnel dans lequel l'anthropologue fait sa recherche (Bourdieu, 2001).

Sous la prémisse du caractère collectif de la production de la pensée et du savoir, ma recherche a été menée en reconnaissant l'influence indéniable de nos propres cognitions et de notre rapport à l'objet d'étude (Bourdieu, 2001), mais aussi des contraintes de toutes sortes

auxquelles le chercheur peut être exposé et qui ne relèvent pas forcément du contexte de la recherche. Cette démarche réflexive a été rendue possible grâce au sens accordé à la notion de *résonance* (Alkemeyer, 2006; Ingold, 1993; Miller, 2004; Wikan, 1992). Cette notion permet au chercheur de tenir compte de ses propres biais, idéologiques ou autres, de ses émotions et réactions et des éléments qui peuvent interférer dans sa façon de se positionner dans le terrain ainsi que dans sa démarche analytique et sa compréhension de l'objet d'étude. Cette attention particulière aux limites et à la différence du soi agit chez l'anthropologue comme une sorte de « vigilance » face aux idées et aux savoirs avec lesquels il arrive sur le terrain.

La vigilance épistémologique sert dès lors à s'assurer autant que possible que ces nominations, qui sont des conceptualisations, sont prudentes, empiriquement fondées, et soigneusement référées à des contextes spécifiques, et ne deviennent pas de prêts-à-penser passe-partout (de Sardan, 2008, cité dans White, 2015a, p. 11).

La résonance qui s'active par une sorte de vibration que l'on ressent, voire une certaine intuition, devient « un outil méthodologique, comme la réflexivité qui prescrit de combiner le sentir avec le penser » (Savard, 2017, p. 10).

Enfin, mon propre dispositif de *prudence* m'a permis de porter un regard sur moi-même dans le contexte ethnographique, de me rendre compte des moments où j'étais en train d'oublier mes objectifs de recherche, des moments où mes constats et mes analyses relevaient plutôt des préjugés, des *a priori* idéologiques ou de l'influence de mon entourage que de données objectives ou d'une analyse plus empirique.

1.3 Outils de collecte des données

La démarche privilégiée combine, par une méthodologie qualitative, l'analyse documentaire, des entrevues en profondeur, semi-structurées, et l'observation participante. Cette stratégie méthodologique présuppose qu'on peut maximiser l'analyse et la compréhension des phénomènes sociaux et politiques par un processus de triangulation des données obtenues de sources différentes.

1.3.1 Recherche et analyse documentaires

En parallèle à l'observation participante et aux entrevues, j'ai mené une analyse de la littérature grise au chapitre de l'action publique municipale en matière de gestion de la diversité au Québec et à Montréal, notamment à partir des années 80. Par le caractère historique et diachronique de ma recherche, je me suis appuyée sur la recherche et l'analyse des documents aussi bien historiques qu'actuels concernant les relations interculturelles à la Ville de Montréal.

La recherche documentaire a été privilégiée comme source d'information, mais aussi comme méthodologie de triangulation des données obtenues de mes entrevues et de l'observation participante. Cette démarche documentaire faisait partie de l'un de mes objectifs méthodologiques pour ma recherche, mais aussi du mandat que le SDSS m'avait attribué dans le cadre du partenariat de recherche. C'est dans le contexte de ce mandat que j'ai élargi mes recherches à l'ensemble des municipalités au Québec et au Canada ainsi qu'à l'international. Concrètement, dans mon mandat en lien avec l'élaboration d'un cadre de références en relations interculturelles, j'ai mené une recherche documentaire ainsi qu'une analyse

comparative des cadres de référence et des politiques interculturelles existant au Québec, au niveau pancanadien et international (Europe et Amérique du Nord principalement).

Afin d'organiser et d'analyser de manière systématique les données recueillies au cours de cette recherche, j'ai élaboré un modèle d'analyse comparative⁸ des programmes et des politiques interculturelles. J'ai également mené une recherche systématique pour établir des rapports-profils des arrondissements les plus concernés par la diversité ethnoculturelle, incluant une analyse préliminaire des besoins en fonction des niveaux de diversité des quartiers, de la composition de cette diversité, des situations récurrentes documentées ainsi que des ressources existant à l'égard des relations interculturelles, dont l'existence ou l'absence de politiques ou de plans d'action spécifiques en la matière.

Toutefois, ma recherche documentaire avait été déjà entamée bien avant le début de mon terrain, dans le cadre de mes recherches de caractère plutôt épistémologiques sur les paradigmes de gestion de la diversité et pour la préparation de mon examen de synthèse⁹. Dans

⁸ Ce modèle permet de saisir les objectifs visés par les politiques interculturelles des villes en fonction de l'importance accordée, d'un côté, aux différentes postures pluralistes — des institutions et des individus — face à la diversité, soit une posture qui mise sur la reconnaissance de la diversité, sur la lutte contre la discrimination ou bien sur l'encouragement du dialogue (Rocher et White, 2014) et, de l'autre, à la façon de concevoir la citoyenneté et les moyens mis en place. Ce modèle permet de comprendre l'approche choisie, mais aussi l'analyse des programmes et des politiques publiques ainsi que des plans d'action et des projets. Voir : Massana, M. (2016, mai). *Le modèle montréalais de ville interculturelle : une analyse comparée Europe-Québec*. 84e du Congrès de l'Acfas. Colloque 442 - L'interculturel dans la cité : nouvelles formes d'action et d'appartenance. Massana, M. et White W., Bob (2015). *Qu'est-ce qu'une ville interculturelle? Proposition d'un modèle d'analyse comparative*. Congrès international sur l'immigration, l'intégration et l'inclusion organisé par l'Université Laval, Québec.

⁹ Déjà avant d'initier cette recherche, le SDSS ainsi que d'autres partenaires municipaux et communautaires manifestaient le besoin d'avoir des orientations plus claires pour définir la terminologie et pour orienter les programmes et les initiatives interculturels. Pour répondre à ce besoin, l'un des axes de recherche du partenariat portait de manière spécifique sur les politiques et les cadres de référence en relations interculturelles. À ce propos, j'ai complété une revue de littérature permettant de faire une analyse systématique des politiques interculturelles pour un certain nombre de municipalités à travers le monde afin d'établir une grille comparative des orientations et d'entrecroiser les orientations avec les objectifs et les moyens pour atteindre les objectifs. Mon intérêt pour les préoccupations et les attentes des partenaires ainsi que pour l'action municipale en matière de relations interculturelles a contribué à déterminer davantage mon choix pour cette recherche.

ce cas, je me suis penchée davantage sur la littérature existante à l'égard des approches pluralistes de gestion de la diversité ethnoculturelle ainsi que sur le contexte historique et sociopolitique québécois et canadien au chapitre de l'immigration et de la gestion de la diversité. Ceci a rendu possible non seulement l'établissement des fondements épistémologiques de ma recherche, mais aussi l'appréhension du contexte historique et politique dans lequel s'inscrit ma recherche.

1.3.2 Les entrevues

L'entrevue individuelle semi-dirigée a été l'une des autres techniques de recherche privilégiées en complémentarité avec l'observation participante et l'analyse documentaire. Pour illustrer ce choix méthodologique, je cite ici un extrait des travaux de Baribeau et Royer (2012) sur l'entretien individuel en recherche qualitative et qui me semble bien résumer les raisons pour lesquelles j'ai décidé de combiner observation participante et analyse documentaire avec des entrevues.

L'entrevue individuelle, plus que tout autre dispositif, permet de saisir, au travers de l'interaction entre un chercheur et un sujet, le point de vue des individus, leur compréhension d'une expérience particulière, leur vision du monde, en vue de les rendre explicites, de les comprendre en profondeur ou encore d'en apprendre davantage sur un objet donné. Comme la parole est donnée à l'individu, l'entretien s'avère un instrument privilégié pour mettre au jour sa représentation du monde (Baribeau et Royer, 2012, p. 26).

Bien qu'avant de débiter mon terrain, j'avais établi une première liste des informateurs que je souhaitais interviewer, elle a été modifiée en fonction : 1) de la disponibilité des informateurs ciblés, 2) des recommandations et suggestions des professionnels et informateurs rencontrés et 3) des connaissances préalables sur mon objet d'étude, ainsi que celles acquises au cours de mon terrain.

J'ai mené un total de 23 entrevues semi-dirigées d'une durée moyenne de deux heures avec des acteurs de nature diverse : cadres et ex-cadres ainsi qu'employés et ex-employés de la Ville de Montréal, en lien ou ayant eu un lien avec le dossier des relations interculturelles ; membres et ex-membres des comités de consultation (composés de citoyens) en matière d'immigration et de relations interculturelles de la Ville de Montréal ; des représentants politiques municipaux ayant été en contact avec les dossiers des relations interculturelles ; des représentants d'organismes communautaires partenaires de la Ville de Montréal au chapitre de l'intégration des immigrants et des relations interculturelles.

La plupart des entrevues ont été enregistrées et retranscrites sans l'usage d'aucun logiciel de transcription. Il y a cependant quelques entrevues qui n'ont pas été enregistrées soit à cause de problèmes techniques au moment de l'entrevue soit parce qu'elles ont été faites dans des contextes où, autant moi que la personne interviewée, avons décidé de ne pas utiliser de magnétophone principalement à cause des bruits extérieurs. Pendant la réalisation des entrevues, j'ai également eu recours à la prise de notes dans mes cahiers de terrain. Ces notes ont été d'une grande valeur. Elles m'ont permis de saisir, par la relecture, les sujets et thèmes abordés lors de chaque entrevue ainsi que de recueillir des informations qui apparaissaient souvent à l'arrêt du magnétophone et que l'entrevue semblait terminée. J'ai demandé le consentement verbal aux participants aux entrevues pour l'utilisation des notes prises lorsque le magnétophone était arrêté.

J'ai aussi eu des échanges informels avec des représentants d'autres paliers de gouvernement, dont des conseillers du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) du gouvernement du Québec rencontrés dans le cadre du mandat concernant la gestion l'entente entre la Ville de Montréal et le MIDI en matière d'immigration

ainsi que de celui concernant l'organisation d'une journée d'étude conjointe entre la Ville et le MIDI sur l'interculturel qui a eu lieu en décembre 2014. J'ai rencontré personnellement la plupart de ces derniers à l'exception des quelques anciens représentants avec qui j'ai maintenu des échanges par courriel. Ce moyen d'échange fut choisi parce que ces personnes ne se trouvaient pas au Québec au moment où je les ai sollicitées. J'ai également eu des échanges avec des membres de la communauté scientifique qui détiennent une expertise dans le domaine de ma recherche. Ces chercheurs ont contribué à mieux cibler ma recherche ainsi qu'à trianguler quelques-unes de mes propres analyses.

Au moment des échanges et des rencontres, j'avais presque toujours mon cahier avec moi. Lorsque je ne l'avais pas en ma possession, je prenais des notes sur mes observations de la journée une fois seule ou plus tard en soirée. Parfois, si j'étais en possession d'un ordinateur, j'écrivais dans un courriel ce que je venais d'observer, d'entendre, etc., et je me le transférais immédiatement. Cette démarche m'a facilité la prise de notes a posteriori, ce que je faisais souvent le soir en rentrant chez moi.

Le canevas des entrevues, en accord avec ma démarche collaborative, a été révisé et validé à plusieurs reprises par mon directeur ainsi que par des acteurs de mon terrain, notamment avec ceux qui sont devenus mes informateurs-clés. C'est la démarche itérative que l'on retrouve notamment dans les approches de type théorisation ancrée et formulée par Glaser et Strauss (1967) cités plus haut au début du chapitre. Avec ces personnes, j'ai eu des rencontres, des entrevues et des échanges de façon périodique et je les fréquente encore aujourd'hui pour la validation de certains des constats et analyses contenus dans cette thèse. Ceci m'a permis d'approfondir la connaissance de mon objet d'étude ainsi que de valider les données issues de mon observation participante et de l'analyse documentaire. Enfin, ces

personnes m'ont guidé et ont ouvert des portes pour ma recherche, mais elles ont aussi facilité la triangulation des informations que j'obtenais d'autres sources, autant pendant mon terrain que pendant ma rédaction.

1.3.3 L'observation participante

Ce qui intéresse au premier chef l'anthropologue, c'est d'une part la matérialité de l'institution, de l'autre les rapports quotidiens en son sein. L'expérience du terrain est indispensable, car elle permet d'accéder directement à cette quotidienneté (Abélès, 1995, p. 76).

Appréhender une institution de l'intérieur implique forcément du temps ainsi que de la présence quotidienne. C'est seulement par la quotidienneté que le chercheur est en mesure de faire la distinction entre le *ce qui est*, le *ce qui nous est dit* et le *ce qui semble être*.

L'anthropologie [...] offre une mise en perspective du réel : elle n'est pas seulement un recueil d'énoncés, mais une interrogation des comportements, des anticipations des gens à l'égard de ceux qu'ils fréquentent quotidiennement. Il y a toute une dimension de la recherche qui nous renvoie à ce que Nathalie Sarraute (1956) appelle la « sous-conversation », les « tropismes¹⁰ » (Abélès, 1995, p. 71).

Mais cela permet aussi de rentrer dans des sphères de savoir et de pouvoir (relations informelles, etc.) d'accès difficile par le contact sporadique. La démarche ethnographique me semble essentielle, car le contact prolongé et le partage du quotidien permettent de développer des relations de confiance avec les acteurs du milieu. C'est en partie par le développement des relations de proximité que l'anthropologue peut avoir accès à des données et à des connaissances difficilement accessibles par des contacts formels et sporadiques. Mais aussi

¹⁰ « Ce sont des mouvements indéfinissables qui glissent très rapidement aux limites de notre conscience » (Sarraute 1956, p. 8).

parce que les *lieux du politique* (Abélès, 1983), voire les institutions, sont « pleinement imbriquée(s) dans la vie quotidienne de ceux qui (les) font » (Abélès, 1995, p. 74).

J'ai été présente pendant 12 mois, sur une base quotidienne, au Service de la diversité sociale et des sports de la Ville de Montréal (SDSS). Mon entrée sur le terrain se fit d'abord en tant que doctorante et en tant que membre du partenariat de recherche. J'avais, a priori, deux mandats : l'un, obtenir des données sur l'action municipale en matière d'immigration et en relations interculturelles pour ma recherche ; l'autre, contribuer à l'élaboration d'un cadre de référence, mandat confié par le comité exécutif de la Ville de Montréal aux affaires interculturelles. Quelque temps plus tard, je suis aussi devenue employée contractuelle à temps partiel. Dans un premier temps, le SDSS m'avait attribué le titre de « stagiaire du LABRRI ». C'est de cette manière que j'étais présentée aux fonctionnaires de la division et du service étudié. Il a fallu un certain temps ainsi que plusieurs interventions de la part de mon directeur de recherche sur mon statut en tant que doctorante et membre du partenariat entre le LABRRI et le SDSS pour que le personnel de l'unité administrative m'accorde un statut de chercheur. Mon affectation en tant qu'employée de la Ville a beaucoup facilité cette transition.

J'ai toujours eu l'impression que mon « chapeau » de chercheuse n'a pas été complètement perçu et intégré par tous mes interlocuteurs. Il se peut que ce soit parce que, dans le cadre de mon observation participante, j'ai toujours mené des tâches qui étaient non seulement utiles pour ma recherche, mais aussi dans l'intérêt du partenariat et du SDSS. Ceci m'a permis de constater que ma présence comme chercheuse au sein de cette institution était profitable pour cette dernière en même temps que les mandats que je pouvais recevoir de l'institution (et qui ne relevaient pas du mandat dans le cadre du partenariat) étaient une plus-value pour mon terrain et pour ma recherche. Avoir des mandats propres au SDSS m'a permis

de me familiariser avec certains dossiers importants, avec des espaces et des situations de négociation et avec des réseaux qui m'auraient été difficilement accessibles sans ces responsabilités. Parmi les dossiers, soulignons le traitement de plaintes citoyennes en lien avec la diversité ethnoculturelle, les demandes d'accommodement raisonnable de la part des communautés ethnoculturelles, les demandes concernant les lieux de culte, l'analyse et l'évaluation des projets financés par l'Entente entre la Ville et le ministère de l'Immigration, la Diversité et l'Inclusion (MIDI), etc.

Comme les mandats que je recevais du SDSS étaient nombreux et que je n'avais pas de sources de financement pour le terrain de ma thèse, le SDSS m'a offert un contrat comme agente de recherche à temps partiel. L'institution est donc devenue mon terrain et mon « travail ». Ce changement a suscité chez moi des craintes et des doutes quant à mon indépendance en tant que chercheuse. Contrairement à ce que j'avais pensé au départ, le fait d'être redevable, en partie, au SDSS m'a causé moins de problèmes que prévu.

J'avais peur, surtout au départ, de perdre la capacité de prendre une certaine distance et une « objectivité » face à mon objet d'étude. Toutefois, la prise de conscience de ce risque et la supervision constante et attentive de mon directeur de recherche m'ont autorisé à mettre en place un dispositif que j'appelle de *prudence ethnographique* (Bourdieu, 1977; de Sardan, 2008; Morrissette, 2014; Wikan, 1992) qui m'a permis de me questionner à plusieurs reprises au cours de ma recherche sur ma présence et sur ma façon d'appréhender le terrain, mais aussi de développer des techniques pour systématiser mes observations et mes prises de notes.

1.3.3.1 La quotidienneté de la démarche de terrain

Pour revenir à mon observation participante pendant mon terrain (35h-40h/semaine), j'ai pris part de manière quotidienne aux rencontres d'équipe sur tout dossier concernant les affaires interculturelles, contribué aux mandats quotidiens de mes collègues et me suis jointe à de nombreuses discussions de manière informelle et formelle sur toute sorte de préoccupations concernant les différents dossiers. J'avais également des routines quotidiennes comme celle d'aller prendre le café du matin avec des collègues du bureau, dîner avec eux et de m'associer de temps à autre à quelques activités en dehors du travail.

Pendant mes journées, en fonction du travail que j'avais à faire pour le partenariat et le SDSS, j'organisais mon temps, y compris celui dédié à la prise de notes de mes observations. Souvent, je prenais des notes sous forme de points ou sur de petits papiers en couleur que je collais dans mon cahier de terrain et que je reprenais pour réviser et bien écrire le tout dans le cahier, soit à midi pendant la pause soit le soir en rentrant chez moi. Parfois, si quelque chose d'important se passait et que j'étais devant l'ordinateur, je l'écrivais tout de suite et je me l'envoyais par courriel afin de le reprendre le soir en arrivant à la maison.

En partant du fait que les sciences sociales produisent des énoncés « contextualisés [...] et non pas des lois universelles » (Passeron, 1991, cité dans Mercier et Oiry, 2010, p. 2), j'ai développé, avec l'aide des plusieurs de mes collègues au LABRRI, un protocole d'observation ayant par objectif de saisir l'ensemble des éléments et des dynamiques qui forment un contexte particulier et dans ce cas précis, le contexte institutionnel de l'unité administrative responsable des relations interculturelles à la Ville de Montréal.

Selon Lahire (1990), « la notion de contexte est, en sciences sociales, à la fois l'une des plus floues et des plus utiles » (Lahire, 1990, cité dans Mercier et Oiry, 2010, p. 2), car en le définissant par les éléments qui le composent le chercheur devient capable de le comprendre et de l'expliquer. À cet effet, il est nécessaire, d'abord, d'identifier les éléments d'ordre différents (naturel, structurel, culturel, social, etc.) qui peuvent agir dans un contexte donné pour ensuite saisir les éléments de ce contexte qui interviennent dans les processus et les moments analysés (Lahire, 1990, cité dans Mercier et Oiry, 2010). Pour comprendre le processus par lequel se configure l'action publique municipale en relations interculturelles à la Ville de Montréal, il a été nécessaire de saisir l'ensemble des éléments qui y interviennent, la façon dont ils sont reliés et leur impact sur l'organisation et sur les individus.

Ainsi, j'ai développé une grille d'observation déclinée en trois parties : *processus*, *situations* et *environnement* qui se définissent de la manière suivante :

a) Les *processus* font référence à l'ensemble des étapes ayant par but d'arriver à un autre stade, ce qui implique l'observation des changements liés de manière intrinsèque aux processus. S'intéresser aux processus nous permet de décrire l'« avant » et l'« après » pour montrer comment ce processus a changé quelque chose. En outre, l'observation des processus permet de décrire les « finalités », le « futur prévisible » ou « les états ou fonctionnements possibles » de cette organisation à partir du questionnement sur l'incidence des processus en cours observés sur les changements attendus ou souhaités.

b) Les *situations* sur le plan systémique sont ici définies comme un « état » du système à un moment précis de son activité. En outre, j'ai observé ces situations par le biais de l'implication émotionnelle et active des acteurs. Il s'agit des moments précis où les membres

de l'institution décrivaient un problème particulier en commentant leur état d'esprit et les problèmes rencontrés. Les notions d'émotion et de sentiment chez les acteurs impliqués dans ces situations se retrouvent au cœur de la manière dont j'ai procédé à l'observation. Les *situations* observées, décrites ou racontées, sont teintées des sentiments et des émotions par exemple qui interfèrent dans les *processus* générés dans un contexte donné. L'accès aux sentiments et aux expériences vécues par les individus impliqués dans ces *processus* est difficile à saisir si ce n'est par la confiance qui permet le rapprochement entre le chercheur et les individus observés dans un contexte de partage d'une quotidienneté de longue durée.

Enfin, cette méthodologie d'observation qui considère les situations à travers les émotions des personnes qui y sont impliquées m'a permis d'avoir accès à l'intérieur, voire au « cœur », de l'institution.

c) L'*environnement* fait référence à l'univers théorique, idéologique, politique, intellectuel, etc. qui permet de saisir la culture organisationnelle qui donne un sens aux activités de l'organisation à un moment donné. Du point de vue de la systémique (Le Moigne, 2006 [1977]), la vaste complexité intrinsèque de la notion d'environnement rend cependant difficile sa description de manière exhaustive.

Cette grille m'a aidé à systématiser mon observation et à ne pas me laisser trop envahir par le « tout » inconnu, y compris ce nouvel environnement dans lequel je me retrouvais. Le protocole d'observation développé fut, surtout dans un premier temps, un instrument méthodologique très utile pour diminuer *l'angoisse du chercheur* dans ces premiers mois dans un terrain inconnu. Au fur et à mesure que j'étais plus à l'aise dans ma fonction de chercheuse

dans cet environnement institutionnel, j'ai réussi à intégrer cette façon systématique d'observation. Comme s'il s'agissait d'une sorte de *reflet scientifique d'observation*.

D'ailleurs, plusieurs de mes collègues, ceux plus sensibilisés à ma fonction de chercheuse et aux contributions de ma thèse, venaient s'asseoir dans mon bureau pour me montrer des documents qu'ils considéraient comme importants pour mes recherches ou bien pour m'expliquer des événements et des faits saillants qu'ils considéraient que je devais connaître ainsi que des personnes-clés à interviewer¹¹.

Toutefois, après quelques mois et après avoir accumulé un nombre suffisant de données pour commencer à être de plus en plus objective dans mes observations et mes constats, j'ai pu m'apercevoir des multiples motifs de ces collègues qui venaient souvent « m'apporter de l'information » et que j'appelle mes « informateurs-clés ».

Il y avait d'abord un souci réel de faire avancer ma recherche. La plupart étaient des professionnels qui croyaient aux contributions de la recherche au sein des institutions et qui avaient déjà vécu des expériences dans ce type de situations. Plusieurs voyaient également dans ma recherche la possibilité de véhiculer et de mettre en lumière des dynamiques institutionnelles auxquelles l'institution se montrait réfractaire. Il s'agissait principalement des *façons de faire* de l'institution qui, selon ces professionnels, ne tenaient pas compte de l'expérience et de l'expertise que ces professionnels et l'institution avaient accumulées depuis presque une trentaine d'années. Il s'agissait donc de pouvoir exprimer, par mon récit, un sentiment de non-reconnaissance institutionnelle de leur expertise et de leur expérience. Mais

¹¹ Dans ce cas, j'annotais ostensiblement sur mon cahier au fur et à mesure que la conversation se déroulait. J'avais à cet effet, le consentement officiel de l'institution et de ses membres pour prendre des notes en toute liberté.

aussi, de certaines visions et façons de faire qu'ils croyaient inadéquates au bon fonctionnement de l'unité administrative et de l'atteinte de ses objectifs à l'égard des relations interculturelles.

Ces professionnels étaient partagés entre leurs convictions, qui coïncidaient avec mon projet de recherche et les limites de la culture institutionnelle; ce qui les amenait, parfois, à agir dans deux sens différents. Autant ils se montraient ouverts au partage d'information et des expériences, autant dans d'autres contextes ils exprimaient des réticences par rapport à la collaboration. D'un point de vue systémique, ce n'est pas surprenant que les acteurs du milieu prennent des positions différentes selon le contexte. La plupart des acteurs municipaux croient dans la mission de la Ville mais c'est parfois difficile de concilier ses convictions personnelles et la posture d'un professionnel municipal. Dans l'intérêt de protéger ce savoir institutionnel et la reconnaissance de leur expertise, ma volonté était de leur accorder le temps et la place qu'ils sentaient avoir perdus. De façon indirecte, cette dynamique a permis d'établir une dynamique de recherche collaborative avec eux compte tenu de leur expérience et leur expertise.

Pour ce faire, j'ai insisté sur l'importance de leur collaboration dans ma recherche, non seulement pour la reconnaissance de leur expertise, mais aussi dans l'intérêt de documenter le savoir interculturel à la Ville (le premier objectif du partenariat).

1.3.3.2 La collaboration

Au début de mon processus de terrain, nous avons décidé avec mon directeur de recherche (aussi le directeur du partenariat de recherche) d'organiser une rencontre avec plusieurs professionnels à Ville. Notre intention était d'expliquer davantage les objectifs du

partenariat mais aussi mon rôle en tant que « chercheur à la ville » afin de faciliter notre collaboration. C'est principalement avec ces professionnels que j'ai construit la liste des personnes-clés à interviewer en accord avec les objectifs de ma recherche. Ces personnes sont devenues essentielles pour ma recherche et elles l'ont sans doute façonnée par leurs expériences et leur conscience historique et ont eu un impact sur certains de mes choix.

Lachapelle (2005) soutient à cet égard la présence d'une « irruption de l'éthique » dans la recherche anthropologique qui n'est pas « seulement une attitude de questionnement, disposition et intention, mais un projet, un projet faillible et pensable, en tension avec (et par conséquent lié à) un contexte, une histoire, une tradition, un langage » (Lachapelle 2005, cité dans White, 2011, p. 5). La collaboration¹² et le partage de l'autorité scientifique (Lassiter, 2005) ont fait également partie de mon approche méthodologique et de construction du savoir. Le choix de la collaboration répond à ma vision sur la manière de concevoir l'anthropologie et toute démarche de construction du savoir impliquant une relation avec l'Autre. Ainsi, d'accord avec Lassiter (2005), mon choix méthodologique est aussi un choix éthico-moral et politique : « [...] *collaborative ethnography is first and foremost an ethical and moral enterprise, and subsequently a political one; it is not an enterprise in search of knowledge alone* » (Lassiter, 2005, p. 79).

Toutefois, en étant consciente des limites du type de collaboration envisagé pour ma recherche — qui reste loin de l'idéal collaboratif de Lassiter¹³ — le choix de cette posture m'a

¹² « La collaboration "participative" combine des ressources humaines et matérielles autour d'un objectif commun qui bénéficie tous les participants du projet, mais pas nécessairement pour les mêmes raisons » (White, 2011, p. 9)

¹³ Voir Lassiter, L. E. (2005). « The Chicago Guide to Collaborative Ethnography ». University of Chicago Press.

permis de rester proche des partenaires et d'avoir accès aux meilleures données pour documenter l'expertise à la Ville. L'adoption d'une posture collaborative à certaines étapes de la recherche m'a permis d'avoir accès à des réalités présentes et passées ainsi qu'à des savoirs invisibles à mes lunettes de chercheuse, à mes connaissances et à mon *expérience*. Cela évidemment m'a conduit à pouvoir faire des analyses compte tenu des variables qui m'auraient autrement échappé. C'est aussi par la collaboration qu'il a été possible de mettre en place des dynamiques plus horizontales entre les acteurs institutionnels observés et moi-même. Le souci de bien expliquer mes intérêts de recherche et ma contribution engagée au sein de l'institution ont facilité l'établissement de liens étroits et de confiance avec les fonctionnaires de l'unité administrative au sein de laquelle j'ai fait mon terrain.

1.4 Le traitement des données

Pour le traitement des données des chapitres ethnographiques de cette thèse, j'ai développé une grille d'analyse à partir des grandes catégories qui ressortaient de mes entrevues et de mes notes de terrain. Ces catégories ont été générées par une démarche systématique consistant à donner un mot, un concept ou une phrase résumant les différents aspects abordés lors des entrevues ou dans les notes que j'ai prises au cours de ma recherche.

Dès lors, j'ai élaboré une matrice où dans l'axe des x se retrouvaient les différentes catégories choisies (reconnaissance, compréhension des enjeux et visions, hiérarchie, relations entre les acteurs et les structures, structure organisationnelle, façon de faire, et rôle des acteurs) et dans l'axe des y , les différentes administrations documentées, soit celles de Jean Doré, Pierre Bourque, Gérald Tremblay et Denis Coderre. En utilisant le logiciel Excel, j'ai créé une feuille spécifique concernant le niveau politique et une autre concernant le niveau

administratif. Le contenu de l'information de cette matrice provient soit des extraits des transcriptions des entrevues soit des extraits issus de la prise de notes.

Enfin, j'ai développé une *chronologie* des déclarations et positionnements, des actions, des programmes et des politiques des administrations étudiées. Pour l'élaboration de cette chronologie, j'ai pu compter sur l'aide inestimable de plusieurs conseillers de l'unité administrative responsable des relations interculturelles ainsi que d'autres personnes ayant eu des responsabilités politiques ou administratives en matière de relations interculturelles à la Ville de Montréal depuis la fin des années 80.

CHAPITRE 2. Le cadre théorique et analytique

2.1 Introduction

L'objectif de ce chapitre est de présenter le cadre théorique qui a inspiré ma démarche ethnographique et analytique ainsi que de montrer comment ce cadre m'a permis de mettre en valeur les données ethnographiques et leur analyse. Le chapitre présente les deux principales approches utilisées pour tenter de comprendre l'agir et le fonctionnement institutionnel d'un point de vue ethnographique soit les approches systémiques et herméneutiques ainsi que la logique les soutenant.

L'étude des institutions publiques, y compris l'étude des villes, relève traditionnellement de la science politique ainsi que de la sociologie et des analyses organisationnelles. Étudier une ville du point de vue anthropologique nécessite toutefois de mobiliser un dispositif méthodologique et analytique permettant une compréhension des institutions par leur quotidien et non seulement à partir des documents et des structures, mais aussi à partir du sens que les individus institutionnels donnent à ces actions et du contexte dans lequel elles se retrouvent. Il s'agit, en somme, d'une compréhension herméneutique des institutions permettant de traiter l'action et les contextes sociaux comme indissociables (Ricoeur, 2013).

La spécificité et l'originalité du cadre analytique proposé pour appréhender l'action publique à l'échelle locale résident dans le fait que le cadre choisi permet de surmonter les limites des modèles prédominant dans l'analyse des interactions à l'échelle institutionnelle ; soit parce qu'ils font abstraction, dans une perspective microsociologique (Germain et al.,

2003; Poirier, 2005), de la structure institutionnelle dans laquelle l'action des individus s'inscrit¹⁴ par l'absence — notamment dans les travaux de science politique — d'un cadre théorique et des données ethnographiques permettant de retracer l'action quotidienne des acteurs faisant partie de la configuration institutionnelle étudiée. Bien que les analyses sur les systèmes de gouvernance multiniveau s'intéressent aux dynamiques entre les individus au sein des systèmes institutionnels, elles sont rarement le fruit d'une démarche ethnographique permettant une observation ethnographique intensive, et de longue durée de la quotidienneté des individus au sein des institutions. Il y a alors des raisons à croire que la démarche ethnographique menée me permet de combler les lacunes des études menées par la science politique et la sociologie. Le cadre théorique est, pour ainsi dire, le dispositif qui donne accès aux différents types de données ayant ainsi un impact sur la méthodologie choisie.

Sur le plan analytique, il s'agit de se doter d'un cadre permettant de comprendre l'institution et son action résultante comme faisant partie d'un environnement (politico-institutionnel, social, historique, culturel, économique, etc.) très large composé d'acteurs avec des champs d'intérêt et des horizons culturels divers, de structures avec des dynamiques internes et externes ainsi que de traditions particulières en même temps que ces composantes de la vie institutionnelle sont en interaction constante les unes avec les autres. Ceci implique de développer un cadre d'analyse permettant de comprendre l'agir des institutions en surmontant l'opposition épistémologique « agency-structure » prédominante dans l'histoire des sciences.

¹⁴ Ce type de travaux, comme ceux d'Annick Germain (2003) et Cécile Poirier (2005), a permis de constater l'importance des dynamiques locales et des interactions dans l'organisation de l'action publique. Toutefois, ces travaux centrés sur les individus plus que sur les structures ne tiennent pas compte du contexte institutionnel dans lequel les stratégies des acteurs s'élaborent (Fourot, 2013).

Pour une compréhension « uniciste » des phénomènes complexes et dans le but d'aller au-delà de cette binarité qui a marqué les sciences sociales, l'étude de l'État et du politique, je propose un cadre théorique complémentariste (Devereux, 1972) basé sur la mobilisation conjointe des approches systémique et herméneutique.

L'approche systémique nous permet de : 1) faire une analyse des niveaux, 2) faire une analyse des interactions et 3) de mobiliser la notion de complémentarisme (Devereux, 1972). Cette approche donne

[...] la possibilité d'expliquer « complètement » [le phénomène étudié], d'au moins deux manières (complémentaires) qui démontrent, d'une part, que le phénomène en question est à la fois réel et explicable et, d'autre part, que chacune de ces deux explications est « complète » (et donc valable) dans son propre cadre de référence (Devereux, 1972, cité dans Tshisekedi-Kalanga et Legault, 2005, p. 235).

L'approche herméneutique (White, plusieurs; Gadamer, 1996; Ricœur, 2003) nous permet de bâtir un cadre interprétatif en tenant compte de l'action du passé et des traditions sur la réalité sociale qu'on étudie. La notion de « conscience historique » inspirée de la lecture de Gadamer (1996) et Fabian (1996), m'a permis non seulement de comprendre la façon dont je donnais un sens à la réalité observée, mais aussi l'impact du passé et des traditions — autant des acteurs que de l'institution étudiée — sur le sens conféré à la réalité institutionnelle présente ainsi que sur la manière d'interpréter et de concevoir le futur de l'institution. Cela m'aura enfin permis de comprendre le rôle du passé et de la tradition dans la façon de penser, de sentir et d'agir des institutions.

L'approche herméneutique et l'œuvre de Gadamer principalement m'ont permis d'abord de comprendre la nature des actes institutionnels et des interactions ainsi que des conséquences de ces interactions sur le fonctionnement institutionnel et sur l'action qui en

découle. Comme je l'explique dans la section dédiée à l'herméneutique qui se retrouve dans le présent chapitre, cette approche nous donne des éléments permettant de repenser l'agir et le fonctionnement des institutions dans une volonté, voire une éthique de compréhension mutuelle entre les différentes visions présentes dans ce processus.

Le cadre théorique proposé ici permet une résonance avec des aspects développés par d'autres cadres référentiels provenant notamment de la science politique et de la sociologie. Il s'agit ainsi « de savoir à quel moment du travail scientifique il faut passer d'un cadre référentiel à une autre et quel est l'ordre de relation entre les deux ordres d'explication » (Autès, 1973, p. 565). Le cadre théorique proposé met la focale d'analyse principalement sur le rôle des interactions institutionnelles (des individus et des structures institutionnelles) et des expériences des fonctionnaires au sein des institutions et leur impact sur l'action publique qui en résulte.

La perspective analytique adoptée ne conçoit pas les interactions et l'expérience comme le seul facteur explicatif de l'action publique municipale, mais comme l'un des facteurs centraux de l'explication des politiques à l'échelle municipale : les relations intergouvernementales, l'organisation politico-administrative des gouvernements locaux, les relations avec la société civile et les citoyens et le rôle des normes et des discours (Fourot, 2013). Bien que je privilégie parmi ces facteurs le rôle des dynamiques et de l'expérience des individus dans l'action publique municipale, ces individus sont vus comme des acteurs institutionnels faisant partie d'un système au sein duquel l'action de ces individus a lieu. Bref, je conçois les institutions comme le résultat de l'expérience et de l'interaction humaine, tout en essayant d'expliquer les conditions imposées à cette action par les cadres institutionnels « qu'ils ont eux-mêmes contribué à créer » (Rizza, 2008, p. 2).

L'approche systémique développée par Bateson (1984) contient également les éléments permettant de documenter les changements institutionnels auxquels les néo-institutionnalistes (DiMaggio et Powell, 1997; Mahoney et Thelen, 2010; Suddaby, 2010; Steinmo et Thelen, 2012) se sont intéressés. C'est ainsi que les notions de « point tournant » et de « changements graduels » utilisées dans les théories néo-institutionnelles du changement et la perspective configurationnelle se retrouvent dans l'approche systémique à travers des notions de *schisme*, de *rétroaction* et d'*écologie*, entre autres. De plus, les études sur les systèmes de gouvernance multiniveau qui s'intéressent à la configuration des dynamiques entre les différents acteurs et structures concernés à plusieurs niveaux par la gestion des enjeux communs d'action publique font appel à des approches sous l'angle d'une logique interactionniste entre plusieurs types d'individus et des structures largement développés par l'approche systémique.

L'approche systémique offre la possibilité, par son accent sur les interactions, de nommer tout ce que la sociologie de l'action publique et, auparavant, l'interactionnisme symbolique (Blumer, 1969; Herbert Mead, 1934, [trad. fr., 1963]) ont pu nommer. Enfin, Bateson me permet de saisir l'aspect « autorégulateur » des systèmes (des institutions) et qui existe au-delà des individus institutionnels et des leaderships politiques et qui est rarement appréhendé dans le cas des analyses faites dans une perspective néo-institutionnaliste ou sociologique de l'action publique.

Le cadre théorique utilisé pour mes analyses m'a permis de comprendre la façon de penser, d'agir et de sentir de la Ville de Montréal à l'égard des relations interculturelles. J'ai pu ainsi, par ma démarche ethnographique, arriver au cœur de l'institution choisie et l'étudier sous une perspective à la fois systémique (Bateson, 1984; Le Moigne, 2006 [1977]),

configurationnelle (Katznelson, 1997) et herméneutique (Bensa et Fassin, 2002; Fabian, 1996; Gadamer, 1996; White, 2015; White et Strohm, 2014). Également, la littérature sur les analyses des systèmes de gouvernance multiniveaux¹⁵, les théories néo-institutionnelles du changement¹⁶ et la sociologie de l'action publique¹⁷ m'ont apportée des notions contribuant à une compréhension systémique de l'action municipale.

Bien que je reconnaisse les contributions et les apports des approches néo-institutionnalistes et de gouvernance multiniveau utilisés principalement par la science politique, l'approche systémique (Bateson, 1984; Le Moigne, 2006 [1977]) contient l'ensemble des éléments que les perspectives néo-institutionnalistes, la sociologie des politiques publiques et les analyses sur les systèmes de gouvernance multiniveau abordent de façon partielle. L'approche systémique de l'École de Palo Alto est un dispositif solide et complet pour comprendre les institutions et l'action publique. Bref, l'approche systémique et le rôle qu'il attribue aux interactions deviennent très pertinents pour l'anthropologie du politique (Balandier, 1967; Meyer et Evans-Pritchard, 1940).

L'approche systémique (Bateson, 1984; Le Moigne, 2006 [1977]) nous donne également les outils pour observer et analyser l'institution comme un univers parmi des univers qui interagissent entre eux. À l'opposé des logiques d'analyse « cause-effet », la perspective configurationnelle m'a permis de comprendre l'institution comme le résultat de l'interaction de plusieurs variables et comment ces variables interagissent entre elles ; c'est-à-dire, de comprendre le dynamisme institutionnel (Fourrot, 2015; Katznelson, 1997).

¹⁵ (Bauböck, 2001 ; Caponio et Zincone, 2005 ; Hepburn et Zapata-Barrero, 2014 ; Hooghe et Marks, 2003 ; Osborne et Gaebler, 1992 ; Piattoni, 2010 ; Scholten, 2013).

¹⁶ (DiMaggio et Powell, 1997 ; Mahoney et Thelen, 2010 ; Suddaby, 2010).

¹⁷ (Muller, 2000 ; Muller, Palier et Surel, 2005 ; Surel, 2000).

Finalement, ma posture herméneutique m'a permis d'appréhender les différentes configurations institutionnelles comme résultantes de l'interaction entre le présent et le passé et le sens donné à ce présent et à ce passé.

2.2 L'analyse systémique dans l'anthropologie

Dans l'anthropologie classique, on retrouve les premières formes d'analyse systémique des interactions dans le modèle des relations de parenté de W.H.R. Rivers (1906). À partir d'une méthode généalogique combinée avec l'utilisation des cartes de parenté, W.H.R. Rivers (1906) étudie la parenté comme « un système qui interagit avec d'autres systèmes » (White et Côté, s. d.).

Il faut souligner la contribution de Lévi-Strauss (1949) au développement des analyses systémiques en anthropologie par son analyse comparée des différents types des systèmes de parenté. Evans-Pitchard (1940) marquera, à son tour, un tournant dans l'évolution de ce type d'analyses chez les anthropologues avec son travail portant sur les systèmes politiques africains et l'impact des contextes dans la décision des lignées d'établir des alliances. Dans le même ordre d'idées, Edmund Leach (1954) démontre, dans ses travaux sur les systèmes politiques locaux en Birmanie, l'impact des dynamiques de lignage sur la structure des classes et de ses variations à travers le temps.

L'étude de Malinowski (1963) sur les interactions entre les systèmes économiques et politiques chez les Kula dans les îles Trobriand du Pacifique occidental représente une contribution remarquable aux études sur les systèmes de l'anthropologie classique. Max Gluckman (1940) introduit, pour sa part, les études de cas en tant que méthode interactionnelle

pour la compréhension du rôle de l'ethnicité dans les migrations rurales vers les centres urbains. Environ à la même époque, Fredrik Barth (1969), bien que souvent associé aux courants constructivistes, se sert des notions systémiques pour l'élaboration de sa théorie sur la construction de l'ethnie (Genest, 2017). Plus concrètement, Barth (1969) porte une attention particulière à l'influence des contacts et des interactions dans les processus de configuration identitaire.

Dans le domaine de la sociologie et s'inspirant de la sociologie critique de Georg Simmel (1908), l'École de Chicago et les contributions de Burgess et Park (1925) notamment, constituent un apport significatif aux théories des systèmes par le développement d'une modale à partir des zones concentriques pour l'étude des villes et des usages des différentes zones qui les composent. Enfin, en regardant les différents modèles systémiques développés par la sociologie au fil du temps, on s'aperçoit de l'existence d'une composante qui traverse l'ensemble de ces modèles soit celle de la relation avec l'espace. La métaphore spatiale devient très utile chez plusieurs sociologues (Burgess et Park, 1925) pour appréhender les relations entre « les parties » et « le tout » (White et Côté, s. d.). Cependant, cette métaphore montre ses limites dans l'interprétation des changements produits au fil du temps qui se trouve au centre des préoccupations de Bateson (1984).

Les premiers travaux de Bateson (1936) débutent dans les années 30 par une recherche menée à Bali où il étudie la cérémonie du Naven. Malgré un succès très limité, le livre publié à la suite de cette étude implique « une nouvelle manière de penser et de pratiquer l'anthropologie » (Dessoy, 1994, p. 15) à une époque où deux grandes écoles occupaient une place prédominante au sein de l'anthropologie : L'École française représentée par Durkheim

d'un côté et l'École américaine des « cultural studies » représentée par Malinowski (1963), Benedict (1934), Mead (1934) et Linton (1936).

Ces deux écoles de pensées proposent deux visions opposées de la réalité sociale. Alors que l'École durkheimienne attribuait à la société

le pouvoir transcendantal d'organiser, de l'extérieur, nos pensées les plus durables, les plus sacrées et dénie au seul individu toute capacité de dépasser par lui-même le seuil des représentations sensibles (Bensa, 1988, p. 154).

l'anthropologie culturelle situait l'individu, son ressenti, ses capacités et ses besoins au cœur des phénomènes sociaux et culturels. Tandis que l'école française attribue un rôle partiel, voire résiduel, à l'individu au sein de la société, l'école américaine lui attribue un rôle central.

Contrairement à ces deux visions dichotomiques qui opposent et isolent les variables d'*individu* et de *société*, Bateson (1984), en refusant autant les approches basées strictement sur la psychologie des besoins que celles basées sur les structures sociales, propose un modèle permettant de comprendre de manière multidimensionnelle globale la réalité et les phénomènes sociaux.

2.2.1 L'approche systémique de Bateson et de l'École de Palo Alto

Gregory Bateson (1984) est très influencé par la cybernétique et les fondements de l'approche systémique qui mettent l'accent sur l'interdépendance des parties d'un système, que ce soit en mécanique, en biologie, en économie ou dans les relations humaines. Sa

principale contribution à l'École de Palo Alto est d'appliquer la démarche systémique aux sciences sociales et à l'étude des communications.

L'influence de la cybernétique sur la pensée de Bateson s'explique en grande partie par sa participation aux « Conférences Macy » organisées par une fondation privée nord-américaine dans les années 1940. Bateson retiendra de la cybernétique l'idée de « gouverner » ou « gouvernail » pour le développement de son modèle systémique et sa théorie de la communication.

La cybernétique est la théorie de la commande (pilotage et contrôle) des systèmes dont l'organisation comporte de la communication. Dans cette perspective, l'information communiquée devient programme : elle constitue des « instructions » ou « ordres » qui enclenchent, inhibent ou coordonnent les opérations (Dessoix, 1994, p. 18).

Cette idée de « l'information communiquée » en tant qu'élément de « pilotage » (Dessoix, 1994) entre différents sous-systèmes faisant partie d'un système plus large sera également reprise quelques années plus tard par Le Moigne avec la théorie générale des systèmes (1977) dont je me suis inspirée pour comprendre l'articulation de l'information à la Ville de Montréal en matière de relations interculturelles et son impact sur le fonctionnement de l'institution en cette matière.

Dans le cas de mes analyses des institutions publiques, cette notion « d'information communiquée » entre différents sous-systèmes et/ou acteurs devient très utile pour comprendre l'action publique en ce qu'elle permet de saisir ce qui, dans le système, active (ou inhibe) son action. En effet, c'est la notion de « rétroaction » ou « feedback » (Von Bertalanffy, 1968) qui se produit dans les processus explicatifs et de communication qui permet de garantir aux systèmes d'atteindre leur but dans la logique de la cybernétique et de

l'ensemble de la pensée systémique. La notion de rétraction fut définie par Von Bertalanffy (1968) en tant que :

maintien homéostatique d'un état caractéristique ou recherche d'un but, fondé sur des chaînes causales circulaires et sur des mécanismes renvoyant l'information sur les écarts à partir de l'état à maintenir ou à partir d'un but à atteindre (Von Bertalanffy, 1968, cité dans Fillol, 2004, p, 41).

Le fait d'appréhender les institutions et l'action publique d'un point de vue systémique nous permet de penser les institutions en tant que systèmes qui font partie et qui interagissent avec et dans un environnement institutionnel, social, politique, économique et culturel donné ainsi qu'avec les sous-systèmes et les individus qui les composent ou avec lesquels ils maintiennent des dynamiques de contact. C'est par la globalité de ces interactions que les informations permettant le fonctionnement du système sont générées. En outre, par leur capacité à interagir, les systèmes, comme les institutions, ne sont pas considérés fermés ; ce qui implique qu'ils sont exposés à la circulation des informations.

Cette entrée d'information est conçue d'un point de vue systémique comme génératrice d'instabilité dans l'équilibre du système qui réagit par deux types de rétroaction : la rétroaction négative qui permet de « corriger les déviations quand l'information nouvelle qu'il assimile indique qu'il a dévié » (Rojot, 2003, cité dans Fillol, 2004, p. 44) « ou la rétroaction positive qui engage la dynamique de changement » (Fillol, 2004, p. 44).

2.2.2 Les approches néo-institutionnalistes et la perspective systémique

C'est en partie par les dynamiques d'interaction et de circulation de l'information qu'on peut appréhender les continuités et ruptures au sein des institutions ainsi que leurs fonctionnements et leurs dysfonctionnements. Cette manière d'appréhender le changement

institutionnel opère, en partie dans les études des institutions à partir d'une perspective configurationnelle (Katznelson, 1997). Cette perspective s'intéresse principalement aux variables explicatives par le biais des liens qui existent entre elles et les mécanismes intervenant dans la configuration de ces liens (Fourot, 2013). Les analyses configurationnelles s'inscrivent dans l'approche néo-institutionnelle de type historique¹⁸. Selon les approches néo-institutionnelles de type historique (Fourot, 2013; Mahoney et Thelen, 2010), les configurations institutionnelles peuvent être abordées à travers des trois enjeux analytiques qui regroupent, selon moi, les quatre facteurs institutionnels centraux¹⁹ qui interviennent dans l'action publique et qui sont utilisés au sein d'une configuration institutionnelle donnée : le dynamisme institutionnel, les moments décisifs entre les différentes séquences institutionnelles et les canaux de médiation des intérêts.

Tous ces facteurs identifiés par les approches néo-institutionnelles opèrent cependant au sein d'un univers plus large ; ce qui, dans une perspective systémique, est appréhendé à travers la notion d'environnement.

¹⁸ Cette approche a été largement utilisée en science politique, mais beaucoup moins en anthropologie. Cependant, l'approche néo-institutionnelle a été influencée et inspirée d'autres disciplines en sciences sociales dont l'anthropologie. Tel que Rizza (2008) le soulève : « Le bagage conceptuel développé par le néo-institutionnalisme sociologique, son approche cognitiviste fondée sur une idée constitutive des institutions dans la création du monde sociale, économique, culturel, politique, est appuyé par une quantité notable d'analyses empiriques (Caronna, 2000 ; Fligstein, 1990 ; Meyer, Scott, 1983 ; Powell, DiMaggio, 1991 ; Scott, Ruef, Mendel,) qui prouve finalement que cette approche ne peut être confinée à l'intérieur d'une branche de l'analyse organisationnelle. Elle propose une enquête historique, sociale et politique culturelle des transformations actuelles de nos sociétés qui atteste que les frontières disciplinaires entre la sociologie, l'économie et l'anthropologie ont souvent peu de sens » (Rizza, 2008, p. 16).

¹⁹ Les relations intergouvernementales, l'organisation politico-administrative des gouvernements locaux, les relations horizontales et les représentations et le discours public mobilisé par les gouvernements.

2.2.3 L'écologie institutionnelle

Par la notion « d'esprit²⁰», Bateson (1977) conçoit les différents types des relations sociales, y compris les relations institutionnelles, très proches des conceptions écologiques et des relations entre la nature et les humains. Bateson (1977) conçoit les relations sociales dans le cadre d'un environnement, de nature changeante, existant comme produit de l'influence mutuelle entre cet environnement et les individus.

Bateson considère que pour comprendre le comportement d'un individu, il faut tenir compte des liens entre cet individu et les personnes avec lesquelles il est en relation. *L'écologie de l'esprit*, c'est toute l'organisation du réseau de communication qui relie l'homme à son environnement que l'on retrouve chez l'homme, mais aussi chez l'animal et même dans les grands écosystèmes (Wittezaele, 2006, p. 11).

En suivant cette logique, Bateson (1988) développe une théorie de la communication en mettant l'interaction sociale au centre de son analyse. C'est justement cette notion d'interaction qui se trouve au cœur de ma propre analyse. Pour saisir le fonctionnement, voire le « comportement » institutionnel, il est nécessaire de dépasser la vision dualiste des interactions comme le font les approches systémiques. À cet égard, la notion de « réseau d'interactions » employé par Bateson (1977) me semble très utile. Selon cet auteur, tout « comportement » est inscrit dans « des réseaux d'interactions » (Wittezaele, 2006, p. 7). Ces réseaux d'interactions structurent et régulent « la façon de faire » et « la façon de penser » des systèmes fonctionnant selon cette logique comme celui des institutions. En définitive, les

²⁰ « Le mot "esprit" dans l'acception batesonienne, désigne ici le système constitué du sujet et de son environnement. S'il y a de l'esprit (comme chez Hegel), ce n'est ni à l'intérieur ni à l'extérieur, mais dans la circulation et le fonctionnement du système entier » (Note de traduction : Bateson, G. [1977]. *Vers une écologie de l'esprit*, Éditions du Seuil, Paris. Version française traduite de l'anglais par Perial Drisso, Laurencine Lot et Eugène Simion).

dynamiques d'échange et d'interaction ont un impact sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes institutionnels en même temps qu'ils exercent une influence sur les acteurs institutionnels ainsi que sur ceux avec lesquels ils interagissent.

J'étudie l'institution publique et l'action qui en découlent à partir des interactions entre les différentes parties et individus qui composent les institutions ainsi qu'avec les autres systèmes avec lesquels elle interagit. Ceci m'autorise, comme mentionné auparavant, à porter un regard qui dépasse les explications reposant sur une logique binaire « agency structure ». L'approche systémique me permet ainsi d'étudier l'institution en tant que système qui s'insère dans un environnement de multiples systèmes qui fonctionnent par des dynamiques d'interaction *intra et inter*.

Comprendre les dynamiques de communication entre les institutions nous permet également de comprendre la configuration des systèmes de gouvernance mis en place par ces dernières. Les analyses sur les systèmes de gouvernance multiniveau (Bache and Flinders, 2004; Hooghe et Marks, 2003; Piattoni, 2010; Stephenson, 2013), notamment dans le domaine de la science politique, s'intéressent, de plus en plus, à documenter le rôle des gouvernements locaux dans la gouvernance de l'immigration et les relations interculturelles : « [...] *there is a growing interest in the local governance of migrant integration, very little work has been done on the implications of this turn for the MLG of migrant integration* » (Zapata-Barrero, Caponio et Scholten, 2017, p. 241).

En m'inspirant de ces études et de leur contribution à la compréhension de la gouvernance des enjeux d'action publique à l'échelle municipale, la démarche ethnographique choisie qui s'insère dans l'anthropologie des institutions et l'approche analytique privilégiée

ainsi que l'approche systémique m'ont permis d'aborder de manière plus complète la complexité de ce phénomène.

Grâce à la mobilisation d'un cadre d'analyse systémique à partir d'une démarche ethnographique me donnant accès « au quotidien » de l'institution, j'ai pu documenter sur une longue période la configuration des dynamiques d'interaction et les analyser. C'est plutôt rare dans les études menées dans le champ de la science politique, basées davantage sur l'analyse documentaire et les structures institutionnelles. D'une part, l'approche systémique m'a fourni le cadre permettant de comprendre ces interactions et l'action publique dans un environnement beaucoup plus large qui dépasse les frontières de l'institution. Et de l'autre, j'ai pu observer un élément qui n'apparaît pas souvent dans les études sur les approches de gouvernance multiniveau, celui du « gouvernail ». Cette notion de « gouvernail » fait référence à ce que Bateson, influencé par la cybernétique, désigne comme « fonction autorégulatrice de tout système » (White et Côté, s. d.). Sans nier l'importance des acteurs individuels et du leadership politique sur les dynamiques et les directions des systèmes, il s'agit de reconnaître ces derniers en tant qu'organismes vivants, dotés d'une vie propre indépendamment des individus qui les composent.

On revient ici à la métaphore écologique de Bateson (1977) pour l'explication du fonctionnement des systèmes. Bateson (1977) fait une analogie entre le fonctionnement de la biodiversité et des systèmes sociaux. Dans les deux cas, il s'agit de systèmes dotés d'une fonction autorégulatrice qui permet de garantir un certain équilibre. Ceci a amené Bateson (1977) à s'interroger sur une autre des questions qui apparaît souvent dans mes analyses, celle du fonctionnement et du dysfonctionnement des systèmes. Pour y répondre, les notions de

« rétroaction négative » et de « rétraction positive » deviennent très utiles pour percevoir la stabilité et le changement institutionnel.

2.3 L'approche herméneutique

Comme abordé de manière plus large dans le chapitre précédent, l'ethnographie est intimement liée à la démarche et à la posture herméneutique en tant qu'exercice de sens par le biais de la relation du chercheur avec les autres, mais aussi avec lui-même. Il est question, pour l'anthropologue, d'avoir accès à des réponses données par les autres (Geertz, 1973) donc, de construire des interprétations valides à partir de la compréhension « des situations depuis la perspective des sujets en jeu et du contexte dans lequel se retrouvent ces derniers » (Ameigeiras, 2009, p. 38), mais aussi le chercher lui-même.

Comprendre, d'un point de vue herméneutique, signifie chercher l'explication par une approche interprétative dans laquelle la notion de « sens » devient centrale. Dans le cas de ma recherche, il s'agit de dépasser les approches empruntées par les tenants du néo-institutionnalisme et des approches cognitives, particulièrement en sociologie, pour emprunter une approche herméneutique. Pour ce faire, des choix épistémologiques, mais aussi méthodologiques s'imposent ; ce qui explique le fait d'avoir privilégié une démarche ethnographique et l'adoption de l'herméneutique autant comme cadre d'analyse pour comprendre (dans le sens gadamérien du terme) le fonctionnement d'une institution publique que comme posture scientifique et que j'ai développée largement dans le chapitre précédent.

Enfin, la mobilisation de l'herméneutique, comme complément à mon cadre systémique, m'a permis une meilleure compréhension des institutions à partir du comment elles pensent et agissent (culture organisationnelle) de même qu'elle nous apporte les éléments

pour bâtir un modèle de communication afin d'orienter l'action institutionnelle et dans le but d'en assurer le bon fonctionnement, d'un point de vue éthique et pragmatique.

2.3.1 Le double défi herméneutique

Nous sommes exposés, en tant qu'ethnographes, à un double défi herméneutique (Ricœur, 1969). Premièrement, celui du biais du sens et des représentations de l'autre implicite dans la compréhension du monde que nous étudions (Ameigeiras, 2009; Hammersley et Atkinson, 1994; Ricœur, 1969) et qui force le chercheur à appréhender ce monde et ses représentations par l'entremise de l'autre et de sa propre expérience dans le contexte étudié. Deuxièmement, celui du biais des « représentations sociales [...] et de théories en vigueur au sein de sa discipline » (Ameigeiras, 2009, p. 40) par lequel le chercheur tente d'interpréter et de comprendre le monde étudié. Ici, le travail de remise en question, décrit davantage dans le chapitre 1 portant sur ma démarche de terrain et que j'ai présenté comme un exercice de « prudence ethnographique », devient un élément clé « pour établir une différence centrale face aux savoirs absolus, mais qui représente l'élément lubrifiant qui permet le mouvement des opérations herméneutiques » (Lazo, 2000, cité dans Ameigeiras, 2009, p. 40).

Sur le plan analytique, le cadre de compréhension herméneutique développé par Gadamer (1960) me permet non seulement de me positionner en tant que chercheuse, mais il m'a également fourni des repères théoriques pour la compréhension du fonctionnement des institutions ainsi que pour chercher à en faire une analyse prescriptive afin de comprendre leur fonctionnement. L'approche herméneutique et le modèle de compréhension proposé par Gadamer (1996) me donnent en quelque sorte le cadre interprétatif me permettant, en accord

avec mes données, d'interpréter et d'expliquer la réalité institutionnelle sur laquelle porte cette thèse.

Dans *Vérité et méthode* (1960 [trad.1996]), Gadamer nous montre la manière de comprendre soit un texte soit une situation comme le résultat de notre propre construction et compréhension de l'histoire qui ne se fait pas de manière individuelle, mais par l'interaction avec l'autre. Ainsi, le savoir se construit par la mise en place d'un modèle de communication permettant de comprendre une réalité à partir de nos significations, de celles des autres qui composent cette réalité et du résultat de cette rencontre de sens. Dans ce contexte, l'expérience devient une composante essentielle de la compréhension et donc, de la construction du savoir. Il y a en somme dans la compréhension, des aspects à la fois dialogiques — de relation et de communication avec l'autre et avec le contexte — et des aspects liés à l'expérience et à la tradition à travers lesquels nous vivons et nous attribuons un sens à cette expérience. Pour en arriver à la compréhension, voire à l'émergence d'un nouveau savoir selon la logique du modèle gadamérien, l'expérience devient centrale, car cette dernière apparaît, selon l'auteur, quand le sens antérieur de la réalité est défait, voire réfuté et qu'il se manifeste comme devant être reconstitué (Taylor, 2017). Cela se produit précisément par interaction avec l'autre ou avec l'objet.

2.3.2 Les conditions à la compréhension

Pour la compréhension du modèle herméneutique proposé par Gadamer (1996), la notion de « préjugés » devient centrale dans la mesure où elle constitue une « condition à la compréhension ». Ceci signifie que la compréhension du monde se fait, en partie, par la tradition et l'expérience que nous portons en nous. Le « background » culturel, social,

politique, familial, etc. agit comme cadre de nos interprétations et de notre configuration du sens. Ceci n'a pas seulement des implications sur le présent, mais aussi sur notre manière d'envisager le futur, voire, en termes gadamériens, « l'horizon ». D'un point de vue herméneutique, la « vérité » se trouve dans l'expérience et dans la compréhension des individus. Cette compréhension et cette expérience varient selon les traditions dont nous sommes porteurs ce qui explique la diversité des lectures d'un même phénomène. Ainsi, le préjugé émerge quand deux traditions, deux expériences se rencontrent face à un même phénomène.

Ceci devint déterminant pour la compréhension du fonctionnement institutionnel. Ainsi, les données obtenues de mon terrain révèlent la présence au sein d'une même institution de groupes ou d'individus qui sont porteurs de traditions et d'expériences différentes, mais qui doivent travailler ensemble sur des enjeux d'action publique comme, dans le cas de mon étude, les relations interculturelles. Ceci fait surgir des frictions et des désaccords entre les différents acteurs concernés. Ces frictions sont perçues, d'un point de vue herméneutique, comme le fruit des préjugés face à la façon de l'autre de comprendre la réalité et par conséquent à la façon de l'autre d'envisager d'intervenir sur cette réalité.

Cet écart, voire cette (non) rencontre entre les différents acteurs mandatés pour mettre en œuvre des actions visant à répondre aux enjeux et défis publics qui se présentent, peut conduire à des situations « d'entropie » institutionnelle²¹; c'est-à-dire, causer des blocages

²¹ Il s'agit du terme utilisé par Bateson et de la systémique empruntée de la thermodynamique pour se référer à ce qui va à l'inverse du principe du mouvement perpétuel. Au niveau des organisations, ceci se traduit par l'énergie qui existe au sein d'un système ou organisation qui se dégrade continuellement en même temps que sa quantité reste constante. Bien que cette énergie ne soit pas détruite, elle devient indisponible pour accomplir le travail.

incontournables par inertie institutionnelle ce que l'approche systémique explique par la notion de gouvernail. Je propose de dépasser les cadres épistémologiques explicatifs, largement empruntés à la science politique et la sociologie, par l'adoption d'une approche herméneutique pour arriver à comprendre le fonctionnement institutionnel compte tenu du sens que les acteurs institutionnels qui composent l'institution confèrent aux enjeux publics qui les concernent.

2.3.3.1 Histoire et « tradition »

Ce qui me semble porteur dans l'approche herméneutique, et notamment dans l'œuvre de Gadamer, pour la contribution que je souhaite apporter à la compréhension des institutions, c'est la proposition d'un modèle de communication permettant premièrement de nous rendre conscients de l'impact de notre tradition sur notre lecture de la réalité et sur notre manière de penser l'avenir ce que Gadamer appelle dans *Vérité et Méthode* (1960, [trad.1996]), « l'efficiency du passé ». Et deuxièmement, de trouver en langage commun permettant d'identifier, entre les différentes visions, traditions et expériences un sens commun pour penser l'avenir. Dans le cas de l'action publique, l'adoption du modèle gadamérien permettrait aux différents acteurs concernés, ayant des visions diverses sur les enjeux auxquels ils doivent répondre, de travailler ensemble et ainsi surmonter le stade de blocage que la non-compréhension mutuelle peut entraîner au sein de l'institution. Pour ce faire, la communication entre les acteurs, souvent avec des responsabilités et échelles décisionnelles diverses, devient essentielle pour le bon fonctionnement des institutions. La mobilisation de l'approche systémique et la récurrence au modèle théorique de Le Moigne (2006 [1977]) m'ont apporté l'encadrement théorique nécessaire pour saisir les dynamiques et les

interactions entre les individus institutionnels et m'ont permis de détecter les éléments intervenant dans le fonctionnement et dysfonctionnement des institutions.

2.4 La complémentarité du cadre systémique et herméneutique

En m'inspirant de la modélisation systémique de Le Moigne (2006 [1977] et 1990) je perçois les institutions, leur fonctionnement et l'action qui en résulte en tant que « phénomène modélisable » (Le Moigne, 1990); c'est-à-dire, « comme conjoignant inséparablement l'opération et son produit, qui peut être producteur de lui-même » (Le Moigne, 1990, cité dans Fillol, 2004, p. 41).

Jean-Louis Le Moigne, ingénieur de formation, prône, après des études à l'École Centrale de Paris, la nécessité de l'interdisciplinarité dans l'enseignement ainsi que l'obligation de l'humanité de s'interroger sur le sens de ses actions ce qui l'amène à développer un modèle permettant de théoriser l'action et pouvoir ainsi réfléchir pour mieux agir. Son intérêt pour la modélisation de l'action et sa conviction de l'importance du savoir interdisciplinaire le mènent à plonger dans le domaine des « nouvelles sciences » (l'économie, les sciences de gestion, la théorie des organisations) qui trouve ses fondements épistémologiques dans le constructivisme. Ceci le rapprochera de la perspective théorique de Herbert A. Simon qui considère la science des systèmes ainsi que les nouvelles sciences comme des sciences artificielles qui ont des similitudes avec les sciences de la nature.

La volonté de développer un modèle (métathéorie) lui permettant une représentation pragmatique de la compréhension de l'action ainsi que de la négation des prémisses positives

sur l'existence objective des systèmes amène Le Moigne (1990) à explorer le terrain des épistémologies constructivistes et structuralistes et à s'intéresser ainsi à l'œuvre de chercheurs comme Jean Piaget (1959). En outre, l'intérêt de Le Moigne (1990) à répondre à des phénomènes complexes à la fois multidimensionnels et changeants à travers le temps le rapproche de la notion de « paradigme de la pensée complexe » d'Edgar Morin (1977).

En quelque sorte, la pensée qui sous-tend la théorie du système général de Le Moigne (2006 [1977]) émane de l'influence constructiviste de la pensée de Piaget, des notions introduites par l'intelligence artificielle et les liens entre nouvelles sciences et sciences naturelles de Herbert A. Simon et enfin, de la théorie sur la pensée complexe développée par Edgar Morin à partir des années 70. Tout cela amène Le Moigne (2006 [1977]) à développer un modèle systémique capable

de développer la théorie explicative de l'univers considéré comme système; modéliser la complexité; rechercher les concepts, lois et modèles de même forme pouvant s'appliquer à différents ensembles ainsi que de conceptualiser des artefacts ou outils (Lapointe, 1993, p. 8).

2.4.1 Le modèle de Le Moigne

Ce que je retiens principalement du modèle de Le Moigne (2006 [1977]), c'est d'un côté les différents niveaux de systèmes qu'il définit ainsi que les dynamiques — intra et inter niveaux — qui constituent à la fois la pensée et l'action des niveaux et du système. Je pars ainsi de la prémisse qu'il est nécessaire de tenir compte des systèmes, des contextes et des interactions générés dans un univers institutionnel pour comprendre comment l'institution pense, décide et agit. Le Moigne propose un modèle théorique des systèmes composé de neuf niveaux soit le *système passif*, le *système actif*, le *système régulé*, le *système informé*, le

système décide, le système mémorise, le système coordonné, le système auto-organisé et le système autofinalisé.

Je retiens du modèle d'archétype d'organisation des systèmes proposé par Le Moigne (2006 [1977]) qu'il est relié à sa propre conception de la notion d'organisation. Contrairement aux apparences, l'organisation ne fait pas référence à la structure, mais réfère à la fois à l'action, à l'acteur et à la transformation temporelle de l'acteur. Selon l'auteur, l'organisation décrit la propriété d'un système en général capable à la fois de maintenir et de se maintenir, de relier et de se relier ainsi que de produire et de se produire. Ce modèle est très pertinent pour les analyses des institutions publiques parce qu'il permet de concevoir l'institution comme un tout indissociable composé de structure et d'action qui varie à travers le temps.

Un autre aspect qu'il me semble important de soulever pour la compréhension de l'action institutionnelle, c'est de pouvoir saisir les dynamiques et mécanismes qui se produisent à plusieurs niveaux du système et qui en activent ou en inhibent l'action. À cet égard, la combinaison du modèle de communication de l'École de Palo Alto et la logique de communication au cœur de la dynamique du modèle proposé par Le Moigne (2006 [1977]) me semblent apporter des éléments clés pour la compréhension de cette action. En ce qui a trait à mes analyses, j'ai principalement utilisé le quatrième, le sixième, le septième et le huitième niveau parmi les neuf que Le Moigne décrit comme de « systèmes » soit le « système d'information » (4), le « système mémorisateur » (6), le « système coordonné » (7) et le « système auto-organisé » (8).

Le « système mémorisateur » (6) fait référence à *la mémoire vive*, le disque dur de l'organisation. Dans ce cas, l'utilisation de ma posture herméneutique (Fabian, 1996;

Gadamer, 1960 et 1996) m'a permis de comprendre et d'expliquer l'impact de la mémoire sur le présent de l'institution. Le « système coordonné » (7) a quant à lui la capacité de décider de la mise en place des actions en fonction des situations qui se présentent dans des activités différenciées. Dans ce cas, les processeurs décisionnels sont branchés directement sur les événements et agissent sur le « système d'information » (4) « capable d'enregistrer de l'information pour modifier ses comportements [ainsi que] d'exécuter des commandes programmées²² ». Enfin, le « système auto-organisé » (8) a une importance unique au sein de l'organisation, car il dispose de la capacité d'idéer et d'élaborer de nouvelles formes d'action et de se faire comprendre à partir de l'information enregistrée (4) et de la conservation de la trace des expériences passées (6). Selon Le Moigne, le comportement de ce « système auto-organisé » ou « intelligent » « est essentiellement heuristique, et caractérise aussi bien les animaux, les entreprises traditionnelles que les systèmes informatisés évolués tels que les systèmes experts, neuroniques ou à logique floue²³ ».

2.4.1.1 La conscience historique à travers les « niveaux »

Ce modèle analytique proposé par Le Moigne (2006 [1977]) et auquel je fais partiellement appel est bonifié pour l'analyse et la compréhension de mes données par la mobilisation de la notion gadamérienne de *conscience historique*. En ce qui a trait à mes observations, on constate que sa mobilisation au sein de l'organisation étudiée permettrait à cette dernière de devenir intelligente, ce qui selon le modèle de Le Moigne correspondrait au huitième niveau ou système (1994). La mise en valeur de la mémoire institutionnelle et la

²² Neuf niveaux (système). (s. d.). Dans Wikipédia, l'encyclopédie libre. Repéré le 4 mai 2018 à [http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Neuf_niveaux_\(syst%C3%A8me\)&oldid=148136446](http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Neuf_niveaux_(syst%C3%A8me)&oldid=148136446).

²³ Ibid.

conscience de son influence sur le présent contribueraient à faire comprendre et à mettre en place des nouvelles formes d'action publique tout en gardant la trace des expériences — réussites et échecs — du passé.

Enfin, pour comprendre l'agir institutionnel et l'action publique résultante, il est nécessaire de tenir compte des systèmes, des structures et des contextes ainsi que des interactions générées dans cet univers. La théorie des systèmes proposée par Le Moigne (2006 [1977]) se veut donc très pertinente pour expliquer l'action et l'univers institutionnel quotidien des conseillers de manière pragmatique. Cette théorie permet d'appréhender l'institution comme un univers composé de multiples univers ayant un potentiel d'interaction. Cette vision de l'institution permet au chercheur d'observer et de comprendre de manière simultanée la structure, ses fonctions et les processus que y sont générés.

D'un côté, l'institution est composée de fonctionnaires qui constituent la *mémoire*, voire le disque dur de l'institution, le « système mémorise » (4) (Le Moigne, 2006 [1977]). D'un autre côté, les représentants politiques de cette institution gouvernent à partir d'une logique que j'appelle *d'action-réaction* où leurs décisions sont branchées directement sur les événements ; c'est-à-dire, que leur action se caractérise par des réponses ad hoc aux événements et aux problématiques qui se succèdent en cours de route plutôt qu'à partir d'une vision et d'un cadre d'action ; ce qui sous une logique des systèmes de Le Moigne correspondrait au niveau du « système coordonné » (7).

De plus, l'institution n'a pas recours à la conscience historique dans le sens gadamérien (Gadamer, 1996). La mémoire et la conscience historique de l'institution qui sont, en grande partie, portées par les conseillers ne constituent pas un actif intéressant à mettre à contribution

selon les politiciens. C'est pourquoi il existe une absence de connexion entre politiciens et conseillers qui constitue une des causes des dysfonctionnements institutionnels retracés. Cette absence de connexion entre les acteurs institutionnels de statut différent empêche l'institution de devenir ce que Le Moigne (2006 [1977]) appelle un « système auto-organisé » et de rendre l'institution « intelligente »; c'est-à-dire qu'elle devient « un système qui dispose d'une capacité d'imagination et élabore de ce fait de nouvelles formes d'action, conserve la trace des expériences passées et se fait comprendre » (Le Moigne, 2006 [1977]).

2.5 L'anthropologie des institutions

La nature de mon objet d'étude anthropologique — l'agir institutionnel — en matière de relations interculturelles à la Ville de Montréal m'a amené à situer ma démarche dans le contexte théorique de l'anthropologie des institutions (Abélès, plusieurs; Barry, Osborne et Rose, 1996; Bellier, 1997; Burchell, Gordon et Miller, 1991; Calvez, 2006; Douglas, 1982, 1990, 1992; Gross et Rayner, 1985; Miller et Rose, 2008; Rose, O'Malley et Valverde, 2006) et d'appréhender l'institution en tant qu'univers, doté d'une culture qui lui est propre et qui se modifie au fil des temps et des interactions qu'elle entretient autant au sein de son univers qu'avec d'autres univers institutionnels. Ceci implique de concevoir une démarche de recherche et d'analyse qui comprend l'institution d'un point de vue systémique (Bateson, 1984; Le Moigne, 2006 [1977]).

L'anthropologue Mary Douglas et son ouvrage « How Institutions Think » (1986) ont eu une influence notoire sur l'anthropologie des institutions. Ses travaux ont permis aux anthropologues de se poser la question qui est aussi au cœur de ma recherche, soit celle du

comment les institutions pensent-elles, en ouvrant «un nouveau champ de recherche pour explorer les espaces de sens que constituent les institutions politiques» (Bellier, 1997, p. 1). Douglas s'est interrogée sur ce que Balandier (1989) appelait la relation entre la pensée et l'institution pour comprendre la manière dont les groupes sociaux configurent leur propre vision du monde qui à son tour agit comme guide de leur action et des dynamiques d'interaction (Balandier, 1989). L'une des critiques de la vision de Douglas (1986) est liée au fait qu'elle porte peu attention aux individus institutionnels et qu'elle ne permet pas des analyses diachroniques des institutions (Haince, 2011).

Pour surmonter ces limites, l'œuvre des anthropologues Marc Abélès (1995) et Irène Bellier (1997) m'a largement inspiré. La conception de l'institution pour Abélès s'éloigne de celle de Douglas (1986) par sa vision de l'institution en tant qu'espace physique et intellectuel ouvert au sein duquel l'action politique se déploie (Abélès, 1995); elle « doit être conçue comme un processus en acte » (Abélès, 1995, p. 74) et dans un univers dynamique beaucoup plus large qui dépasse celui de l'institution strictement.

2.5.1 L'univers culturel des institutions

Je me situe ici dans la même perspective que Bellier (1997), dans ce qu'elle a nommé une « approche anthropologique de la culture des institutions » (Bellier, 1997). À la différence de Douglas, cette anthropologue soutient que la nature des institutions est non seulement définie par leur finalité et leur mandat, mais aussi « par la parole et les pratiques de ceux qui la composent et lui appartiennent » (Bellier, 1997, p. 1).

C'est pourquoi mon terrain et mes analyses se sont penchés davantage sur les discours, les actions et les interactions des acteurs institutionnels au sein des systèmes dans lesquels ils s'inscrivent. Appréhender l'institution comme entité culturelle faisant partie d'un système plus large et comme créatrice de sens et de comportements exige de situer les interactions au cœur de l'analyse. L'adoption d'une perspective systémique m'a permis de saisir les diverses composantes qui expliquent l'action des individus institutionnels sur plusieurs plans (affectif, symbolique, intellectuel, pratique, etc.) ainsi que leur impact sur l'institution et le système dans lequel elle s'inscrit. Traiter *la culture d'institution* implique de se doter d'un cadre théorique et méthodologique spécifique. L'anthropologie des institutions et du politique (Abélès)²⁴ m'a permis d'observer de façon empirique « la propension des agents d'une institution à se penser comme représentatifs d'une culture particulière » (Bellier, 1997, p. 2).

De mes observations sur le terrain découle le constat que la reconnaissance que nous cherchons dans notre vie quotidienne (en tant qu'êtres avec une individualité, en tant que parents, en tant que professionnels, etc.) est aussi recherchée par les individus institutionnels. Le sentiment d'appartenance, les codes relationnels et les façons de faire, de dire et parfois de penser caractérisant un même groupe culturel sont également des éléments qu'on retrouve au sein des institutions et qui sont mis à contribution par les acteurs qui en font partie. Enfin, l'analyse des représentations et des formes culturelles des institutions est devenue ma démarche anthropologique (Bellier 1997; Calvez, 2006; Douglas, 1982, 1990, 1992; Gross et Rayner, 1985). La culture des institutions implique de concevoir ces dernières comme étant en

²⁴ Consultés, parmi d'autres, Abélès (1983, 1986, 1988, 1989a, 1989 b, 1990, 1992a, 1992 b, 1995, 2006, 2007, 2008).

transformation constante et se (re) configurant au fil du temps, des interactions et des contextes qui se succèdent. (Bellier, 1997). Les tensions qui peuvent émerger entre le cadre normatif et réglementaire établi au sein des institutions et les pratiques des individus se rajoutent comme éléments de (re) définition de « l'espace culturel qui singularise l'institution » (Bellier, 1997, p.3).

L'aspect dynamique et relationnel des institutions nous oblige à considérer ces dernières comme faisant partie d'un système plus large au sein duquel des interactions diverses se produisent et jouent un rôle central dans la configuration des pratiques institutionnelles quotidiennes. L'approche systémique de Bateson (1980, 1984) m'a permis d'approcher le terrain ethnographique, l'institution de la Ville de Montréal dans ce cas, comme un univers composé de plusieurs ordres (ordre culturel et ordre individuel) et qui ont leurs échelles respectives. Chacune de ces échelles est dotée d'une logique qui lui est propre en même temps qu'elles se (re) configurent par des interactions spécifiques qu'elles entretiennent.

Selon Bellier (1997), le fait que la culture des institutions ne se joue pas dans un espace clos nous amène à prendre en compte la notion de « bureaucratie » et de « culture administrative » (Bellier, 1997, p. 3). Cependant, cette culture que Bellier (1997) appelle « administrative » se retrouve dans des espaces multiples et diffère « d'un État à l'autre » (Bellier, 1997).

[...] d'un État à l'autre, entre administrations servant des objectifs semblables se manifestent des particularismes que l'on ne peut interpréter qu'en considérant la culture dans laquelle s'inscrit l'institution administrative et politique (Bellier, 1997, p. 3).

Ainsi, chaque unité administrative a ses spécificités internes, sa raison d'exister, ses objectifs et ses façons de faire. Ces différences et particularismes provoquent des tensions entre les différentes unités, mais elles s'influencent aussi mutuellement et se transforment par la culture de l'autre.

2.5.1 Le pouvoir dans les institutions

Pour saisir le fonctionnement d'une institution, on ne peut d'ailleurs omettre la question du rapport au pouvoir. Les travaux d'Abélès (1995, 2009) m'ont apporté des réflexions très éclairantes pour appréhender, en tant qu'anthropologue, la question du pouvoir au sein des institutions. Il dissèque la corrélation entre hiérarchie et pouvoir (Abélès, 1995) et encourage le chercheur à aller au-delà des apparences dans les analyses sur les dynamiques de pouvoir au sein des institutions. Abélès (1995) aborde le pouvoir non seulement en termes de forme et de structure, mais de capacité d'action. Il met également au cœur de ses analyses la notion de pouvoir informel et du *non officiel* mobilisé largement par la littérature africaniste sur le pouvoir (Bayart, 1989; Bayart, Mbembe et Toulabor, 1992).

L'observation quotidienne des pratiques institutionnelles devient essentielle pour comprendre le pouvoir dans toutes ses formes et ses expressions — formelles et informelles — ainsi que la façon dont une institution pense et agit. Comme Abélès (1995), la focale de mon observation est mise plutôt sur les dynamiques que sur le pouvoir lui-même. Ma présence quotidienne au sein de l'institution m'a permis de connaître davantage les personnes qui la forment, leur trajectoire de vie, leurs motivations, leurs compétences, leur pouvoir et les rapports entretenus avec l'institution ainsi qu'avec d'autres acteurs. J'ai pu aussi partager des situations ou des ressentis exprimés par les acteurs. En somme, la démarche de terrain

ethnographique m'a permis de « revenir au concret de l'institution et travailler au ras des faits » (Abélès, 1995, p. 74) ainsi que « d'évaluer la logique, le fonctionnement de l'organisation, ses éventuelles transformations, mais surtout ses dysfonctionnements et ses blocages, en tenant compte de la finalité, de l'objectif qu'elle est censée viser » (Abélès, 1995, p. 74). C'est cette même quotidienneté qui m'a permis de développer des liens de confiance et un réseau élargi de contacts me donnant accès à des informateurs et à des informations privilégiées pour ma recherche.

CHAPITRE 3. Le contexte canadien et québécois en matière d'immigration et de relations interculturelles

3.1. Introduction

Afin de comprendre le contexte dans lequel les municipalités québécoises semblent avoir un rôle croissant en matière d'immigration et de relations interculturelles, il m'apparaît nécessaire de situer ce phénomène dans un cadre plus large soit celui de l'espace public québécois et du processus d'adoption de l'interculturalisme comme modèle social et politique d'intégration pour le Québec. D'un point de vue systémique, nous ne pouvons pas comprendre l'évolution de l'action municipale en immigration et relations interculturelles sans considérer le rôle, la vision et l'action des différentes échelles impliquées dans la gouvernance en ces matières.

Pour ce faire, je propose ici une analyse des principaux énoncés politiques et des événements sociohistoriques qui ont contribué à la définition et à la mise en pratique d'un modèle d'intégration proprement québécois.

J'ai donc procédé dans ce chapitre à un survol des documents officiels venant des différents paliers gouvernementaux, des contributions universitaires participant au développement théorique de l'interculturel ainsi que des apports du milieu communautaire au cours de l'histoire du Québec, notamment depuis la Révolution tranquille. Tout cela devrait permettre de mieux comprendre l'histoire de la pensée et de la pratique de l'interculturel au

Québec tout en tenant compte du contexte canadien dans lequel les politiques publiques d’immigration et de relations interculturelles s’articulent.

Pour saisir les spécificités et les variables intervenant dans le processus de concrétisation de l’interculturel en modèle social et politique de gestion de la diversité ethnoculturelle au Québec, il faut prendre en considération le contexte historique et le fait que « les politiques canadiennes et québécoises ont été mises en place de manière concomitante, chacune exerçant une influence sur l’autre » (Rocher et White, 2014, p. 7).

Il est important de distinguer les composantes, les registres et les usages à différentes échelles, de l’interculturel (Gratton, 2009). Rocher et White (2014) soulignent pour leur part que « le terme “interculturel” est utilisé d’au moins trois façons au Québec²⁵ » (Rocher et White, 2014, p.4). D’abord, l’interculturel fait référence à une réalité sociologique ; c’est à dire, en tant que constats ou faits sociaux (Emongo et White, 2014).

Ensuite, l’interculturel se présente aussi comme discours politique — interculturalisme —. Dans ce cas, il devient normatif à partir des idéologies politiques et des contextes concrets. Dans le cas du Québec, l’interculturalisme émerge et se dote d’une signification influencée par le contexte sociopolitique dans lequel il apparaît en s’opposant « aux autres modèles dominants, tels que le multiculturalisme canadien, le “melting pot” américain ou le républicanisme à la française » (White, 2014, p.37).

²⁵ « La discussion présentée dans cette section est le résultat préliminaire des recherches menées par le Laboratoire de recherche en relations interculturelles (LABRRI). Les auteurs aimeraient remercier Laurie Savard et Rachel Boivin-Martin dont le travail a permis d’établir les terminaisons (-ité, -isme, et -el) qui correspondent à trois utilisations de la racine “interculture” » (Rocher et White, 2014, p.37).

Finalement, le terme se présente dans son acception philosophique. Il s'agit dans ce cas de concevoir l'interculturel en tant que philosophie et vision du monde. Une vision accompagnée d'une éthique relationnelle concrète pour comprendre et aborder la rencontre avec l'Autre (Emongo, 1998).

Les frontières entre ces trois registres peuvent parfois être imprécises par rapport à leur définition. Ils « correspondent à des univers d'action très différents, et les traces de ces significations créent une géométrie variable qui complexifie considérablement notre compréhension de la réalité plurielle du Québec (White, 2014, p.37).

Dans cette thèse, je m'intéresse principalement à l'interculturel comme registre politique ; c'est-à-dire comment l'interculturel a été circonscrit et traduit en politiques, en programmes et en pratiques par les institutions concernées à différentes échelles, notamment à l'échelle locale. Toutefois comme cette thèse le montre, la vision et l'idéologie des institutions sont influencées par les cosmovisions des individus qui les composent ainsi que par le contexte dans lequel ces institutions se trouvent. Ceci explique, comme Rocher et White (2014) le soutiennent, que l'interculturel, dans son registre politique, présente des variations par rapport à la façon de le définir et de le transposer dans des pratiques au fil des trajectoires institutionnelles, autant à l'échelle nationale que locale.

Ainsi, la mise en place d'une politique de gestion de la diversité propre au Québec est, en partie, reliée à sa réalité sociopolitique et institutionnelle c'est-à-dire en relation avec le

[...] paysage politique où l'on vise à définir et à légitimer deux communautés politiques distinctes à travers l'utilisation de deux « étiquettes » : multiculturalisme dans le cas du gouvernement fédéral et des autres ordres de gouvernement au Canada (provinces et territoires, municipalités, agences publiques, etc.) et interculturalisme dans le cas du gouvernement du Québec (ibid, 2014, p. 7).

Ce clivage sociopolitique, marqué par le statut du Québec au sein de la fédération canadienne, joue un rôle déterminant dans la définition de l'interculturalisme comme référence et modèle de gestion de la diversité propre au Québec. À ce propos, le politologue François Rocher et la sociologue Micheline Labelle soulignent que :

Dans le contexte actuel, l'interculturalisme québécois ne pourra jamais être autre chose qu'une variante du multiculturalisme canadien — à moins que le Québec contrôle totalement le champ de l'intégration et fasse adopter (ce qui ne se fera jamais) un amendement à la Constitution précisant que le multiculturalisme ne s'applique pas au Québec. Dans les faits et dans le contexte actuel, l'interculturalisme ne peut être que subordonné au modèle canadien (Labelle et Rocher, 2011, p. 17).

Le gouvernement du Québec ne s'est d'ailleurs jamais doté d'une législation que l'on pourrait considérer comme équivalente à la *Loi sur le multiculturalisme canadien* (LMC).

Autant dans le milieu académique, institutionnel que celui des intervenants sur le terrain, le défi est de savoir comment traduire aujourd'hui l'interculturel en politiques publiques et en interventions sur le terrain ; d'autant plus que les textes gouvernementaux portant sur cette question restent flous par rapport à l'action concrète des villes en la matière. La *Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion* (2015) se réfère à l'interculturalisme de la manière suivante :

[...] La dynamique québécoise aura permis l'émergence de l'interculturalisme. Celui-ci 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.

Afin de favoriser l'établissement de relations interculturelles harmonieuses et un sentiment d'appartenance partagé par les Québécoises et les Québécois de toutes origines, l'interculturalisme mise sur la participation active à la société ainsi que sur le rapprochement et les échanges interculturels. Il mise aussi sur une conception plurielle 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 l'engagement partagé entre la société et les personnes immigrantes (MIDI, 2015a, p. 15).

Un autre aspect que nous ne pouvons occulter est la différence de statut du multiculturalisme et de l'interculturalisme en tant que modèles de gestion de la diversité coexistant dans le paysage canadien. Alors que le multiculturalisme s'est doté non seulement d'une politique (1971), mais aussi d'une loi (1988), il n'existe pas au Québec de politique d'interculturalisme en tant que tel ainsi qu'aucune loi spécifique qui l'encadre.

Cela n'a pas empêché que des politiques et des actions inspirées de l'approche interculturelle soient mises en place au Québec non seulement à partir des orientations et des stratégies gouvernementales, mais aussi à partir des expériences et des pratiques concrètes sur le terrain. Bien que le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) et les municipalités québécoises aient exprimé le besoin de disposer d'un cadre politique de référence en matière de relations interculturelles, il faut tenir compte de ce que plusieurs des politiques dotées d'une perspective interculturelle ont aussi été mises en place à partir de l'observation des pratiques sur le terrain. C'est pourquoi je partage l'analyse de White (2014) selon laquelle la construction de politiques publiques interculturelles de gestion de la diversité est le résultat d'un processus d'influence bidirectionnelle et de la synergie entre les politiques et les pratiques.

3.1.1 Le contexte canadien et l'adoption du multiculturalisme comme modèle de gestion de la diversité

On ne peut ni aborder ni comprendre la place de l'interculturel au Québec sans le contextualiser dans l'histoire et dans l'espace sociopolitique de la fédération canadienne. La première politique canadienne du multiculturalisme fut adoptée par la Chambre des communes en 1971 à la suite de débats préliminaires et des recommandations formulées par la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Commission Laurendeau-Dunton) dont le rapport final a été soumis en 1969.

Comme le souligne Lapointe-Gagnon (2013), l'idée de définir le Canada comme une société multiculturelle reflète l'absence de consensus autour de la notion de biculturalisme ainsi que l'opposition manifestée à l'endroit du bilinguisme et de la dualité par certains groupes d'origine allophone ou d'ascendance immigrante²⁶. Ces groupes réclamaient non seulement l'octroi d'un statut officiel à d'autres langues que le français et l'anglais, mais aussi l'adoption de mesures de préservation et de soutien des cultures d'origine, à l'instar de ce que les Canadiens d'expression française cherchaient à obtenir.

Compte tenu de ces revendications, le premier ministre Pierre Elliot Trudeau a réagi avec cette déclaration d'intention :

[...] à faire du pluralisme culturel l'essence de l'identité canadienne. Ce nouveau marqueur identitaire procurait une alternative à la vision binationale prônée par les acteurs politiques du Québec tout en l'inscrivant dans le cadre du bilinguisme institutionnel à l'échelle des institutions fédérales (Rocher et White, 2014, p. 8).

En accord avec les revendications culturelles et linguistiques (francophones, anglophones et allophones) ainsi qu'avec la configuration sociopolitique et institutionnelle

²⁶ D'accord avec ce que V. Lapointe-Gagnon (2013) soutient dans sa thèse de doctorat « *Penser et "panser" les plaies du Canada : le moment Laurendeau-Dunton, 1963-1971* », il s'agissait de groupes ayant une présence politique en dehors des grandes provinces de l'Ontario et le Québec, parmi lesquels les Ukrainiens qui ont été particulièrement actifs.

canadienne, le premier ministre Trudeau tentera de mettre en place un projet multiculturel pour l'ensemble de la fédération. Ce projet, comme le souligne François Rocher (2014), répondait à une stratégie d'unité nationale dans le cadre des valeurs du libéralisme classique basées sur les droits individuels. À ce propos, au sein de la Chambre des Communes, Trudeau prononçait :

[...] une politique de multiculturalisme à l'intérieur d'un cadre bilingue est essentiellement un appui délibéré à la liberté de choix individuelle. Nous sommes libres d'être nous-mêmes. Mais il ne faut pas s'en remettre au hasard. Il faut protéger et rechercher cette liberté²⁷ (Chambre des communes, 1971, cité dans Rocher et White, 2014, p. 8).

Malgré la reconnaissance du caractère bilingue de la nation canadienne, Trudeau privilégiera donc davantage l'adhésion à la fédération, au modèle multiculturaliste et aux valeurs libérales qui l'inspirent. C'est pourquoi le gouvernement rejette l'un des constats de la commission Laurendeau-Dunton selon lequel ce qui aurait permis de considérer le Québec comme une société distincte²⁸. Trudeau a justifié cette décision en arguant

[...]une culture ne sera pleinement vécue qu'au sein de la société où elle s'incarne ; ailleurs elle vivra, certes, mais d'une vie restreinte, à la mesure du nombre de ses membres et de la vigueur des institutions dont elle s'incarne (Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme, 1963-1968);

ce qui aurait permis de considérer le Québec comme une société distincte.

²⁷ Débats de la Chambre des communes, 28e Législature, 3e Session : Vol. 8, 8 octobre 1971 : 8546.

²⁸ À la suite à l'annonce par Trudeau des fondements sur lesquels reposerait le modèle multiculturaliste canadien, le premier ministre du Gouvernement du Québec, Robert Bourassa a envoyé en novembre 1971 une lettre à Trudeau pour lui exprimer son opposition au modèle multiculturaliste proposé principalement parce qu'il impliquait l'idée des peuples fondateurs et de dissocier la culture de la langue.

[...] qu'il ne peut y avoir une politique culturelle pour les Canadiens d'origine française et britannique, une autre pour les autochtones et encore une autre pour tous les autres. Car bien qu'il y ait deux langues officielles, il n'y a pas de culturelle officielle, et aucun groupe ethnique n'a préséance. Il n'y a pas un citoyen, pas un groupe de citoyens qui soit autre que canadien, et tous doivent être traités équitablement²⁹ (Chambre des communes, 1971, cité dans Rocher et White, 2014, p. 8).

Le principe de la reconnaissance du Québec comme société distincte n'a finalement pas été retenu.

La politique mise en place en 1971 ciblait trois objectifs principaux : aider les groupes à conserver et affirmer leur identité, mais aussi à favoriser leur participation à la société canadienne (particulièrement au sein des institutions) ; promouvoir les échanges entre tous les groupes culturels dans l'intérêt de l'unité nationale (les majorités d'ascendances britannique et française sont considérées comme des groupes au statut équivalent à tous les autres) et aider les immigrants dans leur apprentissage d'au moins une des deux langues officielles du Canada³⁰.

La réalité socioculturelle québécoise et canadienne s'est progressivement reconfigurée, notamment en raison des changements dans les dynamiques des flux migratoires internationaux. Cela s'est traduit par une diversification des populations issues de l'immigration, soulevant

[...] de nouveaux enjeux touchant les minorités visibles qui rencontraient, notamment, des problèmes d'accès à l'emploi, au logement et à l'éducation à cause des différentes formes de discrimination (Rocher et White, 2014, p. 22).

²⁹ Débats de la Chambre des communes, 28e Législature, 3e Session : Vol. 8, 8 octobre 1971 : 8545.

³⁰ Débats de la Chambre des communes, 8 octobre 1971, 8545.

Ce changement, au-delà d'une mutation dans la composition de la diversité socioculturelle, a marqué l'entrée en scène dans le débat sur la diversité de nouveaux enjeux à caractère socioéconomique. Face à cette nouvelle réalité, le gouvernement fédéral a mis en place un ensemble de programmes visant à lutter contre la discrimination raciale. Le principe du multiculturalisme fut incorporé en même temps dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie intégrante de la *Loi constitutionnelle de 1982*³¹.

Le multiculturalisme canadien s'est incarné officiellement en tant que politique publique d'État à la fin des années 80 avec l'adoption de la *Loi sur le multiculturalisme canadien* (LMC) (1988)³². Parmi ses aspects fondamentaux, cette loi mettait de relief que la diversité constitue l'une des caractéristiques fondamentales de la société canadienne sans, pour autant, reconnaître de manière particulière la spécificité culturelle et linguistique de la société québécoise. C'est pour cette raison que, déjà en 1971, le premier ministre québécois Robert Bourassa, s'est opposé à l'adoption pour le Québec du modèle d'intégration imposé par la mise en place d'une politique sur le multiculturalisme par le premier ministre canadien M. Trudeau.

Le principe de la politique du multiculturalisme m'oblige à apporter des réserves sérieuses. En effet, la politique de multiculturalisme que, suivant votre expression, « vous entendez poursuivre », contredit clairement le mandat de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme tel qu'il a été défini par le gouvernement du Canada. Les quarante-trois pages de l'introduction générale, et

³¹ L'article 27 de la Charte stipule que son interprétation « doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens » (Loi constitutionnelle de 1982).

³² La loi s'articula à partir des principes de : « participation entière et équitable » (art. 3 [1] c), de compréhension et d'échanges entre les individus et les collectivités de différentes origines (art. 3 [1] g), et du maintien des langues d'origine (art. 3 [1] i). 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]) » (LMC, 1988)

surtout les articles 81 et 92, permettent de conclure que l'idée-force, qui a guidé l'action de la commission Laurendeau-Dunton, était le principe de l'égalité entre les deux peuples qui ont fondé la Confédération canadienne laquelle devait s'incarner dans une société bilingue et biculturelle, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques et des mesures à prendre pour sauvegarder cet apport.

De plus, le document déposé à la Chambre des communes dissocie la culture de la langue. C'est là une assertion qui me paraît discutable pour fonder une politique.

Il découle de ces remarques que le Québec n'adopte pas, au niveau du principe du multiculturalisme, l'approche de votre gouvernement (Lettre que le premier ministre du Québec, M Robert Bourassa, a fait parvenir le 11 novembre 1971 au premier ministre du Canada au sujet du multiculturalisme. Paru dans le journal *Le Devoir*, le 17 novembre 1971).

Les programmes découlant de la LMC (1988) ont été développés au cours des années afin d'incorporer des aspects concernant la participation civique, la compréhension interculturelle et l'intégration sociale et économique. Le gouvernement a adopté en 2005 un plan d'action pour lutter contre le racisme dans le but de concrétiser et de matérialiser ces objectifs. Un des changements institutionnels majeurs s'est produit en 2008 avec le transfert de la responsabilité de la mise en œuvre du multiculturalisme du Ministère du Patrimoine canadien à *Citoyenneté et Immigration Canada* (CIC). Cette mesure était accompagnée de l'introduction de nouveaux objectifs en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle en lien avec la participation des communautés ethnoculturelles à la vie sociale et politique ; avec la mise en place, par le dialogue, de mesures de lutte contre le racisme et la discrimination ; avec la lutte contre les obstacles institutionnels systémiques à l'intégration et enfin, avec l'adoption d'une vision transversale et intégrée des politiques, des programmes et des services fédéraux en matière de gestion de la diversité (Rocher et White, 2014).

Enfin, *Citoyenneté et Immigration Canada* a adopté, en 2009, trois nouveaux objectifs du programme de multiculturalisme : bâtir une société intégrée et cohésive sur le plan

social ; accroître la sensibilité des institutions aux besoins de la population diversifiée du Canada et participer activement à des discussions sur le multiculturalisme et la diversité à l'échelle nationale et internationale³³.

3.2 La place de l'interculturel comme modèle de gestion de la diversité au Québec

Dès le départ et contrairement au multiculturalisme canadien, l'absence de balises juridiques et normatives de l'interculturel comme modèle sociopolitique touchant l'aménagement de la diversité ethnoculturelle n'a pas empêché le Québec de mettre en place des pratiques et des politiques publiques reposant sur une approche pluraliste et interculturelle. Pour Anctil (1996) par exemple, le terme interculturalisme a été choisi pour qualifier la spécificité de la politique québécoise d'intégration sans doute parce que ce terme évoque

[...] la rencontre des cultures, leur interpénétration mutuelle et la reconnaissance réciproque de leurs apports respectifs, ce dans les limites d'une rencontre au sein d'une culture civique commune à l'intérieur d'un cadre linguistique francophone (Anctil, 1996, p. 143).

Pour retracer les origines et le parcours de l'interculturel en tant que philosophie ou cosmovision liée à la reconnaissance du pluralisme ainsi que de l'interculturalisme en tant que vision et politique publique au Québec, il me semble important de dresser le portrait sociopolitique et historique qui a conduit le Québec à prendre en compte les enjeux liés à l'immigration et à la diversité ethnoculturelle sous une approche interculturelle compte tenu de

³³ Citoyenneté et Immigration Canada, Évaluation du programme du multiculturalisme ([s.l.], mars 2012) : iv.

son statut et de ses compétences en matière d'immigration et de gestion de la diversité au sein de la fédération canadienne.

3.2.1 L'interculturel dans l'histoire sociopolitique du Québec

Les principaux changements quant au traitement de la diversité ethnoculturelle commencent à se manifester au Québec surtout à partir de la Révolution tranquille (Rocher, 2014; Rocher, Labelle et al. 2007; Sévigny, 2008). Charles-Antoine Sévigny (2008), dans son mémoire de maîtrise portant sur l'interculturel au Québec, souligne que c'est notamment au cours de la deuxième moitié des années 90 que « [...] le Québec commence à réaliser l'importance de développer une politique plus structurée d'immigration et d'intégration des nouveaux arrivants » (Sévigny, 2008, p. 78) surtout à cause de la diversification de l'origine des migrants qui commençaient à arriver, notamment de l'Europe de l'Est et de l'Amérique du Sud. Cette diversification, ainsi que le faible niveau d'immigration francophone, l'anglicisation continue des immigrants³⁴ et la chute du taux de natalité chez les francophones, expliquent, d'après Sévigny (2008), l'éclosion d'une certaine crainte au Québec et notamment parmi la communauté francophone. À ces raisons s'ajoute aussi le fait que « l'identité de la société canadienne-française ne passait plus par l'adhésion à une doctrine religieuse, mais plutôt par l'appartenance linguistique » (Anctil, 1996, p. 138).

³⁴ « Le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province du Québec, mieux connu sous le nom de la Commission Parent, présenta l'une des premières analyses de la diversité ethnoculturelle et de ses incidences pour l'avenir du Québec. Compte tenu de son mandat, la Commission Parent s'est préoccupée, entre autres choses, de la répartition des "Néo-Canadiens" dans le système scolaire. Des données statistiques sur le choix des établissements scolaires par groupes ethniques confirmèrent, pour la première fois, que la grande majorité des nouveaux citoyens s'orientaient vers la culture canadienne d'expression anglaise. Il n'en fallait pas plus pour que les commissaires concluent qu' "[i]l y a là une situation qui doit porter la majorité canadienne-française du Québec à s'interroger sur ce choix, sur ses propres attitudes et sur le rôle de l'école à l'égard de ce problème" (Commission Parent, 1965-1966, volume 3, paragraphe 184 dans Rocher, Labelle et al., 2007, p. 3).

3.2.1.1 Langue française, immigration et projet identitaire

À la suite de ces constats, le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement au Québec (1965-1966), communément connue comme « Commission Parent », élabore une série de recommandations visant à favoriser l'intégration des Néo-Canadiens dans les écoles de langue française. Elle recommande ainsi de se concentrer sur ceux qui devront arriver plutôt que sur ceux qui sont déjà présents au Québec en invoquant que c'est plus simple d'attirer vers la langue française ceux qui n'ont encore fait aucun choix plutôt que ceux qui, étant déjà ici, on fait le choix de vivre en anglais.

Le rapport du Comité interministériel sur l'enseignement des langues aux Néo-Canadiens (Rapport Gauthier) concernant le caractère confessionnel du réseau scolaire est déposé en 1967. Les enjeux identitaires et linguistiques dans une société plurielle comme le Québec sont toujours d'actualité. À cet effet, en 2007, le rapport intitulé *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois : généalogie d'un néologisme*, présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC) (2007)³⁵, présentait, entre autres, les propositions suivantes :

- 1) l'enseignement du français à tous les immigrants — autant les enfants que les adultes ;
- 2) la création d'un système scolaire fondé sur la langue et non sur la religion
- et 3) la proposition d'abandon du libre choix aux allophones et l'obligation à s'inscrire dans un système bilingue (Rocher, Labelle et al. 2007, p. 4).

³⁵ Rocher, F., Labelle, M., Field, A-M. et Icart, J-C. (2007). « *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois : généalogie d'un néologisme* ». Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté, Université du Québec à Montréal.

Dans l'univers politique proprement dit, c'est aussi pendant la Révolution tranquille, plus précisément en 1965, que le gouvernement québécois formule une première proposition de création d'un ministère de l'Immigration au Québec, inexistant jusqu'à ce moment-là. Cette proposition, provenant de l'opposition unioniste, exigeait des compétences constitutionnelles pour le Québec afin d'avoir un contrôle provincial sur les enjeux liés à l'immigration. Cette proposition dénonçait les effets pervers du contrôle fédéral sur l'immigration quant à la préservation culturelle de la communauté francophone majoritaire. La proposition recommandait également au gouvernement de véhiculer une conception de « culture publique commune » permettant un équilibre entre les particularismes culturels des nouveaux arrivants et ceux de la société d'accueil (Pâquet, 1997).

Finalement, à la suite de cette proposition et sous l'influence du rapport de la *Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, le premier ministre Daniel Johnson annonça en 1968 la création du ministère de l'Immigration ainsi que ses principaux objectifs : 1) « faciliter l'adaptation des immigrants à leur nouvelle patrie » et 2) recruter des immigrants « dont la formation ou l'expérience est de nature à combler les besoins économiques du Québec » (Pâquet, 1997, p. 20).

À ce propos, et comme souligné dans le Rapport *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois : généalogie d'un néologisme*, présenté à la *Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles* (2007), la création du Ministère de l'Immigration du Québec « exprime la volonté de contrôle sur la gestion des flux migratoires et sur l'intégration des nouveaux arrivants » (Rocher, Labelle et al., 2007, p. 7). Cette volonté se verra aussi renforcée par la signature de deux ententes entre les gouvernements fédéral et provincial : l'Entente Cloutier-Lang (1971) et l'Entente Bienvenue-

Andras (1975) et d'un accord — l'Accord Couture-Cullen (1978). Ce dernier, tel que souligné par Pierre Anctil (1996), « constitue la pierre angulaire du partage des responsabilités dans le domaine de l'administration de flux migratoires » (Anctil, 1996 dans Rocher, Labelle et al. 2007, p. 7).

Ce moment semble coïncider avec une étape charnière pour la politique québécoise en ce qui a trait à sa propre vision en matière d'immigration et de gestion de la diversité. Selon Rocher et Labelle (2007), « c'est donc au cours de cette période que ce qui va tendre vers un "modèle québécois d'interculturalisme" voit le jour » (Rocher, Labelle et al, 2007, p. 7). Comme ces chercheurs le soulignent, bien que la notion d'interculturalisme n'apparaissait pas de manière officielle dans les textes gouvernementaux portant sur la gestion de la diversité, plusieurs composantes de cette approche y étaient contenues, dont : « 1) la conservation de l'héritage culturel des groupes minoritaires et sa manifestation, 2) la favorisation des rapports entre la majorité francophone et les minorités ethnoculturelles et 3) l'affirmation du français comme langue publique commune » (Rocher, Labelle et al, 2007, p. 10).

En 1972, la *Commission d'enquête sur la situation de la langue française et des droits linguistiques au Québec* (Commission Gendron) jettera, selon Anctil (1996), les bases afin d'incorporer les objectifs de la Révolution tranquille, notamment en ce qui concerne la religion et la langue avec l'immigration en même temps que cette dernière deviendra dorénavant « partie intégrante d'un grand projet de devenir collectif » (Anctil, 1996, p. 138). En 1974, l'Assemblée nationale du Québec déclare le français langue officielle au Québec (Loi 22) et adopte, en 1977, la Charte de la langue française (Loi 101) avec une référence explicite au lien entre langue et intégration des immigrants. Ainsi, la loi prône que la francisation soit menée à terme « dans un climat de justice et d'ouverture à l'égard des

minorités ethniques, dont elle reconnaît l'apport précieux au développement du Québec» (Québec, 1977, p. 8).

3.2.1.2 Le besoin d'une politique québécoise de gestion de la diversité

L'année 1978 est marquée par la publication de la politique québécoise du développement culturel, connue comme Livre blanc sur la culture. Cette politique définit la culture comme l'un des vecteurs de l'intégration et elle fait également état de différentes approches pour véhiculer l'intégration par la culture selon le modèle d'intégration privilégié (Rocher, Labelle et al, 2007). La composante francophone de la société québécoise devient le marqueur identitaire central de cette communauté ainsi que le « [...] foyer de convergence pour les diverses communautés qui continueront par ailleurs de manifester ici leur présence et leurs valeurs propres » (Ministre d'État au Développement culturel, 1978a, p. 46). Cette politique québécoise du développement culturel « précise les fondements de la nation québécoise en introduisant la notion de “culture de convergence” qui, elle, repose sur l'idée d'une “culture québécoise de tradition française” » (Fontaine, 1993, p. 59-60). Bref, elle conçoit l'intégration comme un processus de convergence des communautés ethnoculturelles et de leur héritage avec une communauté culturelle québécoise et francophone.

Le Gouvernement du Québec se dote en 1981 du premier plan d'action spécifique concernant la diversité ethnoculturelle avec *Autant de façons d'être Québécois*³⁶ qui sera suivi, en 1990, de la première politique québécoise en matière d'immigration et d'intégration : *Au*

³⁶ Ce plan d'action « vise à une dynamique de rapprochement dans le respect mutuel, entre la majorité et les diverses communautés culturelles du Québec. Les politiques des ministères et des organismes de l'État seront donc orientées vers l'élimination de toute forme de discrimination ou d'injustice, fût-elle involontaire, à l'endroit des personnes au sein de ces communautés ou des communautés elles-mêmes comme collectivités » (MCCI, 1981, p. 55).

Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration.

L'un des aspects qui me semble le mieux résumer l'esprit de cette politique est celui du principe de convergence qui y est défini de la manière suivante :

C'est sans aucun doute [le terme] qui résume le mieux l'histoire du peuplement du Québec, la cohérence qui donne au Québec son caractère de société francophone et l'invitation faite à toutes les communautés culturelles québécoises de s'associer pleinement au projet collectif (MCCI, 1981, p. 3).

En termes interculturelistes, ce principe tente d'asseoir les bases pour favoriser le rapprochement mutuel et la rencontre dans un contexte québécois de diversité tout en reconnaissant la société québécoise comme porteuse, elle aussi, d'une culture et d'une tradition à être préservées. Le principe de convergence devient, à partir de ce moment, une des autres pièces angulaires de la conception des relations interculturelles entre la société francophone et l'ensemble des communautés culturelles au Québec. Ainsi, ce principe doit s'articuler à partir d'autres notions qui sont aussi centrales dans la politique québécoise de gestion de la diversité : celle de la « langue commune » et celle du « dialogue interculturel ³⁷ ».

La dimension transversale des politiques de gestion de la diversité constitue un autre élément central par rapport à la vision gouvernementale de l'immigration et de l'intégration. Dans ce rapport, l'intégration n'est pas conçue comme un domaine exclusif à l'immigration, mais qui concerne l'ensemble des domaines publics. Un autre aspect de ce rapport qu'il semble important de souligner est la notion de « communautés culturelles » en raison des réflexions suscitées et des démarches entreprises par la suite. Cette notion telle que définie

³⁷ «La convergence des cultures ne peut se réaliser que s'il opère un rapprochement entre la majorité francophone et les diverses communautés » (MCCI, 1981, p. 36).

dans le rapport avait fait l'objet de plusieurs critiques, notamment de la part du *Comité d'implantation du plan d'action à l'intention des communautés culturelles* (CIPACC) du fait qu'elle

entretient une confusion en englobant sous le vocable unique la communauté anglophone et toutes les autres communautés ethniques, alors que les préoccupations de la première sont, à plusieurs égards, d'un autre ordre (CIPACC, 1984, p. 78).

Le rapport du *Comité sur l'école québécoise et les communautés culturelles* (1985), connu comme le *Rapport Chancy*, tient compte de ces critiques en proposant une nouvelle définition à cet effet :

[...] toute communauté distincte des Amérindiens et des Inuits et des communautés d'origine française et britannique, distincte par ses caractéristiques physiques, par sa langue, par ses institutions, par ses coutumes, par ses croyances religieuses et par ses valeurs suivant lesquelles elle structure son mode de vie. Chaque communauté peut avoir en propre une ou plusieurs de ses caractéristiques et elle peut aussi partager l'une ou l'autre avec une des communautés d'accueil. En dernière analyse, le fait de partager des caractéristiques communes amène la plupart des individus à développer un sentiment d'appartenance (MEQ, 1985, p. 6).

Cette série de documents officiels permet de se doter d'un modèle d'intégration propre au Québec, mais selon Rocher et Labelle (2007) trois autres documents contribuent par la suite à établir les assises d'un modèle d'intégration spécifique au Québec³⁸ : la Charte de droits et des libertés de la personne du Québec (1975) ; la Déclaration du gouvernement du Québec sur les relations interethniques et interraciales (1986) et l'Avis du *Conseil des communautés*

³⁸ Au-delà de ces trois documents-cadres, la résolution de l'Assemblée nationale de 1985 reconnaissant les nations autochtones contribue également dans cette même période au développement du modèle d'intégration québécois. Cette résolution qui sera amendée en 1989 pour y ajouter la nation Malécite. Repéré à <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/relations-canadiennes/positions-historiques/motions/1985-05-30.pdf>

culturelles et de l'immigration (CCCI) élaboré en 1988³⁹ qui plaidait auprès du Gouvernement pour l'adoption d'une politique québécoise en matière de relations interculturelles et interraciales.

C'est ainsi qu'en 1990, le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration se dote d'un énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration, *Au Québec pour bâtir ensemble*. À ce propos, le rapport présenté à la *Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles* (CCPARDC) (2007) soulignait la notion de « contrat moral » contenue dans l'énoncé. Il s'agissait, selon les auteurs de ce rapport, d'une notion centrale qui allait marquer dorénavant le modèle québécois de gestion de la diversité (Rocher, Labelle et al. 2007). Ce contrat, tel que souligné par Rocher et White (2014), contient trois composantes fondamentales pour la compréhension des spécificités du modèle d'intégration choisi pour le Québec, soit :

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 »⁴⁰ (MICC, 1990 dans Rocher et White, 2014, p. 13).

Une autre notion centrale de cet énoncé est celle de « culture publique commune » qui avait déjà fait l'objet de plusieurs débats publics de la part notamment de plusieurs intellectuels entre la fin des années 80 et les débuts des années 90, dont Caldwell, Harvey et Dumont. Cette notion de « culture publique commune » se traduirait par l'ensemble des

³⁹ À propos du modèle d'intégration privilégié par le Québec cet avis « considère que cette approche spécifiquement québécoise, axée sur l'échange interculturel dans le contexte d'une société francophone, appelle l'élaboration d'une politique qui s'en inspire et soit de nature à intégrer les divers éléments de l'action du Québec relative à l'immigration et aux communautés culturelles » (CCCI, 1988, p. 5).

⁴⁰ MCCI, *Au Québec pour bâtir ensemble* (1990, p. 15).

traditions institutionnelles, politiques, juridiques et sociétales qui structurent la vie publique québécoise et qui doivent être respectées dans le contexte de diversité dans lequel se trouve la société. De manière plus précise et inspiré par les travaux d'intellectuels comme Gérard Bouchard, François Rocher, Guy Rocher, Claude Corbo et Julien Harvey, le CCCI définit en 1993 la notion de « culture publique commune » à partir de six principales composantes :

Le français comme langue commune officielle dans l'espace public de la vie sociale ; les institutions politiques démocratiques ; un ensemble commun de valeurs et de normes juridiques de portée générale ; une connaissance raisonnable de l'histoire et du patrimoine du Québec ; les normes, les règles et les pratiques propres d'un régime économique mixte, fondamentalement de type libéral et un ensemble de pratiques et de comportements publics impliquant des normes et des savoir-faire dans les rapports entre personnes et avec les institutions et qui ne sont pas toujours explicitement codifiés ou formulés (CCCI, 1993, p. 38-39).

Cette définition n'a cependant pas fait l'unanimité des différents secteurs concernés en matière d'immigration et des relations interculturelles ce qui explique, par exemple, les critiques soulevées à propos de cette notion par le Conseil des relations interculturelles (CRI) en 1997. Ainsi, le CRI dénonce l'emploi du mot « culture » pour se référer à ce qui, selon le Conseil, serait des éléments normatifs du cadre civique québécois (CRI, 1997). Cette notion de cadre civique en tant que référent commun est devenue, à travers le temps, un élément central pour comprendre les fondements de l'interculturalisme québécois (Rocher, Labelle et al, 2007). Ce débat a également un impact notoire sur l'émergence dans le débat public des discussions autour de la relation entre l'approche interculturelle et les approches citoyennes. Le CRI insistera sur l'importance de miser sur les conditions permettant l'exercice de la citoyenneté en tant que vecteur de l'intégration autant qu'il est celui de la langue.

Rappelons, en guise de conclusion, que tous ces débats ont lieu dans un contexte politique marqué par l'énoncé de 1990 et l'accord de 1991 où le gouvernement fédéral transférait au Québec, de façon pérenne, les pouvoirs de sélection et d'intégration des immigrants économiques permanents. Cet accord allait enclencher un mouvement de « fédéralisation » de l'immigration (Paquet, 2016) pour l'ensemble des provinces canadiennes.

3.3 La configuration d'un nouveau modèle de gouvernance

À partir de 1991, le gouvernement du Québec démarre un processus de mise en place de réseaux d'intégration des immigrants dans les différentes régions. Il signe en 1999 une première entente avec la Ville de Montréal qui marquera le début des ententes avec les différentes municipalités québécoises afin d'impliquer ces dernières dans l'accueil et l'installation des nouveaux arrivants. À l'occasion de la révision de sa politique d'immigration⁴¹ en 2015, il a fait des municipalités des partenaires naturels pour l'atteinte de ses objectifs.

En 2004, le Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) présente le plan d'action 2004-2007. Ce plan avait pour objectif principal « d'assurer la pleine participation des communautés culturelles au développement du Québec » (Rocher, Labelle et al, 2007, p. 19) dans lequel des liens clairs s'établissent entre l'insertion en emploi, la lutte à la discrimination et l'intégration des immigrants.

Dans le même ordre d'idées, la politique favorisant la participation élaborée par le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), *La diversité : une valeur*

⁴¹ Repéré à http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/Politique_ImmigrationParticipationInclusion.pdf

ajoutée (2008) définit la lutte contre la discrimination et le racisme comme un des aspects fondamentaux de l'interculturalisme. Avec le Plan stratégique 2012-2016, le MICC place l'interculturalisme comme élément vertébral de la politique québécoise en matière d'immigration sans pour autant, à la différence du multiculturalisme canadien, être considéré comme un référent identitaire pour le Québec (Rocher et White, 2014).

Enfin, la Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion *Ensemble, nous sommes le Québec (2015)*⁴² et plus concrètement *le Plan d'action stratégique (2016-2021)* permettront la reconnaissance des municipalités québécoises comme les principaux partenaires en matière d'intégration et des relations interculturelles⁴³. Ceci implique, comme le montre le chapitre suivant, des changements importants dans le régime de gouvernance concernant ces questions. Il faut ainsi repenser les obligations, les compétences et les ressources des acteurs concernés ainsi que les relations établies entre eux. Les municipalités, en tant que « créatures du Gouvernement du Québec », demeurent obligées de

[...] s'inscrire dans un cadre préalablement défini par les autorités gouvernementales responsables de la gestion de l'intégration même si elles disposent d'une certaine marge d'autonomie pour développer des approches singulières répondant à leurs réalités spécifiques (Rocher, 2017, p.189).

⁴² Le contenu de cette politique est développé davantage dans le chapitre 4 de cette thèse.

⁴³ Voir la mesure 2.2.2 *Plan d'action stratégique (2016-2021)*: « Mettre en place une nouvelle approche partenariat avec les municipalités et les acteurs des milieux de vie pour édifier des collectivités plus accueillantes et inclusives » (MIDI, 2015 b, p. 47).

CHAPITRE 4. Le virage municipal en matière d'immigration et de relations interculturelles

4.1 Introduction : L'ère des nouvelles gouvernances

La plupart des études sur les politiques publiques en matière d'immigration, d'intégration et des relations interculturelles ont traditionnellement mis l'accent sur le rôle et sur l'action des gouvernements nationaux (Fourot, 2015; Glick, Schiller et Çağlar, 2008; Rocher, 2017). Ces études, tel que Rocher le souligne,

[...] ont souvent supposé que les paradigmes politiques sont développés au niveau national et que les gouvernements municipaux appliquent simplement des idées et principes venant d'en haut (Rocher 2017, p.185).

Dans le cas du Canada et du Québec, on constat un intérêt particulier pour les études portant sur les fondements théoriques et la « cohabitation » entre deux modèles concomitants – multiculturalisme et interculturalisme – ainsi que sur leur traduction dans des politiques, des programmes et des initiatives concrètes (Bouchard, 2012; Gagnon et Iacovino, 2007; Helly, 2009; Kymlicka, 2001; Landry et Wood, 2012; Qadeer, 2016; Taylor, 2012, cité dans Rocher et White, 2014, p. 7; Tossutti, 2012).

Des études récentes en la matière, dont cette thèse, mettent en lumière le rôle que les municipalités jouent depuis un bon nombre d'années en matière d'immigration, d'intégration

et des relations interculturelles⁴⁴. Elles exercent ce rôle par le biais de programmes et d'actions qui s'insèrent souvent dans un cadre plus large et multisectoriel couvrant l'ensemble des domaines d'action municipale ayant trait à la cohésion sociale (Fourot 2013; 2015; Rocher et White, 2014; Rocher, 2017).

En même temps, les études de Chiasson et Koji (2001) font état de la diversité d'approches et d'initiatives adoptées par les différentes municipalités québécoises à l'égard de l'immigration et des relations interculturelles. Cette même diversité a été constatée par les études réalisées au Canada et au Québec visant à comprendre l'incarnation de la politique multiculturelle à l'échelle locale (Burayidi, 2015; Good, 2005; Nicholls et Uitermark, 2013; Qadeer, 2016; Rocher, 2015a; Schiller 2015; Tolley et Young, 2011).

Au Québec, on a été témoin, au cours des dernières années, de l'émergence d'un discours public de plus en plus unanime à l'égard du rôle des municipalités en matière d'immigration et des relations interculturelles. Il s'agit d'un discours convergent et partagé autant au niveau supramunicipal, notamment de la part du MIDI (2015) et de l'UMQ (2012) qu'au niveau des instances et des acteurs locaux. Ce discours qui attribue un rôle prépondérant à l'échelle locale en matière d'immigration et des relations interculturelles s'appuie sur l'argument de la capacité de cette échelle

[...] de répondre à des enjeux à la fois globaux et locaux [... ainsi que et de leur] marge d'autonomie par rapport aux initiatives du gouvernements provincial [pouvant ainsi] faire preuve d'innovation pour répondre aux besoins locaux (Fourot, 2013, 2015a, 2015b; Rocher et White, 2014 dans Rocher 2017, pp.184-185).

⁴⁴ Voir aussi, Burayidi, 2015; de Graauw et Vermeulen, 2016; Fourot, 2015; Germain et al., 2003; Penninx, 2009; Qadeer, 2005; Tolley et Young 2011; Zapata-Barrero, Caponio et Scholten, 2017.

La proximité des gouvernements municipaux est la principale raison qui amène les chercheurs à considérer ce niveau de gouvernement comme le mieux placé pour disposer des enjeux locaux plus rapidement et plus efficacement que les autres ordres de gouvernement (Penninx et al., 2004; Rocher et White, 2014). Cependant d'autres facteurs doivent également être pris en considération (Rocher, 2017).

Les premières études ont tendance à expliquer l'adoption de politiques d'intégration au niveau municipal par des changements démographiques, en raison de l'existence d'un seuil critique de population immigrante pour expliquer l'intérêt des villes à légiférer en matière d'intégration des immigrants (Fourot, 2015). La diversité des villes et de leur trajectoire sociopolitique a limité la portée de ces études en même temps que la recherche a montré que des facteurs économiques - comme la nécessité de recruter et maintenir les immigrants⁴⁵ - peuvent également être des moteurs d'action publique pour les villes.

Les études ultérieures ont moins porté sur les aspects démographiques que sur les contextes locaux spécifiques. Bien que ces deux facteurs puissent certainement contribuer aux changements de politiques, ils ne suffisent pas pour expliquer pourquoi les villes décident de prendre en compte la diversité en tant qu'enjeu d'action publique. Fourot (2015) a défini 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.

Des recherches récentes démontrent que nous assistons depuis quelques années à un processus de « fédéralisation » dans la gestion de l'immigration (Paquet, 2016) caractérisé par

⁴⁵ Voir Harwood et Lee, 2015.

un rôle croissant des provinces et, de manière concomitante, des municipalités. Ce processus se fait à différentes vitesses et sous le parapluie de deux paradigmes de la diversité souvent en concurrence, soit le multiculturalisme canadien et l'interculturalisme québécois (Gagnon et Iacovino, 2007; Rocher et White, 2014). Cette gouvernance a pris des formes diverses en fonction des municipalités et de leurs spécificités. Elle a modelé un paysage extrêmement diversifié et complexe des modes de gestion municipale de l'immigration qui n'a été jamais documenté de manière systématique.

4.2 Virage municipal et nouvelles gouvernances

Le virage municipal ou « local turn » en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle répond à un phénomène global dans les sociétés occidentales qui suppose des changements au modèle classique de gouvernance. Ainsi, les gouvernements locaux cessent d'être seulement des « policy followers » pour devenir aussi des « policy makers » : « Local governments are not just policy followers in a hierarchical relationship with central governments but policy makers themselves as well » (Scholten, 2012, p. 4).

Ce phénomène répond, selon moi, à trois réalités principales. D'abord, les changements démographiques principalement vécus par les sociétés occidentales impliquent un vieillissement des populations ainsi qu'une diversification croissante des origines ethnoculturelles des populations. Ensuite, ce phénomène est stimulé par la reconnaissance de la capacité des villes à mieux répondre aux préoccupations citoyennes ainsi qu'à garantir la cohésion sociale. Et enfin, il répond à de nouvelles visions dans la gestion des enjeux publics

issues du paradigme économique prédominant dans les sociétés occidentales, le néolibéralisme.

Au niveau politique, ce paradigme s'est traduit en partie par une tendance à la déresponsabilisation des états nationaux en matière sociale en ayant comme principaux effets : l'amaigrissement de l'État providence et un transfert des responsabilités vers les gouvernements infranationaux, principalement les régions et les villes. On voit ainsi une complémentarité entre ces deux derniers éléments soit celui de la reconnaissance de l'autorité des villes et celui de la prédominance du paradigme néolibéral, autant au niveau économique que politique.

La reconnaissance de l'autorité des municipalités (et des dépenses associées aux programmes) peut s'inscrire dans une dynamique de déconcentration amorcée par les échelons supérieurs. Le néolibéralisme se voit moins dans la réduction des dépenses de l'État que dans l'évolution générale des orientations de l'État. Au lieu de développer des programmes universels, l'État favorise des interventions ciblées qui « responsabilisent » les « bénéficiaires ». Ces changements ont permis l'entrée en scène de nouveaux enjeux d'action publique dans les programmes politiques municipaux, mais aussi l'établissement de nouvelles formes de gouvernance.

Autant en Europe qu'en Amérique du Nord, ce virage municipal et la mise en place des nouvelles formes de gouvernance se sont principalement manifestés dans le champ de la cohésion sociale (y compris, l'intégration des immigrants et les relations interculturelles), l'enseignement supérieur et l'environnement (Bache et Flinders, 2004; Hooghe et Marks, 2001; Piattoni, 2010; Peters et Pierre, 2001; Stephenson, 2013; Zapata-Barrero, Caponio et

Scholten, 2017; White, 2018). Comme souligné précédemment, ce phénomène de « local turn » dans plusieurs domaines, y compris ceux qui touchent l'intégration des immigrants et la cohésion sociale, voit apparaître de nouveaux acteurs dans la gouvernance, la prise de décisions et l'exécution des politiques publiques. Il devient de plus en plus difficile de tracer une frontière claire entre « le qui gouverne », « le qui décide » et « le qui exécute » (Dalh, 1961).

4.2.1 Un modèle théorique pour l'étude des régimes de gouvernance en immigration et relations interculturelles

On passe finalement d'un modèle où les gouvernements nationaux gouvernent et décident vers un modèle où les gouvernements locaux implémentent de nouvelles formes de gouvernance impliquant une politisation de l'échelle locale (Scholten, 2012). Selon cet auteur, il s'agit du passage d'un modèle de « gouvernance centraliste » (*Centralist governance*) à de nouveaux modèles qui privilégient l'échelle locale et l'établissement des dynamiques multiniveaux (Scholten, 2012).

Ainsi, Scholten (2012) établit un modèle comparatif des perspectives dans la gouvernance des enjeux publics qui impliquent plusieurs niveaux de gouvernance. Bien que je ne rentre pas de manière spécifique dans les analyses de gouvernance multiniveau dans le chapitre, il me semble intéressant, pour sa contribution aux analyses de ce genre, de présenter la modélisation qu'il a développée. Il distingue quatre modèles de gouvernance : un modèle de gouvernance centraliste (*Centralist governance*), un modèle de gouvernance multiniveau (*Multi-level governance*), un modèle de gouvernance localiste ou décentralisé (*Localist or devolved governance*) et un modèle de gouvernance dissocié (*Gouvernance decoupling*). Ces

modèles se différencient par rapport aux acteurs qui interviennent dans la définition des problématiques, du programme politique et ainsi que dans sa mise en place (Scholten, 2012).

La perspective centraliste se caractérise par l'existence de relations verticales (top-down) entre les gouvernements nationaux et locaux (Sabatier, 1986, cité dans Scholten, 2012). Elle privilégie également la place des gouvernements nationaux dans la formulation des politiques qui impliquent les gouvernements locaux, notamment en ce qui concerne leur mise en application (Scholten, 2012). Quant à la définition de l'agenda politique, cette perspective vise la définition des problèmes à caractère national plutôt que local en cherchant des solutions nationales également. En termes d'intégration des immigrants, ceci correspondrait à l'action publique qui concerne les modèles nationaux d'intégration (Bertossi, 2011; Bowen, 2007; Duyvendak et Scholten, 2011; Favell, 2003; Joppke, 2007, cité dans Scholten, 2012).

Le deuxième modèle, celui de la gouvernance multiniveau, se caractérise par sa capacité à différencier les problématiques à caractère national et celles à caractère local. Il implique une tendance à la dépolitisation et à l'incorporation des modes technocratiques de coopération entre les différents paliers de gouvernement impliqués dans la construction du programme politique. La mise en œuvre des agendas se fait sur une base plutôt technocratique que politique (Scholten, 2012, p. 4). Les approches localistes se caractérisent par l'existence de relations de verticalité ascendante non seulement au niveau de la mise en œuvre, mais aussi de la définition des problématiques et de la formulation des politiques (Sabatier, 1968, cité dans Scholten, 2012). Cette dernière approche considère que les problèmes locaux nécessitent des solutions locales (Scholten, 2012). Finalement, le modèle de gouvernance dissocié se caractérise par une faible interaction entre les différents paliers de gouvernement et leurs politiques qui peuvent souvent être contradictoires ou en conflit. Dans le domaine de

l'immigration, plusieurs études traitent de ce type de gouvernance lorsque les politiques locales suivent une logique incompatible avec celle établie par le gouvernement national. C'est dans ce contexte qu'émerge la proposition théorique de Scholten (2012) pour analyser les régimes de gouvernance mis en place et dans lesquels l'échelle locale est impliquée (Jørgensen, 2012; Poppelaars et Scholten, 2008, cité dans Scholten, 2014).

Le modèle d'analyse proposé par Scholten nous permet en effet de comprendre les configurations de gouvernance qui peuvent s'établir entre les différents acteurs qui sont concernés à plusieurs niveaux par la gestion de la diversité ethnoculturelle. Par contre, l'approche et le modèle proposés par Scholten (2012) et développés à partir d'un regard politologique sur la gouvernance restent limités pour saisir les décalages qui peuvent exister entre le discours et les moyens. Les cadres fiscaux et légaux dépassent le domaine de l'immigration et, de manière collatérale, ont un impact sur la gouvernance et la capacité des différents acteurs à décider et à intervenir en cette matière. Il faut également tenir compte de l'impact du « non formel » notamment sur les attitudes, les perceptions et les visions des acteurs eux-mêmes qui peuvent ne pas concorder avec le discours officiel. Enfin, le simple constat des multiples niveaux ne permet pas de comprendre les dynamiques entre ces derniers en termes systémiques. Pour cela, une approche « herméneutique-systémique » s'impose.

Pour contrer ces lacunes, l'ethnographie se présente comme une perspective et une démarche de recherche fort pertinentes, car elle permet, par l'observation participante et l'enquête de terrain principalement, de saisir non seulement la gouvernance « de jure », mais aussi « de facto ». Elle justifie de saisir à la fois le formel et le non-formel, les discours officiels et les volontés réelles autant des représentants politiques que du reste des acteurs concernés et les éléments qui parfois rendent difficile de mesurer l'effectivité des modèles de

gouvernance établis et qui peuvent être aussi bien structurels qu'individuels. Cela dit, le modèle de Scholten (2012), combiné avec les données et les analyses provenant de ma propre démarche ethnographique, m'a permis de me doter d'un dispositif assez intéressant pour porter un regard analytique sur l'état actuel de la gouvernance en matière d'immigration et de relations interculturelles au Québec.

Le Québec, en suivant le modèle proposé par Scholten (2012) combiné à des données de ma recherche, se trouve face à l'émergence d'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. Dans les dernières années, et notamment depuis la nouvelle politique en matière d'immigration, de participation et d'inclusion du gouvernement du Québec, *Ensemble, nous sommes le Québec* (2015), il existe un discours localiste qui se caractérise d'un côté : 1) par la reconnaissance par le gouvernement du Québec du rôle des villes et des acteurs locaux en matière d'immigration et des relations interculturelles à travers sa nouvelle la nouvelle politique d'immigration (2015) et de son plan d'action (2016-2020) ; 2) par la revendication, autant des institutions que des acteurs locaux, d'avoir un rôle central dans la prise de décision.

D'un autre côté, ce même régime de gouvernance se caractérise également : 1) par des ressources insuffisantes dédiées aux municipalités et acteurs locaux pour assumer un rôle croissant en matière d'immigration et de relations interculturelles ; 2) par des structures administratives municipales non adaptées pour répondre aux nouveaux défis de la diversité ethnoculturelle ; 3) par une absence de volonté de certaines municipalités à répondre aux

obligations légales à l'égard de la diversité ethnoculturelle⁴⁶ et 4) par le maintien par le gouvernement du Québec d'un contrôle sur les moyens et les objectifs à atteindre pour les municipalités en ces matières⁴⁷, ce qui limite leurs pouvoirs réels et leur capacité d'agir.

En ce qui a trait aux milieux communautaires, la position de contrôle du principal donneur d'ouvrage, le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), met les organismes dans une situation de réelle dépendance à son égard. Insuffisamment financés, ces organismes perçoivent la montée en force des acteurs municipaux comme une menace et s'installent dans une dynamique de concurrence, voire de refus, plutôt que de collaboration. Pourtant, la collaboration entre les acteurs locaux est essentielle pour leur permettre d'être, par subsidiarité, les mieux placés pour agir et offrir la meilleure garantie du succès de leurs projets.

4.3 Le rôle des villes

L'immigration constitue un champ de compétence partagé entre les provinces et le gouvernement fédéral, mais ce dernier y exerce un pouvoir prépondérant. Pour que les municipalités, créations des provinces, puissent se voir attribuer des pouvoirs en matière

⁴⁶ La seule obligation légale en matière d'immigration et des minorités visibles des 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 des minorités visibles et des minorités ethniques par les municipalités obligées par la loi sur l'accès à l'égalité en emploi. Ainsi, le taux de sous-représentation sur les effectifs totaux des minorités visibles s'élève à 2,8 % et celui des minorités ethniques à 2,5 % selon les dernières données (2017) à cet effet, présentées par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ).

⁴⁷ En accord avec *Programme Mobilisation Diversité* (PMD) du MIDI, principale source de financement des municipalités en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle, les plans d'action proposés par les villes dans le cadre de ce programme doivent être approuvés par le Ministère et les municipalités.

d'immigration, il existe un préalable, soit que le gouvernement fédéral ait consenti à la province concernée le droit d'y intervenir.

Dans les années 60, le gouvernement du Québec a recommencé à s'intéresser aux questions d'immigration parce que l'immigration soulevait des enjeux de cohérence avec ses nouvelles politiques publiques, notamment en matière d'éducation et de politiques linguistiques. Son intérêt n'a cessé de croître jusqu'à l'Accord de 1991 où le gouvernement fédéral lui transférait de façon pérenne les pouvoirs de sélection et d'intégration des immigrants économiques permanents. Cet Accord que beaucoup considèrent comme « un prix de consolation pour l'échec du Lac Meech⁴⁸ » (Parisella, 2015) vise à maintenir le poids démographique du Québec au Canada et à assurer la francisation des immigrants au Québec⁴⁹. Cet accord aura comme impact secondaire d'inciter les autres provinces à s'intéresser davantage au phénomène de l'immigration, un mouvement qualifié plus tard de « fédéralisation » de l'immigration (Paquet, 2016).

Depuis l'Accord de 1991, le gouvernement du Québec a développé ses réseaux d'intégration des immigrants dans les différentes régions avec un succès inégal. Il intègre ses immigrants plus lentement que les autres provinces (Boudarbat et Grenier, 2014). Les immigrants y occupent des emplois de moindre qualité que les natifs. L'écart de revenus entre les natifs et les membres des minorités racisées demeure élevé. Cette situation est source de tensions avec les immigrants et avec les autres minorités concernées. Sur les plans territorial et politique, les interventions du gouvernement québécois dans le domaine de l'immigration

⁴⁸ L'Accord du lac Meech visait à satisfaire cinq demandes du Québec, dont le contrôle de son immigration. Suite à son échec, le premier ministre Mulroney a voulu compenser le Québec par un acte administratif aux conditions exceptionnelles, l'Accord de 1991 sur l'immigration.

⁴⁹ En somme, il s'agit par ces deux conditions de soutenir l'existence d'un État francophone en Amérique.

suivent une trajectoire sinueuse, notamment par la fermeture des bureaux régionaux du ministère de l'Immigration, le démantèlement des conférences régionales des élus (CRÉ) ainsi que le transfert des mandats reliés à l'intégration des nouveaux arrivants à l'échelle locale, aux organismes communautaires ou aux municipalités.

Le gouvernement signait en 1999 une première entente avec la ville de Montréal pour renforcer l'intégration en français des immigrants. Depuis, il n'a cessé d'impliquer les villes dans l'accueil et l'installation des nouveaux arrivants. À l'occasion de la révision de sa politique d'immigration en 2015, il a fait des villes des partenaires clés pour l'atteinte de ses objectifs. Ce nouveau partenariat est de nature à modifier progressivement les processus d'intégration des immigrants. Au Québec, les grandes politiques publiques concernant les personnes (éducation, santé, services sociaux, solidarité sociale) demeurent la responsabilité du gouvernement qui, par sa fiscalité progressive liée aux revenus des individus et des corporations, est seul en mesure d'assurer la redistribution de la richesse.

Quant aux villes, elles tirent l'essentiel de leurs revenus des taxes liées à la propriété, les taxes foncières ; la nature de ces taxes ne leur permet pas de se substituer au gouvernement en matière de politiques sociales comme la lutte à la pauvreté. Par contre, avec une mission essentiellement liée à la gestion du territoire et aux services de proximité, elles ne peuvent rester indifférentes au sort de la population de leur territoire — les immigrants font partie des usagers les plus assidus des services municipaux — puisque leur bon fonctionnement en dépend. Elles peuvent même par subsidiarité se considérer comme les mieux placées pour intervenir et devront alors être financièrement compensées par des ententes ou autrement.

Depuis plusieurs années, le mandat des villes se renforce et comprend, en plus de la gestion traditionnelle des infrastructures, davantage de responsabilités à l'égard des enjeux liés aux personnes. D'ailleurs en 2012, lors de la publication de son Livre blanc, *l'avenir a un lieu*⁵⁰, l'Union des municipalités du Québec reconnaissait cet état de fait et proposait au gouvernement un *Pacte de cohésion sociale* pour assurer une gestion harmonieuse des populations plus à risque comme les personnes en situation de pauvreté, les immigrants, les membres des minorités, etc.

Les villes constituent de véritables entités administratives et politiques à même de choisir les moyens de leurs actions auprès de leurs populations. Elles ne sont pas contraintes de se soumettre aux approches clientélistes des différents ministères et peuvent développer leur propre approche territoriale (Fourot, 2013). Elles peuvent par exemple, par le biais d'une même action, intervenir auprès d'un ensemble de groupes minoritaires comprenant autant des immigrants que des membres des minorités ethnoculturelles et racisées. Ce type d'intervention est possible du seul fait que ces différents groupes se trouvent réunis sur une même partie de territoire. Il peut difficilement en être autrement puisque, sauf pour des projets spécifiques, la municipalité n'a pas accès aux informations personnelles permettant de distinguer les immigrants des autres membres de la société.

Les politiques municipales d'intégration et de lutte au racisme se chevauchent et se complètent selon les situations et les populations desservies. D'autres initiatives concernant les immigrants et les minorités ethnoculturelles et racisées peuvent compléter le tableau : plan d'action contre le profilage racial, remise de prix interculturels, comité consultatif

⁵⁰ Union des municipalités du Québec (2012). *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*. Montréal : Union des municipalités du Québec.

interculturel, programme de médiation interculturelle dans les bibliothèques, programmes particuliers facilitant la diversification des lieux de cultes, programmes d'emplois, programmes de lutte à la pauvreté, etc.

L'intérêt des villes n'est pas uniquement lié à leur taux d'immigration. Les politiques et les pratiques concernant les immigrants varient d'une ville à l'autre : certaines y voient un moyen d'attirer des immigrants-entrepreneurs pour stimuler leur économie (Saguenay, Trois-Rivières), d'autres veulent combler des pénuries de main-d'œuvre (Québec) alors que plusieurs souhaitent davantage accompagner leurs nouveaux citoyens pour faciliter leur réussite (Sherbrooke, Gatineau, Laval, Montréal) ou encore se contentent de lutter contre le racisme dont certains immigrants peuvent être victimes (Longueuil).

En fait, l'implication grandissante des villes québécoises auprès des populations immigrantes et auprès des minorités ethnoculturelles et racisées est de nature à changer progressivement les approches auprès de ces groupes parce que les villes valorisent davantage une approche plus territoriale, plus intégrée et plus susceptible de susciter une plus grande mobilisation des partenaires locaux. Cette évolution risque de s'accompagner de quelques tensions avec le gouvernement du Québec surtout sur la gouvernance, le choix des moyens et leur financement.

4.4 La gouvernance municipale

On peut situer le début du processus de municipalisation de l'immigration au Québec à partir de la moitié des années 80, notamment sous les gouvernements de Bourassa au Québec et de Mulroney au Canada (Fourot, 2013). Ce processus répond selon moi à plusieurs raisons

qui ne font cependant pas l'unanimité parmi les chercheurs. Une première hypothèse pour expliquer ce processus fut celle de la théorie du seuil c'est-à-dire l'obligation pour les villes d'agir en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle à partir d'un certain nombre d'immigrants. Toutefois, cette hypothèse a été démentie par des recherches postérieures (Fourot, 2013 ; Germain, 2003). À titre d'exemple, la Ville de Sherbrooke fut la première ville fusionnée à développer en 2004 une politique d'intégration des immigrants alors qu'elle ne comptait que 1,4 % des immigrants reçus par le Québec (MIDI, 2005).

Une deuxième explication à ce processus de municipalisation de l'immigration a été articulée autour de la théorie de la « diversité sociale » (Good, 2009 ; Hero, 1998) qui attribue à « l'importance des configurations ethniques » (Fourot, 2013, p. 26) la principale raison de la mobilisation des villes à l'égard de la diversité ethnoculturelle. Fourot affirme cependant que « l'influence politique d'un groupe social ne peut en aucun cas se réduire à son poids démographique » (Fourot, 2013, p. 26). Enfin, la théorie des incidents critiques (Labelle et al., 1996 ; Wallace et Frisken, 2000) ou des éléments déclencheurs (Fourot, 2013) cherche à expliquer l'émergence du rôle des villes dans les questions d'immigration à travers des événements ou des crises imprévues vécus par les villes. Mais en accord avec Fourot (2013), ces incidents « ne peuvent pas être analysés en dehors d'un contexte plus large, propice à la mise en place d'une politique d'intégration » (Fourot, 2013, p. 28).

La municipalisation de l'immigration au Québec s'explique, selon moi, par la combinaison de plusieurs facteurs sociaux, économiques et politiques qui se succèdent au Québec depuis la deuxième moitié des années 80 jusqu'à nos jours.

En immigration, il faut comprendre ce processus dans le contexte politique qui entourait l'échec des Accords du lac Meech en juin 1990 et la volonté et l'engagement partagés par le premier ministre canadien, Brian Mulroney et le premier ministre québécois, Robert Bourassa de maintenir un État francophone au sein du Canada et de l'Amérique du Nord. Dans ce contexte d'échec et à la suite également de la crise d'Oka (1990), Mulroney permet au Québec de négocier avec le gouvernement fédéral les questions concernant l'immigration ce qui donnera lieu à l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission des aubains* de 1991. Cet accord autorise le Québec à accroître ses pouvoirs en matière de sélection et d'intégration des immigrants et d'assurer son développement comme nation en Amérique du Nord dans le but de préserver le poids démographique du Québec au sein du Canada et de favoriser l'intégration des immigrants dans le respect de son « caractère distinct » (*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission des aubains* de 1991, article 2). Il contiendra également une clause par laquelle ce dernier ne pourra pas être aboli que par entente entre ces deux gouvernements.

Ce processus de décentralisation des questions sociales, y compris l'immigration et les relations interculturelles, d'abord vers les provinces et par la suite, vers les municipalités, doit être appréhendé dans un contexte fiscal marqué par une réforme de la fiscalité municipale menée par Jacques Parizeau en 1980. Celle-ci avait établi que la source principale des revenus des municipalités était de nature foncière, limitant ainsi leur capacité de redistribution de la richesse. Étant donné que l'immigration, comme l'éducation ou la santé, est un enjeu social qui implique des investissements avec des retombées à long terme, le fait que les municipalités ne puissent pas agir sur la redistribution de la richesse les met dans une position de double contrainte entre le discours politique — qui met de l'avant le rôle des municipalités en matière

d'immigration et de relations interculturelles — et leur capacité fiscale à répondre à ce mandat⁵¹. Enfin, en vertu l'article 3.11 de la Loi du Comité exécutif, les municipalités ne peuvent pas avoir recours à l'argent fédéral à moins d'avoir une autorisation du Gouvernement du Québec à cet effet. Ce phénomène coïncide avec un graduel désengagement de l'État envers ce type de questions qui perdurera au cours des années et qui est très relié au modèle économique néolibéral qui s'est imposé dans les sociétés occidentales.

En deuxième lieu, le poids grandissant des groupes ethniques, notamment dans le cas de Montréal, représente une nouvelle masse critique au sein de cette société que les partis politiques ne peuvent pas faire abstraction dans la mise en place de leurs projets politiques. En troisième lieu, le constat des déséquilibres territoriaux entre les régions et l'aire métropolitaine de Montréal oblige le Gouvernement du Québec à mettre en place des mesures tendant à contrer les effets des déséquilibres existants. Dans ce contexte, le Gouvernement du Québec déploie depuis la fin des années 90 une stratégie afin de surmonter la fracture régionale et redynamiser le tissu économique et social des régions. C'est ainsi que l'attraction des populations immigrantes en région devient une stratégie gouvernementale privilégiée pour pallier les déséquilibres territoriaux existant au Québec.

La stratégie de régionalisation amorcée par le Gouvernement du Québec à la fin des années 90 oblige les municipalités québécoises à assumer des responsabilités en matière de gestion de la diversité et à se doter d'un cadre d'action publique à cet égard quoique leurs

⁵¹ « En dehors de l'impôt foncier, les possibilités de financement de la fonction sociale demeurent limitées. Elles sont quasi-inexistantes en termes de taxation locale. Elles sont minces en termes de tarification. En effet, le recours aux tarifs doit nécessairement demeurer dans des proportions ne compromettant pas l'accessibilité. Même dans les juridictions où la culture de tarification est bien établie, la part de celle-ci reste somme toute limitée quand il s'agit des services comme la culture, les bibliothèques, les équipements collectifs de loisirs et de sports notamment » (UMQ, 2012, p. 56).

compétences en la matière restent floues parmi l'ensemble des compétences spécifiques des villes en matière de culture, loisirs, activités communautaires et développement économique local, etc. Rappelons à ce sujet et en accord avec ce qui est établi par l'article 4 de la *Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q, c. C -47.1) que :

En outre des compétences qui lui sont conférées par d'autres lois, toute municipalité locale a compétence dans les domaines suivants : la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs ; le développement économique local, dans la mesure prévue au chapitre ; la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication ; l'environnement ; la salubrité ; les nuisances ; la sécurité ; le transport (L.R.Q., c. C-47,1, article 4).

4.4.1 Processus de régionalisation et de municipalisation de l'immigration

Depuis la politique d'immigration de 1990 qui ne prenait pas en compte les villes en tant qu'acteurs de la gouvernance de l'immigration et des relations interculturelles, on observe un nombre croissant de gestes institutionnels reconnaissant le rôle des municipalités. D'abord, le ministère de l'Immigration signe en 1999 la première entente avec la Ville de Montréal « afin de développer des projets visant les populations issues de l'immigration » (Ville de Montréal, 2015a, p. 7). Ensuite, le Gouvernement du Québec poursuit la signature des ententes avec les villes de Québec en 2003, Sherbrooke en 2005 et Gatineau en 2008. Après la création des Conférences régionales des élus (CRÉ) en 2005, le ministère de l'Immigration signera des ententes spécifiques avec presque la totalité de ces instances de développement régional⁵². Ces ententes représentent un pilier fondamental de la coordination de l'immigration au niveau

⁵² Depuis 1996, le ministère tentait d'impliquer les Conseils régionaux de développement (CRD) - prédécesseur des CRÉS - des « régions centrales » et signait des ententes spécifiques en immigration avec ces instances régionales.

local et régional (Bernier et Vatz Laaroussi, 2013). Elles ont également contribué dans un premier temps à soutenir les actions de la ville en matière de gestion de la diversité.

Deuxièmement, comme mentionné auparavant, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) réitérait, en 2012, dans son *Livre blanc municipal, l'avenir a un lieu* (2012) sous le signe de la cohésion sociale, la pertinence et la capacité des villes à répondre à certains enjeux sociaux, dont l'accueil et l'intégration des populations immigrantes.

La capacité des municipalités de répondre à ces demandes sera mise à rude épreuve au cours des années. Le vieillissement de la population les force encore davantage à revoir et réadapter différents services. Dans certaines municipalités, l'accroissement du nombre d'immigrants force un développement des services d'intégration et d'accueil. Enfin, l'élargissement des disparités sociales accentue des problématiques sociales comme l'itinérance, l'exclusion et l'embourgeoisement des quartiers (UMQ, 2012, p. 56).

En troisième lieu, la mobilisation des villes faite par le gouvernement du Québec en raison de l'accueil des réfugiés syriens en 2015 et la reconnaissance des statuts particuliers conférant plus d'autonomie aux villes de Québec, en tant que Capitale nationale (Loi 109)⁵³, de Montréal, en tant que Métropole du Québec (Loi 121)⁵⁴ et des municipalités en tant que « gouvernements de proximité » (Loi 122)⁵⁵ servent à renforcer cette reconnaissance institutionnelle envers les villes québécoises en matière d'immigration et de relations interculturelles.

⁵³ Projet de loi no 109 (2016, chapitre 31), Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs. Repéré à

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2016C31F.PDF>

⁵⁴ Projet de loi no 121 Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PRT_VDM_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PL-121.PDF

⁵⁵ Projet de loi no 122 — Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs. Repéré à

https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/Muni_express/muni_express_pl_122.pdf

Enfin, la Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion *Ensemble, nous sommes le Québec* (2015) et plus concrètement *le Plan d'action stratégique* (2016-2021) explicite, dans sa mesure 2.2.2, la volonté de « mettre en place une nouvelle approche partenariat avec les municipalités et les acteurs des milieux de vie pour édifier des collectivités plus accueillantes et inclusives » (MIDI, 2015b, p. 47). Bien que les plans d'action précédents du ministère (2004-2007, 2008-2013) soulignaient l'existence d'un partenariat entre les villes et le ministère, ce n'est que dans *le Plan d'action stratégique* (2016-2021) qu'on retrouve une reconnaissance officielle de la contribution des villes en matière d'intégration des immigrants.

Ce processus de reconnaissance institutionnelle de la capacité et du rôle des villes dans les questions concernant les populations issues de l'immigration n'a pas été linéaire, mais il a connu des hauts et de bas ainsi que des contradictions surtout en fonction du contexte social et politique. Je me réfère ici aux coupes budgétaires significatives que le Gouvernement du Québec a entreprises à partir des années 2014-2015 ainsi qu'à plusieurs restructurations du modèle de gouvernance mis en place entre les villes et le gouvernement en matière d'intégration et de relations interculturelles. L'entrée dans une période de coupes budgétaires gouvernementales a signifié l'abolition des CRÉ en novembre 2014 et leur disparition effective le 31 mars 2016. Ceci a mené à la reconfiguration du modèle de gouvernance établi entre le palier provincial et municipal quant à la gestion de la diversité ethnoculturelle. On passe ainsi d'un modèle de négociation régionale des ententes via les CRÉ à un modèle de négociation « à la pièce » ; c'est-à-dire que chaque municipalité doit, de manière individuelle, établir sa propre entente avec le Gouvernement du Québec.

Cette réorganisation ministérielle et la disparition des CRÉ impliquent une reconfiguration des dynamiques des acteurs des villes québécoises impliqués dans l'action publique en matière d'immigration. Les villes deviennent des partenaires directs du MIDI et les principales responsables d'assurer la concertation ainsi que la mise en œuvre des actions en matière d'immigration et de gestion de la diversité ethnoculturelle. Toutefois, les ressources allouées sont jugées insuffisantes par les villes, selon les échanges que j'ai pu avoir avec des membres du Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles (RÉMIRI). On observe ainsi l'existence d'un décalage entre le discours gouvernemental sur le rôle et les responsabilités des villes en ces matières et les ressources allouées pour répondre au mandat confié.

Ces changements dans la gouvernance municipale en matière d'immigration ont eu des impacts significatifs sur la capacité décisionnelle et la marge de manœuvre des villes. La nouvelle gouvernance municipale de l'immigration et, plus concrètement, le nouveau partenariat établi entre le Gouvernement du Québec et les municipalités sont encadrés par le *Programme Mobilisation Diversité* (PMD) du MIDI (2017-2018)⁵⁶. Ce programme — composé de deux volets : 1) mobilisation des collectivités ; 2) émergence de pratiques innovatrices — vise à soutenir les efforts des instances territoriales ou d'autres organismes pour édifier « des collectivités plus accueillantes et inclusives et ainsi favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles » (MIDI, 2017, p. 2).

⁵⁶ *Programme Mobilisation Diversité* (PMD) (2017-2018). Repéré à https://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/PRO_MobilisationDiversite.pdf

Les principales particularités des changements apportés dans le cadre du PMD et la disparition des CRÉ sont que, d'un côté, les municipalités deviennent les responsables de la négociation des ententes avec le ministère de l'Immigration et de l'autre, que ces ententes doivent être négociées sur la base du PMD dont le contenu est décidé par le Gouvernement. De plus, les plans d'action proposés par les villes dans le cadre de ces ententes doivent être approuvés par le Ministère et les municipalités. Ceci soulève des questions quant à l'autonomie des villes pour que leur action publique en matière d'immigration puisse répondre aux besoins spécifiques des populations sur leur territoire. Cette nouvelle approche et ce nouvel encadrement des villes par le MIDI soulèvent enfin trois grands enjeux auxquels le Québec devra répondre dans les années à venir : un enjeu lié aux compétences municipales ; un enjeu lié au modèle de gouvernance privilégié et un enjeu lié au financement.

Quant au premier des enjeux, les municipalités doivent assumer des compétences et des fonctions qui diffèrent des fonctions traditionnelles dévolues aux villes québécoises en raison de cette nouvelle configuration de la gouvernance en matière d'immigration. Ces nouvelles fonctions qui doivent permettre la création des milieux de vie locaux inclusifs, interculturels et solidaires impliquent un exercice de redistribution gouvernementale de la richesse dans plusieurs secteurs, dont l'éducation, le travail et la solidarité sociale.

4.5 Les défis de la gouvernance multiniveau au Québec

En guise de conclusion, les enjeux de gouvernance liés à la question de l'immigration et des relations interculturelles doivent être appréhendés, comme dans le cas du Québec, à partir de la tradition politique et sociale spécifique de chaque contexte ainsi que des enjeux

économiques qui y sont liés et en dépassant souvent les questions strictement liées à l'immigration⁵⁷. En outre, penser la gouvernance de l'immigration et des relations interculturelles à l'échelle municipale présuppose de tenir compte de la diversité des acteurs locaux (organismes communautaires, institutions publiques et secteur privé) qui, à différents niveaux, a un impact sur ces questions par leurs actions et de configurer une structure de gouvernance en accord avec les enjeux et les spécificités propres à chaque territoire en y dédiant des ressources en conséquence.

Dans le cas du Québec, la gouvernance locale en matière d'immigration et de relations interculturelles est caractérisée, en suivant la classification de Scholten (2012), par un modèle hybride qui combine des aspects de la gouvernance à la fois centraliste, multiniveau et localiste. Ce modèle invite également à un débat plus large, celui du développement social et territorial. D'un point de vue systémique, deux tendances s'opposent au Québec depuis les années 60⁵⁸ : privilégier une approche transversale du développement social des territoires ou une approche sectorielle basée principalement sur les acteurs économiques du territoire. L'approche transversale vise à bâtir des communautés territoriales pour répondre aux enjeux sociaux du territoire (régions, administratives, MRC⁵⁹, CRÉ, CLD, etc.). L'approche

⁵⁷ Rappelons à cet égard que la capacité des provinces d'intervenir en matière d'immigration et de pouvoir ainsi en déléguer une partie aux municipalités provient d'un échec politique, l'échec de l'Accord du lac Meech visant à réintégrer le Québec dans la Constitution et dont les enjeux dépassaient largement la question d'immigration.

⁵⁸ Depuis, le gouvernement du Québec a considérablement modifié son orientation en matière de développement régional. En adoptant la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (LAOVT) (RLRQ, chapitre O-1.3), l'Assemblée nationale a fait cheminer le concept de développement régional vers celui d'occupation et de vitalité des territoires. Cette expression met l'accent sur « la mise en valeur des potentiels de chaque territoire, dans une perspective de développement durable, résultant de l'engagement et du dynamisme des citoyens, des élus et des acteurs socioéconomiques » (Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, RLRQ, chapitre O-1.3, article 3).

⁵⁹ « Au terme des années 1970, le gouvernement du Québec modifiait son approche et accordait une importance accrue à la décentralisation des responsabilités et à la valorisation de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui le partenariat. Cette période s'est traduite, en particulier, par l'implantation des municipalités régionales de comté

sectorielle vise le développement social du territoire en termes de spécialisation économique et basé principalement sur les grappes industrielles et les acteurs économiques.

À l'égard du développement des régions, le Gouvernement du Québec a récemment publié la Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022⁶⁰ en attendant, « au printemps 2018, la publication du premier plan gouvernemental de contribution à l'occupation et à la vitalité des territoires » (MAMOT, 2018, p. 6) qui devrait concrétiser l'engagement des ministères et des organismes concernés en ce qui a trait aux priorités des régions (MAMOT, 2018). Ce plan vient renforcer la volonté gouvernementale de faire des régions des partenaires incontournables. L'approche sectorielle et la vision économiciste de l'intégration semblent pourtant prendre le dessus dans le discours et la stratégie que le Gouvernement du Québec prétend déployer à cet effet :

Pour le Gouvernement du Québec, l'intégration des personnes immigrantes et la réponse aux besoins de main-d'œuvre dans les régions du Québec sont des priorités. Les annonces que nous avons faites aujourd'hui permettront de moderniser la manière dont le Québec accueille et intègre les personnes immigrantes, afin qu'elle soit plus en phase avec les besoins réels et actuels du marché du travail et des régions. Cela passe par une présence accrue sur le terrain, un meilleur accompagnement, des services de francisation plus adaptés et une meilleure concertation des acteurs concernés (Philippe Couillard, premier ministre du Québec dans une déclaration faite lors du Forum sur la valorisation de la diversité et la lutte contre la discrimination, 5 décembre 2017).

La valorisation et l'épanouissement de la population, de toutes origines, passent par l'emploi. Un consensus se dégage maintenant : l'immigration est une des solutions afin de répondre aux besoins de main-d'œuvre de plusieurs régions du Québec. L'annonce d'aujourd'hui répond aux réalités exprimées par les différents intervenants rencontrés à travers le Québec. Ces mesures contribueront au plein essor économique du Québec. C'est la société québécoise en entier, ainsi que les prochaines générations, qui bénéficieront de cet investissement (David Heurtel, ministre de l'Immigration, de la Diversité et

(MRC), créées autour de la notion de région d'appartenance par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (RLRQ, chapitre A-19.1) de 1979 » (MAMOT, 2018 p. 9).

⁶⁰ Repéré à

https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/occupation_territoire/strategie_ovt_2018-2022.pdf

de l'Inclusion et député de Viau dans une déclaration faite lors du Forum sur la valorisation de la diversité et la lutte contre la discrimination, 5 décembre 2017).

Selon plusieurs chercheurs, « cette vision amène les immigrants et leurs familles à être à la merci des employeurs et des aléas du marché économique » (Chedly Belkhodja et Michèle Vatz Laaroussi, dans un article paru dans le Devoir du 14 décembre 2017⁶¹).

Avec ce faux virage qui n'est que la répétition d'une stratégie déjà largement utilisée, il faut rapidement vendre sa région, faire de la promotion et embaucher des travailleurs de partout. L'immigration serait alors la solution aux besoins des régions (Belkhodja et Laaroussi, 2017).

En matière de financement, le gouvernement a décidé, avec la nouvelle politique d'immigration, *Ensemble, nous sommes le Québec* (2015), de faire des municipalités des acteurs de l'accueil et de l'intégration des nouveaux arrivants. Il a également décidé, lors de sa révision des pouvoirs municipaux de 2017, de se réserver les revenus voués à la redistribution de la richesse transférés par le fédéral et qui s'élevaient à 378 millions \$ et de ne pas les partager avec les municipalités⁶². Ceci remet en question la capacité réelle des villes à répondre aux nouvelles attentes et aux nouveaux défis en matière d'immigration et soulève des questions sur la manière dont le Gouvernement du Québec articulera une gouvernance

⁶¹ Repéré à <http://www.ledevoir.com/opinion/idees/515383/immigration-attention-au-virage-economique-de-la-regionalisation>

⁶² Dans les crédits du MIDI pour l'année budgétaire 2017-2018, le budget total du ministère est de 312 057 000 \$ (moins que le 378 M\$ transféré du fédéral) dont 1 192 000 a été transféré aux municipalités (soit moins de 1/3 de 1 %). Voir page 135-137 du document : « Budget de dépenses 2017-2018. Crédite des ministères et des organismes, Gouvernement du Québec, 2017 ». Repéré à https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/17-18/creditsMinisteresOrganismes.pdf

En outre, la nature plus politique qu'administrative de l'Accord Canada-Québec sur l'immigration de 1991 fait que cet Accord ne s'accompagne pas d'une véritable reddition de comptes sur l'utilisation des montants transférés. De plus, les ententes entre les ministères sur l'utilisation des argents fédéraux ne sont pas publiques et ne peuvent être obtenues qu'en ayant recours à la Loi d'accès à l'information. Le Gouvernement ne souhaite pas justifier l'utilisation faite des montants transférés et encore moins en partager la gestion.

permettant aux municipalités et aux régions de répondre adéquatement aux responsabilités qui leur sont confiées. Cela implique finalement d'élaborer un système fiscal en accord avec les réalités sociales et budgétaires des villes puisque le système existant demeure inadéquat (UMQ, 2012).

Les municipalités doivent avoir la capacité d'agir pour pouvoir intervenir. La capacité d'agir est intimement liée aux questions financières d'un côté et à la volonté politique, de l'autre. Il ne s'agit pas seulement de moyens financiers, mais aussi de réformes financières appropriées à la nature de la dépense – dans ce cas en matière d'immigration et de relations interculturelles – qui n'est pas immédiatement rentable, mais le sera à moyen et à long terme, comme l'éducation. Mais la capacité d'agir ne suffit pas. Il faut aussi la volonté d'agir. La seule obligation légale en matière d'immigration et de minorités visibles est celle des villes de plus de cent employés d'avoir un programme d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE). Présentement et comme souligné dans ce chapitre, il y a pour l'ensemble des villes soumises à ce programme un déficit quant à l'embauche des immigrants et des minorités visibles.

Si les villes n'ont pas démontré leur volonté de l'appliquer pour leurs propres employés pour lesquels elles disposent déjà des moyens appropriés, la question qui se pose est la suivante : qu'en serait-il pour tout le territoire soumis à leur gouvernance ?

CHAPITRE 5. Le contexte municipal montréalais

5.1 Introduction

La gestion de la diversité ethnoculturelle devient un enjeu d'action publique à partir de l'arrivée du RCM et de Jean Doré à la mairie de Montréal en 1986 (Fourot, 2013)⁶³. On assiste alors à une nouvelle configuration institutionnelle qui inspirera les institutions montréalaises en matière de gestion de la diversité jusqu'à nos jours. Cette configuration institutionnelle initiale bâtie sur une approche interculturelle établit le cadre permettant à la Ville de se doter, à travers les années et les différentes administrations qui se succéderont, les moyens et les ressources nécessaires afin de devenir la première « ville interculturelle » en Amérique du Nord en octobre 2011 (Massana et Rioux, 2018, p. 283-284, traduction libre du texte original en anglais). Avant de plonger dans le contenu de cette section, il me semble important de préciser certains éléments contextuels.

J'ai d'abord décidé de présenter les trois premières administrations municipales, soit celles des maires Jean Doré, Pierre Bourque et Gérard Tremblay en consacrant un chapitre à part à la dernière administration analysée, celle du maire Denis Coderre. Les raisons qui ont motivé ce choix sont strictement analytiques. Les trois premières périodes font partie d'un passé plus ou moins éloigné, mais sur lequel nous avons assez de recul pour le décrire et en

⁶³ Les élections municipales 1986 marquent la fin d'une période après plus de 25 ans du mandat de Jean Drapeau à la tête de la mairie montréalaise. Le départ de Jean Drapeau et l'arrivée au pouvoir du RCM et de Jean Doré constituent « un tournant à Montréal » (Fourot, 2013) surtout à l'égard du rôle des citoyens dans la vie démocratique municipale : « la démocratisation des institutions politiques et la décentralisation de l'administration municipale s'inscrivent au cœur des priorités de la nouvelle équipe » (Ville de Montréal [s. d]. *La démocratie à Montréal, de 1930 à nos jours.*) Ainsi qu'à l'égard des communautés culturelles (Massana et Rioux, 2018. Fragment traduit du texte original en anglais).

faire des analyses basées sur des constats tandis que la quatrième période correspond au présent qui émergeait et qui se construisait en même temps que mon enquête de terrain.

Il s'agit en somme d'une période que j'ai étudiée dans un contexte d'émergence. Selon la perspective analytique des théories de l'analyse cognitive des politiques publiques (Chanteau, 2003; Charron et Surel, 2000; Fauré, 1995; Muller, 2000; Radaelli,), nous n'avons pas assez de distance quant à cette période émergente pour en inférer des analyses empiriques sur les conséquences politiques de la configuration institutionnelle bâtie en matière de relations interculturelles à la Ville au cours des dernières années. Les changements politiques à la mairie de Montréal en novembre 2017 laissent également la porte ouverte aussi bien à la continuité qu'à la rupture avec la période émergente. J'ai considéré alors plus approprié de consacrer un chapitre à part (chapitre 8 de cette thèse) à cette période émergente pendant mon terrain.

5.2 Évolution de l'action municipale en relations interculturelles

On distingue des variations plus ou moins importantes dans la trajectoire institutionnelle de la Ville de Montréal en relations interculturelles. Cette variabilité s'observe en matière d'orientations, de structures d'action et de dynamiques institutionnelles. Ainsi, j'ai défini quatre périodes différentes dans l'évolution de cette trajectoire. Ces périodes ont été créées comme des « idéaux types » (Weber, 1922) me permettant d'exposer d'une manière systématique le processus de mise en place d'un dispositif institutionnel en relations interculturelles à la Ville de Montréal et son évolution. De ce point de vue, il s'agit d'un outil

heuristique permettant d'organiser l'information pour qu'elle devienne un objet de connaissance utile et compréhensible.

Également, bien que les périodes établies coïncident à peu près avec les différentes administrations qui se sont succédé depuis la fin des années 80 jusqu'à nos jours, leurs frontières sont poreuses et les changements observés sont graduels (Thelen, 2012). C'est pourquoi certaines structures, certains programmes et certaines façons de faire se retrouvent dans plusieurs périodes. Continuité et rupture se chevauchent en faisant partie de la nature même de l'institution et de sa trajectoire. Enfin, la perspective adoptée attribuant une nature dynamique aux institutions me permet d'analyser les processus de transformation ainsi que de saisir la nature du changement graduel observé (Paquet, 2016).

Le tableau suivant présente ces quatre périodes qui, selon mes analyses, ont été caractérisées par les logiques institutionnelles caractéristiques de chaque période établie. Ces logiques sont l'expression d'un contexte, d'une façon de penser et de faire et elles s'expriment autant dans des discours que dans des pratiques institutionnelles. L'idée sous-jacente au terme de « logiques » s'inspire de la notion de « mode » utilisée par des chercheurs de l'État-providence comme Gosta Esping-Andersen (1999) et des politiques d'immigration de Keith Banting (2010) et Gary Freeman (2004) et que Mireille Paquet (2016) reprend pour retracer l'évolution de l'action des provinces canadiennes en matière d'immigration. Selon ces auteurs,

[...] la notion de mode fait référence à la configuration des institutions, des stratégies, des politiques publiques et des instruments de politiques utilisés par un gouvernement pour intervenir dans un domaine donné (Paquet, 2016, p. 31).

Cette perspective nous permet de considérer autant les tendances générales que de faire des constats précis en même temps que d'observer les processus de continuité, de rupture et de

transformation. Les différentes logiques cohabitent dans chaque période, mais certaines logiques prennent le dessus à des moments précis à cause des changements politico-administratifs. La périodisation proposée dans ce chapitre est structurée de manière à faciliter la comparaison entre les différentes périodes. Pour cette raison, chaque période est abordée sous quatre angles différents, soit la philosophie d'action, le contexte sociopolitique, les liens avec le milieu et la configuration institutionnelle en indiquant, en référence, les principaux documents d'orientation.

La périodisation a également été établie en se référant à des éléments significatifs de la dynamique institutionnelle en matière de relations interculturelles à la Ville de Montréal depuis la fin des années 80. L'une fait référence aux changements politiques à la tête de la mairie montréalaise. L'autre est en lien avec la philosophie d'action qui, selon moi, caractérise et différencie une période par rapport à la précédente. Ainsi, la première période correspond à l'administration du maire Doré (1986-1994) dont la philosophie d'action inspirait l'action de la Ville à l'égard des relations interculturelles. Ce fut, selon moi, l'ouverture et la reconnaissance par l'administration municipale de la diversité ethnoculturelle de la société montréalaise. La deuxième période comprend le mandat du maire Bourque (1994-2001) qui se caractérise principalement par l'action menée en vue de sensibiliser et d'adapter l'ensemble des services municipaux à la réalité ethnoculturellement diverse de la population montréalaise. La troisième période, sous la responsabilité du maire Tremblay et allant de 2002 à 2013, tranche par la reconnaissance de Montréal comme « ville interculturelle » par le Conseil de l'Europe ainsi que par la mise en place des conditions permettant de consolider l'action interculturelle de la Ville, notamment par le développement de programmes visant les relations interculturelles et l'établissement d'une entente avec le gouvernement du Québec

permettant d'assurer cette consolidation. Enfin, la période allant de 2013 et 2017 sous l'administration du maire Coderre se caractérise principalement par une révision de la façon de l'administration montréalaise de répondre aux enjeux interculturels ainsi que par la reconnaissance du statut de Métropole pour Montréal.

La première des périodes occupe une place marquante — en durée comme en contenu — par rapport aux deux autres périodes présentées dans cette section. Cette disproportion découle de raisons bien précises. La première période correspond à un moment tournant dans la trajectoire institutionnelle de Montréal à l'égard des relations interculturelles (Fourot, 2013). Avec l'arrivée du RCM à la mairie de Montréal en 1986, après 25 ans sous l'administration du maire Drapeau, Montréal assiste à un renouvellement de ses institutions et surtout de sa façon de faire qui implique, entre autres, la création d'une structure spécifique en relations interculturelles. Ainsi, les relations interculturelles deviennent désormais une préoccupation et un enjeu auxquels Montréal doit répondre par son action publique.

En outre, le terrain lui-même m'a conduit à la découverte d'un passé latent au sein du présent institutionnel que j'observais. Avec le recul ainsi qu'avec une analyse réflexive sur mon point de départ et mon entrée dans le terrain, je me suis rendue compte que j'avais sous-estimé l'impact du passé sur le présent. En raison des données obtenues lors de mon ethnographie sur le présent, cette section met un accent particulier sur la période du maire Doré et son impact dans la mise en place d'une stratégie institutionnelle en relations interculturelles à Montréal.

5.2.1 Ouverture et reconnaissance publique de la diversité ethnoculturelle (1986-1994)

Les élections municipales de 1986 marquent la fin de plus de 25 ans de mandat de Jean Drapeau à la mairie montréalaise. Le départ de Drapeau et l'arrivée au pouvoir du RCM et de Jean Doré constituent « un tournant à Montréal » (Fourot, 2013, p. 74). Selon cette auteure, on assiste à un changement majeur quant à la manière de comprendre la politique municipale et la pertinence de l'échelle locale comme entité et actrice politique pouvant le mieux répondre à plusieurs des enjeux municipaux, dont l'intégration des immigrants⁶⁴. C'est à partir de l'arrivée au pouvoir du RCM que les questions en lien avec les communautés ethnoculturelles et l'intégration des immigrants font leur entrée dans le programme politique municipal et en conséquence, dans l'action publique de la Ville de Montréal. Aude-Claire Fourot (2013) en fait le constat : « Avant le départ de Drapeau, les minorités ethnoculturelles et les immigrants n'étaient pas nommés dans les discours municipaux » (Fourot, 2013, p. 83).

On entre dans une nouvelle ère électorale dans laquelle l'ensemble des partis aspirant à la mairie incorporent dans leurs programmes et dans leurs discours électoraux le débat sur l'immigration, et ce, après une longue période où la gestion de la diversité ne faisait pas partie des préoccupations politiques municipales et n'était donc pas présente au sein de l'espace et de l'administration publique : « [...] les cols blancs étaient presque 100 % canadiens-français de "souche" » (EC2). Ceci représente le début de l'introduction de la gestion de la diversité

⁶⁴ Selon Fourot, les 25 ans du mandat de Drapeau se sont caractérisés par une « configuration politique essentiellement centrée sur la construction de l'État québécois » (Fourot, 2013, p. 74).

comme un enjeu d'action publique municipale (Fourot, 2013). Le discours municipal à l'égard des communautés culturelles à partir de la deuxième moitié des années 80 sera marqué par :

1) le changement politique à la mairie après 25 ans de gouvernement Drapeau ;

2) la prise de conscience des spécificités de Montréal par rapport à d'autres villes et régions à l'égard de la diversité, notamment par l'intensification de la diversification des origines de la population⁶⁵ issue de l'immigration dans la ville :

[...] ce qui est relativement récent, c'est l'augmentation de la diversité des origines et du pourcentage de cette population [...] la région métropolitaine accueille chaque année environ 85 % de l'ensemble des immigrants admis au Québec, dont la majorité s'établit à Montréal. Ce phénomène lui confère un caractère particulier [...] (Montréal, 1988a, p. 8 à 20)

3) « le rôle grandissant en matière de langue et de diversité de l'État québécois qui achève sa révolution tranquille » (Rioux, 2016, juin)⁶⁶;

4) la présence d'un parti politique comme le Rassemblement des citoyens et des citoyennes de Montréal (RCM) — coalition de réformistes francophones et anglophones progressistes qui incarne à elle seule le dépassement du cloisonnement institutionnel entre les deux « solitudes » qui avait prévalu jusque là et qui permet de contrebalancer « des institutions montréalaises issues “des deux solitudes” qui étaient contraintes de s'adapter à la nouvelle conjoncture » (Massana et Rioux, 2018, p. 283 [trad. libre du texte original en anglais]).

⁶⁵ « L'immigration à Montréal a été précisément de souche européenne jusqu'au début des années 70. L'arrivée d'importantes cohortes d'immigrants haïtiens et vietnamiens entreprend la diversification de la population montréalaise. Les rapports entre la population native et les nouveaux arrivants vont désormais se poser autrement. Les questions de discrimination et de racisme deviennent des enjeux avec lesquels la société montréalaise doit davantage composer » (Rioux [2016, juin]. Notes de cours. École d'été Pratiques et politiques en contexte interculturel, LABRRI, Université de Montréal).

⁶⁶ « Élu en 1976, le Parti québécois avec René Lévesque comme premier ministre entend compléter la Révolution tranquille en faisant du français la langue commune du Québec (1977), en s'impliquant dans l'intégration des nouveaux arrivants (1978) et enfin en demandant par référendum un mandat pour négocier la souveraineté du Québec (1980). Mais l'échec de ce premier référendum (1980) suivi du rapatriement de la constitution canadienne sans son accord (1982) et la venue d'une proposition de reconnaissance de la part du nouveau gouvernement canadien (1984) interrompent son élan » (Rioux [2016, juin]. Notes de cours. École d'été Pratiques et politiques en contexte interculturel, LABRRI, Université de Montréal).

« Il y avait une volonté de compromis et de rapprochement entre ces deux communautés, mais aussi une volonté de rendre visible une diversité ethnoculturelle montréalaise qui était sous-représentée » (EC3).

La représentation de cette diversité au sein du RCM et de l'administration publique sera d'ailleurs assurée par la création au sein du RCM d'un comité favorisant « la participation et l'intégration des groupes ethniques au sein du parti » (Fourot, 2013, p. 87) qui fut créé à la suite d'une motion unanime (RCM, 1986). On voit ici, comme Fourot le souligne, « l'importance de nommer un groupe comme reconnaissance de sa légitimité » (Fourot, 2013, p. 87). La reconnaissance de la diversité ethnoculturelle comme un enjeu d'action publique par l'administration Doré permet à Montréal non seulement de dépasser la bipolarité entre deux cultures (anglophone et francophone), mais de se reconnaître aussi culturellement comme société en s'alignant sur l'approche du gouvernement du Québec reflétée dans *Autant de façons d'être Québécois*, Plan d'action à l'intention des communautés culturelles (1981)⁶⁷.

C'est par la reconnaissance de cette culture francophone comme trait distinctif de la société québécoise et montréalaise, la reconnaissance également de la diversité culturelle propre à cette société et par la volonté politique de l'administration montréalaise de rapprochement entre les différentes communautés ethnoculturelles montréalaises que la Ville adopte à la fin des années 80 l'interculturalisme comme approche de gestion de la diversité. C'est d'ailleurs cette double reconnaissance de la culture du *Soi* et de la culture de *l'Autre* qui différencie principalement le modèle canadien de gestion de la diversité — le

⁶⁷ « Ce plan d'action constituera avec l'Énoncé du ministère des Communautés Culturelles et de l'Immigration de 1990 *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* les fondements de l'approche gouvernementale en matière d'intégration et de relations interculturelles au Québec » (CCPARDC, 2007, p. 14-15).

multiculturalisme — du modèle québécois soit l'interculturalisme. Enfin, la Ville de Montréal reconnaît par l'adoption de l'interculturalisme que la culture et sa diversité d'expressions ne sont pas seulement une conséquence des flux migratoires, mais une constituante de la société québécoise et montréalaise :

[...] les dossiers des relations avec les communautés culturelles doivent être développés en ne perdant pas de vue la dynamique des relations interculturelles et interraciales à l'intérieur d'une collectivité dont la majorité est francophone (Ville de Montréal, 1988a, p. 24).

À la fin des années 80, Montréal établit les fondements de la stratégie interculturelle qui inspirera et caractérisera l'action municipale montréalaise en matière des relations interculturelles⁶⁸.

La Ville de Montréal a adopté en 1988 une politique d'interculturalisme insistant sur le caractère bidirectionnel de l'action de la Ville, politique qui « vise aussi bien la majorité ethnique francophone que les groupes ethniques minoritaires désireux de participer pleinement à la société d'accueil » (Germain et al. 2003, p. 4).

Plusieurs documents, aussi bien administratifs que de nature politique, montrent la position de la Ville et l'approche interculturelle adoptée en matière de gestion de la diversité à Montréal. Il s'agit d'une conception selon laquelle

[...] les communautés culturelles seraient considérées comme des parties intégrantes de la société d'accueil avec des droits, des pouvoirs et des possibilités de participation équivalents. Cela implique que les membres de la majorité francophone reconnaissent qu'ils vivent dans une société pluriculturelle [...] (Ville de Montréal, 1988b, p.36).

et qui est adoptée par rejet à l'approche assimilationniste « [où] les cultures des minorités culturelles sont considérées comme des cultures de second ordre » et à des approches qui tendent à ghettoïser les différentes communautés, « parfois associés, peut-être injustement, à

⁶⁸ Rapport de la Commission permanente du Développement culturel *Les aspects multiethniques d'une politique de développement culturel* déposé au Conseil municipal (20 juin 1988).

des effets du multiculturalisme » selon lequel « [...] la société se divise en deux parties : d'un côté la majorité, de l'autre, les groupes ethniques, en marge du courant dominant » (Ville de Montréal, 1988b, p.34).

Parmi ces premiers documents officiels, soulignons les suivants : *L'administration municipale de Montréal et les relations avec les communautés culturelles. État de la situation et proposition d'orientation* (janvier 1988), connu comme le *Rapport Syms* par son auteure Christiane Syms⁶⁹; *Les aspects multiethniques d'une politique de développement culturel à Montréal* (juin 1988) et le mémoire de la Ville de Montréal présenté à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1991).

Quant à *L'administration municipale de Montréal et les relations avec les communautés culturelles. État de la situation et proposition d'orientation* (janvier 1988), il s'agit d'un document de nature administrative qui contribue de manière significative à l'établissement des bases de l'action de la Ville à l'égard de la diversité ethnoculturelle. La notion de « relations avec les communautés culturelles » contenue dans ce rapport ainsi que dans la dénomination du ministère responsable de l'immigration à cette époque, le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), réitère la façon de considérer l'interculturalisme, autant au niveau municipal qu'à celui du gouvernement du Québec, par la reconnaissance de la diversité, de la distinction entre immigration et communautés ethnoculturelles ainsi que par la recherche de l'établissement de dynamiques relationnelles entre les communautés et avec les administrations publiques.

⁶⁹ Fonctionnaire au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration du Gouvernement du Québec.

Bien qu'il s'agisse d'un document de nature administrative, cela n'enlève rien à sa valeur en tant que premier document définissant l'approche, la responsabilité et le rôle de l'administration municipale à l'égard des relations interculturelles :

La reconnaissance par l'Administration municipale d'un besoin de jouer un rôle actif à l'intérieur de la collectivité montréalaise en concertation avec les autres intervenants afin de favoriser les relations interculturelles et interraciales harmonieuses pour une cohésion propice au développement de Montréal (Ville de Montréal, 1988a, p. 23).

Ce document a donc une importance majeure quant à la construction du discours public et du « sens commun » du fait que c'est le premier document de l'administration municipale montréalaise qui porte de manière explicite sur les enjeux liés aux relations interculturelles, mais aussi qui comprend un lexique définissant plusieurs notions qui suscitent des interprétations variables : *communautés culturelles*, *minorités visibles* et *relations interculturelles et interraciales*. Selon la Ville, il s'agit « [...] de s'assurer que les mots prennent le même sens pour tous les lecteurs, compte tenu notamment des interrelations de la Ville avec les intervenants des autres paliers gouvernementaux » (Ville de Montréal, 1988a, p. 4).

Comme tout document de ce type, il définit d'abord le mandat de la Ville, les principes structurant l'exercice de ce mandat et les axes sur lesquels les actions municipales devraient s'inscrire. Il est intéressant d'observer comment la définition du mandat municipal en « relations interculturelles et interraciales » (Ville de Montréal, 1988a, p.11) est fortement influencée par le contexte social et politique dans lequel elle s'inscrit.

La notion « interraciales » fait apparition dans le discours public municipal avec l'arrivée du RCM à la mairie montréalaise. Cependant, elle sera graduellement abandonnée

par les administrations subséquentes qui maintiendront seulement l'expression « relations interculturelles ».

La propre composition du RCM (très diversifiée en termes ethniques par rapport aux autres formations politiques) de même que sa sensibilité en ce qui a trait à la lutte contre la discrimination raciale et à la représentativité des communautés ethnoculturelles au sein de l'administration municipale — inexistante auparavant —, pourraient expliquer que la notion «interraciale» soit si présente dans le discours et dans l'action municipale pendant cette période.

Le focus mis sur la composante raciale révèle, en partie, la posture pluraliste privilégiée par le RCM face à la diversité. Dans le cadre des recherches menées par le LABRRI, trois postures pluralistes ou façons d'agir face à la diversité (modèle « 3D ») ont été identifiées : 1) une posture qui privilégie l'action menant à la reconnaissance et à la protections des spécificités des populations (nommée « Diversité »); 2) une posture qui met l'accent sur la lutte contre la discrimination comme garantie d'équité et d'égalité (posture qui représenterait davantage l'approche pluraliste du RCM) (nommée « Discrimination ») et enfin, 3) une posture qui vise principalement à faciliter le rapprochement en essayant de réduire les écarts (nommée « Dialogue »).

L'approche interculturelle met l'accent sur le 3e « D » (dialogue) mais insiste sur la complémentarité des trois postures ainsi que sur l'importance de mener une analyse systémique à l'égard de la diversité. Même si chaque posture est nécessaire, mais elle ne garantit pas les conditions interculturelles (White, 2014).

Les individus et les institutions peuvent avoir une tendance plus marquée vers l'une ou l'autre de ces trois postures ce qui explique la pluralité des manières dont l'interculturel s'est traduit dans des actions et des politiques à travers le monde (Massana, 2016; White, 2014).

Les trois postures sont présentes à géométrie variable au sein des institutions qui partagent une vision pluraliste en fonction: du positionnement face à la diversité des institutions et des individus qui les conforment mais aussi du contexte sociopolitique à l'échelle locale, nationale et internationale. Enfin, les rapports des individus et des institutions aux trois postures ainsi que le contexte sociopolitique donné nous permettent de comprendre la diversité existant quant à l'appropriation institutionnelle de l'approche interculturelle et son évolution à travers le temps (Massana, 2016).

En outre, des mots comme celui de « minorité visible » en viennent à faire partie du langage municipal à cause de l'origine des nouvelles vagues d'immigration :

Les groupes dits des minorités visibles ont constitué la plus grande partie de l'immigration des récentes années et marquent la tendance actuelle et prochaine du flux migratoire alors que la plus grande partie de l'immigration dans le passé avait été composée de groupes d'origine européens [...] (Ville de Montréal, 1988a, p. 10)

Finalement, deux autres éléments me semblent au cœur de cette nouvelle façon de penser et d'organiser la structure municipale quant aux relations interculturelles : le besoin de développer des compétences individuelles et organisationnelles en relations interculturelles⁷⁰ d'un côté et la transversalité de l'approche interculturelle au sein de l'administration publique de l'autre : « si on accepte pour prémisse que les citoyens membres des communautés

⁷⁰ Ce constat se traduira par des programmes de sensibilisation et de formation auprès des employés et des élus municipaux en matière de relations interculturelles.

culturelles sont citoyens à part entière, il n'y a pas de secteurs exclusifs de la vie municipale en ce qui les concerne » (Ville de Montréal 1988a, p. 23)⁷¹.

Le document *Les aspects multiethniques d'une politique de développement culturel à Montréal* émane des travaux de consultation menés par la Commission permanente sur le développement culturel (juin 1988). Premièrement, ce document reflète l'optique de transversalité à travers laquelle l'administration municipale appréhende le dossier des relations interculturelles. En accord avec le caractère transversal attribué au dossier de relations interculturelles, la Commission permanente sur le développement culturel mena également en 1988 une consultation publique quant à l'apport des communautés culturelles qui donna lieu à un rapport déposé au conseil municipal intitulé : *Les aspects multiethniques d'une politique de développement culturel à Montréal*.

« J'ai été conseillère municipale de 1986 à 1994 et c'est dans le cadre de ma fonction de présidente de commission du conseil que j'ai mené une consultation et rédigé un rapport en lien avec les communautés culturelles. Évidemment, notre parti, le RCM s'était engagé à tenir compte de la réalité montréalaise et avait mis de l'avant des mesures pour notamment favoriser l'engagement à la ville de Montréal » (CM1).

Deuxièmement, il représente en quelque sorte le premier cadre de référence en « relations interculturelles et interraciales ». Ce document permet de faire un état des lieux sur la diversité ethnoculturelle montréalaise et d'établir les bases et l'orientation de l'action municipale en matière de relations interculturelles en adoptant l'interculturalisme comme approche privilégiée de gestion de la diversité :

La commission permanente du Développement culturel privilégie une approche interculturelle, laquelle favorise les échanges entre individus et des groupes de culture

⁷¹ Les professionnels engagés d'abord pour le Comptoir multilingue, mais qui devient finalement le Bureau Interculturel de Montréal (BIM) avaient parmi leurs mandats celui d'apporter leurs connaissances et leur expertise quant aux communautés culturelles à toutes les unités administratives municipales.

et/ou de races différentes dans une interaction dynamique (Ville de Montréal, 1988b, p. 38).

Quelques années plus tard, et dans ce même esprit, le mémoire de la Ville de Montréal présenté à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1991) réitère le caractère interculturel de la société montréalaise et réaffirme l'adoption de l'interculturalisme comme modèle d'intégration et de rapprochement entre l'ensemble des communautés établies à Montréal :

La situation particulière de Montréal a permis de mettre en œuvre, au cours des dernières années, le concept d'interculturalisme [...] avec le français comme langue de communication et de rapprochement, le principe intégrateur de l'action auprès de différentes communautés (Ville de Montréal, 1991, p. 81).

Ces trois documents sont, dans la première phase d'intervention municipale en matière de relations interculturelles, porteurs d'une nouvelle façon de penser et d'agir en matière de relations interculturelles implantée dans l'administration montréalaise avec l'arrivée du RCM et de Jean Doré à la mairie de la Ville. L'approche transversale conférée au dossier des relations interculturelles se matérialise par la reconfiguration de la structure administrative et notamment par la création en 1994 d'un comité interservices sur des questions interculturelles à la suite de l'élaboration de ce document : *Intervention de l'Administration municipale auprès des communautés culturelles* (1992). Ce comité avait pour mandat l'implantation au niveau de l'administration municipale du *Programme d'accès à l'égalité en emploi particulier pour les personnes membres des communautés culturelles* (PAÉE-CC) ainsi que la formation institutionnelle en relations interculturelles.

On commence à entrevoir à partir des années 90, dans l'agir institutionnel de la Ville à l'égard des relations interculturelles, une volonté de se doter de la structure nécessaire afin de mener une intervention systématisée auprès des communautés culturelles ainsi que de (re) penser la gestion des relations interculturelles et le rôle de la Ville à cet égard (Ville de Montréal, 1992). Cette volonté se concrétisera dans la période suivante. Les années 90 marquent ainsi le début d'une étape permettant de (re) penser la gestion des relations interculturelles et le rôle de la Ville à cet égard :

[...] Dans ce contexte d'une stratégie corporative, cette étape permettra d'intégrer les préoccupations et les projets de divers acteurs impliqués dans la problématique des relations interculturelles à la Ville de Montréal, dans une logique d'ensemble menant à l'implantation d'un plan d'action institutionnel (Ville de Montréal, 1992, p. 2).

Ce document fait une évaluation de l'intervention municipale de tous les services publics et parapublics auprès des communautés culturelles⁷² en même temps qu'il propose une nouvelle structure d'intervention pour mieux répondre aux défis de la diversité. Pour donner suite au document précédent et à des discussions au sein de l'appareil politico-administratif sur les transformations que la Ville devait mettre en place pour une intervention plus systématique auprès des communautés culturelles, il y a eu la création en 1992 de la Direction des affaires interculturelles (DAI) permettant d'institutionnaliser davantage l'approche interculturelle adoptée par Montréal et de le mettre en œuvre dans une vision intégrée et transversale.

⁷² « L'expression *communauté culturelle* fait référence à un ensemble d'individus qui ont en commun une manière de vivre qui se manifeste par la combinaison de plusieurs traits communs parmi les suivants : une même langue, une religion commune, un même pays d'origine, un même passé historique, une gastronomie, un sens de l'humour, l'expérience de certains régimes politiques, une même tradition vestimentaire souvent prescrite par la religion, la pratique de certains sports, de certains arts, etc. » (Ville de Montréal, 1988a).

[...] ce changement correspond à la reconnaissance de l'intensification du mandat du BIM lors du second mandat du RCM. Ce changement est considéré comme un geste décisif vis-à-vis des communautés culturelles (Montréal, 1992, p. 30).

Quatre types d'actions furent privilégiés pendant cette période en accord avec le mandat attribué et à partir de la structure municipale créée :

1) des actions auprès des citoyens issus des différentes communautés culturelles afin de promouvoir la connaissance mutuelle (entre ces populations et l'administration) et des rencontres avec des représentants des communautés culturelles à l'Hôtel de Ville afin de garantir l'accès aux informations et aux services municipaux à ces communautés ;

« Entre 1988 et 1991, on fait 15 rencontres avec les différentes communautés afin de leur présenter les services de la Ville. Il y a un rapport, me semble-t-il, qui est sorti de ces rencontres où il y a les demandes que les groupes avaient faites, tu pourrais le demander à Emmanuel. C'est la première fois que les directeurs de services étaient impliqués » (EC1).

Ainsi les agents du BIM participaient à plusieurs des activités organisées par les différentes communautés ethnoculturelles comme des émissions de radio et de télévision destinées aux groupes ethniques ainsi qu'à des chroniques bimensuelles dédiées à ces communautés⁷³. Ils ont également mis en place une stratégie de communication au moyen de pictogrammes sur le fonctionnement du service de collecte de déchets, stratégie dédiée à la population allophone ou avec une faible maîtrise du français afin de contourner les obligations imposées par la Loi 101. Dans le but de reconnaître l'apport des communautés culturelles à la vie montréalaise, la Ville a développé une démarche pour désigner des rues et des parcs du

⁷³ La chronique « MONTRÉAL-INFO », créée en 1989, était diffusée dans plus d'une vingtaine de périodiques des communautés culturelles.

nom de personnalités éminentes des communautés. L'administration locale encourageait également la mixité interculturelle par le loisir, notamment dans les bibliothèques publiques, les musées et les parcs.

La Ville attribuait ainsi aux espaces publics et à la culture un rôle fondamental dans l'intégration et le rapprochement entre communautés. Pour faire suite aux travaux de la Commission permanente du Développement culturel, la Ville avait mis en place plusieurs activités culturelles reflétant la diversité ethnoculturelle de la Ville ainsi que des programmes de soutien aux activités culturelles ayant un caractère interculturel. La Ville participait également à l'organisation des « Noëls du Monde »⁷⁴, à la Table de concertation de Côte-des-Neiges⁷⁵ ainsi qu'au comité de travail du même quartier dont l'objectif principal consistait à chercher des solutions à des problèmes vécus par les communautés culturelles du quartier. Le BIM contribuait financièrement à la programmation des Maisons de la culture pour la mise en valeur de la diversité artistique montréalaise.

Finalement, bien qu'il n'existait pas de politiques ou d'actions spécifiques pour encourager l'apprentissage de langues des communautés immigrées, la Ville soutenait des publications et des journaux produits par des minorités ethniques ainsi que le réseau de bibliothèques publiques pour qu'il se dote de collections multilingues. Depuis les premiers travaux faits par la Commission sur le développement culturel (1988), les bibliothèques ont été ciblées comme des lieux d'intégration et de rapprochement. Par le biais des Centres

⁷⁴ Ce projet a permis à plus de 40 groupes ethnoculturels de présenter, en décembre 1990 et en janvier 1991, leurs traditions de Noël dans le cadre des Noëls du monde. Il s'agit d'un projet organisé conjointement par le BIM, les Maisons de la culture de la ville, le MCCI, la Place des Arts et le Complexe Desjardins.

⁷⁵ Cette Table de concertation avait pour but de faciliter l'accueil et l'adaptation des immigrants et des réfugiés.

d'orientation et de formation des immigrants (COFI)⁷⁶, le BIM animait également des sessions d'information pour les étudiants issus de l'immigration.

2) Des actions de la lutte contre le racisme et la discrimination : implantation du *Programme d'accès à l'égalité pour les personnes membres des communautés culturelles* (PAÉE-CC)⁷⁷, Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale (1989) et commémoration annuelle de la Journée internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (21 mars), proclamation du Mois de l'histoire des Noirs (1992) et proclamation de l'Année de l'harmonie interculturelle et interracial (1993).

3) Des actions corporatives visant à instaurer une nouvelle logique dans l'ensemble de l'action publique municipale sensibilisée et outillée pour répondre à une clientèle de plus en plus diversifiée. Soulignons à cet égard l'adoption d'un plan de communication corporatif interculturel en collaboration avec le Module des communications et la mise en œuvre d'un programme de formation des gestionnaires aux relations interculturelles. Le personnel du BIM exerçait aussi son rôle de conseil-expert dans l'ensemble de services corporatifs et des neuf territoires que comptait administrativement la Ville à cette époque-là.

4) Des actions en lien avec la démocratisation et la participation citoyenne. En accord avec les priorités de démocratisation des institutions politiques municipales⁷⁸ et de la prise en

⁷⁶ Les Centres d'orientation et de formation des immigrants (COFIS) sont créés par le Gouvernement du Québec en 1969. Ces derniers sont d'abord placés sous la responsabilité des commissions scolaires et en 1975, leur responsabilité est transférée au ministère de l'Immigration.

⁷⁷ Programme visant à augmenter la présence des membres des communautés culturelles au sein de la fonction publique de Montréal (1989).

⁷⁸ Également en 1988, l'Administration propose une politique-cadre en matière de consultation publique. Elle suggère la création de trois instances de consultation : les comités-conseils d'arrondissement, le Bureau de consultation de Montréal et les commissions permanentes du Conseil municipal (http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/democratie/democratie_fr/expo/democratisation/rcm/index.shtml).

compte de la diversité ethnoculturelle présente dans la ville, la nouvelle administration Doré met en place un Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales (CCRIM, 1989) ainsi qu'une consultation publique concernant l'apport économique des communautés culturelles à la société montréalaise (1992).

Le CCRIM, crée le 21 mars 1990, était formé de membres de la société civile. Il fut créé en tant qu'organisme consultatif représentatif des communautés ethnoculturelles. Son mandat était d'émettre des avis et des recommandations d'initiative propres ou à la demande du Comité exécutif sur des enjeux municipaux touchant les communautés ethnoculturelles. Cependant, cet organisme demeure fragile quant à son indépendance par rapport au pouvoir politique en raison de son caractère consultatif et de l'absence de garantie juridique. Fourot (2013) constate également dans ses recherches que

[...] même si la création du CCRIM représente une ouverture à la médiation avec les acteurs locaux, plusieurs manifestent le risque d'instrumentalisation par la municipalité et la perte des moyens de revendication de ces leaders lorsqu'étaient en dehors des sphères politiques formelles (Extrait d'une entrevue du 5 juin 2017 avec Claudel Toussaint dans Fourot, 2013, p. 8.).

Sur le plan international, le Bureau interculturel de Montréal (BIM) collabore en 1990 aux événements liés à la visite de Winnie et Nelson Mandela à Montréal ainsi qu'à la préparation de la troisième conférence au sommet des grandes villes du monde sur le développement viable en milieu urbain.

Avec la nouvelle administration Doré, il semble également y avoir une nouvelle façon de concevoir la citoyenneté municipale par rapport à l'administration précédente ce qui a un impact sur la définition même de citoyen dans le contexte montréalais. Elle culminera officiellement des années plus tard avec la *Charte montréalaise des droits et des responsabilités* (2006). Concrètement, celle-ci affirme dans son article 30 : « on entend par citoyenne ou citoyen, une personne physique vivant sur le territoire de la Ville de Montréal »

(Ville de Montréal, 2006). Ainsi, la citoyenneté est définie en tenant compte de la réalité multiculturelle de la population montréalaise. Pour la première fois dans l'histoire de l'administration municipale se manifestent une ouverture et une reconnaissance publique de la diversité de sa population.

« Depuis son arrivée, Doré a exprimé sa volonté d'ouvrir l'Hôtel de Ville aux citoyens ; une chose qui n'avait été jamais faite avant [...] et c'est comme ça que nous avons organisé des rencontres avec les principales communautés culturelles présentes à Montréal. Nous avons fait 15 rencontres me semble-t-il. Si on voulait travailler avec eux, il fallait d'abord les connaître, entendre ces préoccupations et faire en sorte qu'elles connaissent aussi les services et l'administration publique » (EC1).

Cette nouvelle administration permet la reconnaissance publique de l'existence des barrières culturelles et linguistiques qui font obstacle à la pleine participation à la vie municipale de tous les citoyens qui composent la ville. À ce propos, l'un des agents du BIM soulevait lors d'une entrevue : *« pour contrer les écarts linguistiques, chacun des professionnels engagés parlait au moins une des langues des principales communautés culturelles de Montréal » (EC3)*. Cette ouverture symbolique des portes de l'Hôtel de Ville et les rencontres entre l'administration montréalaise et les communautés culturelles montréalaises incarnent cette vision citoyenne de la participation de toutes les communautés à la vie publique montréalaise. Il s'agit non seulement d'une volonté de reconnaissance des communautés culturelles mais aussi d'une volonté de rapprochement et de connaissance entre l'administration municipale et ces dernières ce qui donne à cette action, un caractère à la fois citoyen (participation à la vie publique) et interculturel (rapprochement et connaissance mutuelle).

Cette nouvelle façon de concevoir la citoyenneté, contextualisée dans une réalité multiculturelle, justifia également la mise en place des « mesures de redressement » (Ville de

Montréal, 1988a) et de services spécifiques adaptés aux besoins des populations afin de garantir la pleine participation des citoyens de toutes origines à la ville municipale. On retrouve dans ce premier document plusieurs éléments renvoyant à la notion de « citoyenneté urbaine en contexte interculturel » (Massana 2016; White et al., 2014), centrale dans l'approche interculturelle. De plus, la notion d'intégration qui commence à apparaître dans ces documents est très reliée à cette participation à la vie publique :

Il s'agit de développer dans les relations avec les communautés culturelles [...] Une approche non marginalisante, mais faite dans une perspective d'intégration à la vie montréalaise (Montréal, 1988a, p. 24).

La plupart des services et des actions mis en place pendant cette période étaient donc dédiés à la connaissance et la reconnaissance de la diversité de la population montréalaise et des mesures pour répondre aux besoins propres aux différentes communautés afin de réduire les écarts existants : « la première phase d'intervention de la Ville de Montréal (1987-1992) a consisté à mettre en place des services spécialisés destinés aux communautés ethnoculturelles » (Ville de Montréal, 2011, p. 6).

Parmi les programmes et les actions développés dans cette première phase, on trouve plutôt des actions que des programmes et avec une approche interculturelle portant principalement sur la réduction des écarts culturels et linguistiques et la lutte contre la discrimination.

[...] diffusion d'information dans plusieurs langues notamment dans les médias « ethniques », revue des programmes et des procédures pour s'assurer qu'ils ne présentent pas de barrières discriminatoires, programmes de conscientisation sur le racisme et les particularismes religieux ou culturels auprès des agents chargés de divers services à la population, programmes dits « d'accès à l'égalité » en emploi ciblant une composition de la fonction publique municipale qui corresponde à la proportion des divers groupes dans la population, programmes favorisant les entreprises ethniques

comme fournisseurs de biens et de services à la municipalité ou imposant, comme critères de sélection des fournisseurs ou des sous-traitants, le respect de certaines directives sur la non-discrimination et la « promotion du multiculturalisme » (Germain et al., 2003, p. 4).

Parmi les propositions contenues dans le programme de Jean Doré, il y avait également la création d'un comptoir de service multilingue pour faciliter l'accessibilité aux services municipaux pour la population allophone, la mise en place d'un « comité consultatif permanent sur les minorités, avec un représentant choisi par chaque minorité importante » (Noël, 1986, cité dans Fourot 2013, p. 77) et la création du poste d'ombudsman afin de recevoir les plaintes citoyennes ou l'établissement des quotas quant à l'embauche de personnes issues de minorités ethniques⁷⁹ (Fourot, 2013).

En guise de conclusion, la gestion de la diversité ethnoculturelle à l'échelle municipale pendant cette période est indissociable sur le plan discursif de la reconnaissance des minorités ethnoculturelles et d'une majorité culturelle francophone au sein de la société montréalaise.

La reconnaissance des communautés culturelles comme composantes de la société montréalaise [...] La reconnaissance par l'Administration municipale d'un besoin de jouer un rôle actif [...] afin de favoriser les relations interculturelles et interraciales harmonieuses pour une cohésion propice au développement de Montréal (Ville de Montréal, 1988a, p. 23).

L'Administration municipale ne vise pas le développement de ses relations avec les communautés culturelles indépendamment de sa responsabilité à la collectivité dont elles font partie ni en marge du respect de l'identité culturelle du groupe majoritaire francophone qui la compose (Ville de Montréal, 1988a, p. 23).

⁷⁹ Le programme de Doré prévoyait des obligations contractuelles à cet égard pour les entreprises faisant affaire avec la Ville (Fourot, 2013).

La notion de citoyenneté et de « pleine participation à la vie municipale » (Ville de Montréal, 1988a) devient une autre des composantes essentielles de l'approche interculturelle du RCM et de la Ville de Montréal (Massana, 2017). En outre, les relations interculturelles sont conçues comme un enjeu qui concerne l'ensemble de services municipaux touchant toutes les sphères publiques.

[...] si on accepte pour prémisse que les citoyens membres des communautés culturelles sont citoyens à part entière, il n'y a pas de secteurs exclusifs de la vie municipale en ce qui les concerne (Ville de Montréal 1998a, p. 23).

Cette vision quant à la gestion des enjeux interculturels exigera dans les années ultérieures un renforcement de l'action de Ville pour consolider un régime de gouvernance de concertation entre les différents acteurs (publics, parapublics, privés et du milieu communautaire) :

La reconnaissance par l'Administration municipale d'un besoin de jouer un rôle actif en concertation avec les autres intervenants [...] (Ville de Montréal 1998a, p. 23)

5.2.2 Adaptation politico-administrative à la diversité ethnoculturelle (1994-2001)

Je parle de cette étape comme d'une étape d'adaptation interne même si d'autres stratégies — qui ne vont pas strictement dans ce sens — sont adoptées pendant cette période. L'adéquation de la structure et des services municipaux à la diversité ethnoculturelle de la ville me semble être la stratégie centrale de la municipalité en matière relations interculturelles :

« On passe d'une étape très axée sur les actions à une étape plutôt centrée à se doter d'une structure institutionnelle centralisée et plus forte. À l'époque de la DAI, on faisait beaucoup de travail de coordination. Ça, il faut que tu le notes, c'est un changement par rapport à aujourd'hui. Aujourd'hui, on est beaucoup moins dans l'intergouvernemental. Le conseiller aujourd'hui ne fait pas ça » (EC2).

C'est dans ce virage vers le travail interne que réside, selon moi, l'originalité de cette période. Elle se traduit notamment par la mise en place de plusieurs plans institutionnels, la stratégie de coordination avec les services et les sociétés paramunicipales, la continuité du comité interservices mis en place en 1994 ainsi que l'accroissement et la consolidation des programmes de formation et de sensibilisation auprès des gestionnaires et des employés municipaux. On peut observer d'autres tendances qui caractérisent la stratégie interculturelle municipale durant cette période et dont plusieurs verront leur consolidation par la suite soit :

- 1) l'intensification des relations partenariales et des relations intergouvernementales ;
- 2) le rejet des instances existantes (consultatives et administratives) et la création de nouvelles structures ;
- 3) la poursuite et l'élargissement des actions pour accroître la représentativité des communautés ethnoculturelles au sein de l'administration municipale par le biais notamment du Programme d'accès à l'égalité en emploi pour les communautés culturelles ;
- 4) la réaffirmation du positionnement de la Ville en matière de relations interculturelles ainsi que de l'approche choisie ;

Le dossier des relations interculturelles à la Ville de Montréal prend, au cours de cette période, une forme de plus en plus structurée et l'action devient de plus en plus étendue et

transversale se cristallisant avec l'élaboration du *Plan d'action triennal, construire ensemble* (2000, 2001 et 2002).

1) Intensification des relations partenariales et des relations intergouvernementales.

Il y a intensification des relations partenariales et des relations intergouvernementales entre 1994 et 2000. L'administration municipale établit des plans d'action institutionnels en matière d'affaires interculturelles⁸⁰ en vue de coordonner les activités reliées aux communautés culturelles de concert avec les services et/ou les sociétés paramunicipales : approvisionnement et soutien technique ; culture ; contentieux ; développement économique ; greffe ; habitation ; immeubles ; Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) ; parcs, jardins et espaces verts ; permis et inspections ; prévention des incendies ; propreté ; relations avec les citoyens ; secrétariat administratif ; sécurité du revenu ; sports, loisirs et développement social ; travaux publics ; urbanisme, etc. (Ville de Montréal, 2012).

L'une des particularités de ces plans était de prévoir des mesures pour implanter une approche municipale qui tienne compte de la diversité ethnoculturelle autant à l'intérieur des services que dans les services auprès des citoyens; ce qui avait déjà été constaté lors des premiers documents officiels à la fin des années 80 :

[...] la responsabilité du dossier des relations avec les communautés culturelles, est une responsabilité de coordination [...] à travers tout l'appareil municipal, de sorte que chaque intervenant de l'Administration municipale intègre la réalité pluriculturelle de Montréal dans la réalisation de sa tâche, tout en étant conscient de l'impact de cette action dans un contexte social fragile (Ville de Montréal, 1988a, p. 24).

⁸⁰Le plan d'action institutionnel en matière d'affaires interculturelles a fait l'objet d'énoncé périodique annuel (1994, 1995, 1996, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000)

Pour y parvenir, l'administration a mis en place des programmes de formation auprès des employés aux relations interculturelles et à la gestion en contexte interculturel, des programmes pour sensibiliser les employés de la Ville à l'importance d'intégrer les nouveaux membres des communautés culturelles, des projets et des initiatives pour favoriser une plus grande présence et représentation des membres des communautés culturelles parmi les employés de la ville notamment par un plan d'action spécifique du *Programme d'accès à l'égalité pour les personnes membres des communautés culturelles* (PAÉE-CC), des publications internes destinées aux employés municipaux mettant en valeur les actions des différents services en ce qui a trait aux relations interculturelles ainsi qu'en faisant la promotion d'outils de connaissance des communautés culturelles (portraits, profils, etc.).

Sur le plan intergouvernemental, l'administration Bourque affirme sa volonté de continuer à

[...] travailler en complémentarité et en partenariat avec les intervenants du milieu et, particulièrement, avec les deux paliers de gouvernement responsables du domaine de l'immigration et les organismes communautaires (Ville de Montréal, 2000a, p. 19).

C'est ainsi qu'on assiste en 1999 à la signature de la première entente entre la Ville et le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration du Gouvernement du Québec pour la mise en œuvre et la gestion d'un plan d'action (500 000 dollars) afin de favoriser l'intégration en français des nouveaux arrivants dans les quartiers montréalais.

L'entente vise plusieurs domaines publics d'action : culture, intervention en milieu de vie, développement économique et intégration en emploi, habitation et lutte contre le racisme et à la discrimination (Ferretti, 2016, p. 26).

S'instaure alors un partenariat intergouvernemental en matière d'intégration et de relations interculturelles dans lequel les organismes communautaires occuperont un rôle central par le biais de la réalisation des projets financés par l'entente. Cette entente implique également une décentralisation des services d'intégration et de francisation⁸¹ sur une base territoriale où l'échelle inframunicipale représentée par le « quartier » se situe au cœur de l'intervention. Elle se traduit par une augmentation des services d'intégration dans les quartiers notamment ceux où l'installation des immigrants est plus marquée (Archibald, 2000, cité dans Fourot, 2013).

D'ailleurs, en matière de relations avec le milieu académique et universitaire depuis 1995, l'Administration municipale soutiendra la création d'un Centre d'excellence sur l'immigration et les métropoles à Montréal et à la mise en place du « Projet Métropolis ». Le but de ce projet était « d'établir un lien continu avec les chercheurs et de développer un corpus de recherche plus cohérent et plus complet sur Montréal » (Dumas et Ville de Montréal, 1997, p. 293) afin de « faire émerger de façon plus systématique les questions touchant à l'urbain et au rôle des gouvernements locaux » (Dumas et Ville de Montréal, 1997, p. 293).

2) Rejet des instances existantes (consultatives et administratives) et création de nouvelles structures.

⁸¹ « Pour répondre aux problématiques soulevées par une étude de marché menée par le MRCI sur les services de francisation auprès des immigrants de plus de 16 ans arrivés entre 1992 et 1995 le ministère, par le biais d'un groupe de travail externe, poursuit en 1997 une évaluation des services de francisation. Quatre constats ressortent principalement de son évaluation : 1) le nombre d'heures d'enseignement est insuffisant à l'apprentissage du français, 2) le réseau de formation est incohérent. On souligne le besoin d'harmoniser les liens entre les différents milieux de formation (COFI, commissions scolaires, cégeps et universités), 3) il manque de services permettant aux stagiaires d'améliorer leurs compétences en dehors des classes et 4) les milieux de travail fréquentés par certains immigrants ne favorisent pas leur intégration linguistique (...). Ces constats auront selon Ferretti une influence décisive sur la signature de l'entente entre le MICC et la Ville de Montréal pour que celle-ci réalise certaines missions d'accueil et d'intégration des immigrants » Jean Ferretti (2016). Voir : <http://www.irec.net/upload/File/rrc20160127immigration%281%29.pdf>

Je fais ici référence à des changements dans la structure organisationnelle de la Ville en matière de relations interculturelles ainsi que de l'organisme consultatif « créé pour conseiller le comité exécutif de la Ville de Montréal sur les questions interculturelles et interraciales » (Ville de Montréal, 2011, p. 7). D'une part, le Bureau interculturel de Montréal (BIM) est remplacé en 1992 par la Division des affaires interculturelles à laquelle est attribué un rôle de « consolidation de l'expertise de l'ensemble des services municipaux » (Ville de Montréal, 2011, p. 26). D'autre part, le Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales (CRIMM) créé en 1989 devient, en 1994, le Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal (CARIM). Ce dernier changement coïncide avec un changement politique au sein de l'administration montréalaise avec l'arrivée au pouvoir de Pierre Bourque.

Cette nouvelle administration et le maire Bourque lui-même partagent une vision gestionnaire de la fonction publique qui se manifeste par l'élimination de plusieurs postes et commissions, dont celui de secrétaire général, des commissions permanentes d'élus municipaux ainsi que des comités-conseils d'arrondissement⁸². Selon Fourot (2013), on assiste à « une concentration des processus décisionnels aux mains des élus » avec l'arrivée de Bourque à la mairie montréalaise. (Fourot, 2013, p. 75)

⁸² « Les Comités-conseils d'arrondissements sont créés en 1988, en vertu du règlement 7988 adopté le 13 décembre 1988 par le Conseil de ville de Montréal. La création des Comités-conseils s'insère dans le processus de réorganisation municipale entreprise par l'administration du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM). Les Comités-conseils, au nombre de neuf, regroupent des districts électoraux par arrondissement. Les Comités-conseils d'arrondissement sont abolis en 1994, en vertu du règlement 94-135 adopté le 12 décembre 1994 par le Conseil de ville à la suite de la réorganisation entreprise par l'administration de Vision Montréal. Ils sont remplacés par 16 conseils de quartier créés en vertu du règlement 95-205 adopté le 19 octobre 1995. Le mandat des Comités-conseils d'arrondissement est “de fournir au Comité exécutif des avis sur les objets portés à son ordre du jour par ce dernier et d'entendre à cette fin les citoyens dans une assemblée publique tenue dans l'arrondissement” (règlement 7988) » (Catalogue des archives de la Ville de Montréal [s. d.]. Repéré à <https://archivesdemontreal.ica-atom.org/montreal-quebec-comites-conseil-darrondissements>).

3) *Continuation et élargissement des actions pour accroître la représentativité des communautés ethnoculturelles au sein de l'administration municipale.*

La Ville de Montréal poursuit des projets et des initiatives contenus dans les plans institutionnels pour accroître la présence d'employés municipaux issus des communautés ethnoculturelles municipales par le biais notamment du *Programme d'accès à l'égalité pour les personnes membres des communautés culturelles* (PAÉE-CC). Cette administration tente également, par le développement de nouveaux chantiers, de renforcer et d'élargir l'action municipale en relations interculturelles à l'ensemble des domaines d'actions publiques en lien avec le développement économique, social et culturel.

4) *Réaffirmation de l'approche interculturelle prise par la Ville dans la période précédente en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle.*

La position de la Ville en matière d'immigration et de gestion de la diversité se reflète dans la succession de plans institutionnels élaborés au cours de cette période, mais aussi à travers ces deux mémoires présentés à l'Assemblée nationale : *L'immigration, un enjeu stratégique pour Montréal* (1997) et *Pour une vision intégrée de la gestion de l'immigration à Montréal* (1998), la proclamation du *Mois de l'histoire des Noirs* depuis l'année 2000 et la mise en place d'un *Plan triennal d'action, construire ensemble* (2000, 2001, 2002) en matière de relations interculturelles. Ce plan marquera la feuille de route de l'action municipale en relations interculturelles pour les années à venir. Le plan d'action réitère à nouveau l'adoption de l'interculturalisme comme modèle pour

[...] encourager le rapprochement et les échanges entre les diverses cultures qui font l'identité montréalaise et qui contribuent à la richesse du développement social, culturel et économique de Montréal (Ville de Montréal, 2000a, p. 17).

Il établit cinq grandes cibles de gestion auxquelles l'action municipale doit contribuer :

1) l'accueil et l'établissement des nouveaux arrivants dans la ville ; 2) l'application des principes d'équité, de non-discrimination et de non-exclusion (dans le cadre des pouvoirs que la Ville peut exercer) ; 3) la prise en compte des besoins des citoyens et citoyennes de toutes origines dans l'offre de service et ; 4) le potentiel de la diversité ethnoculturelle montréalaise et « le caractère cosmopolite de la ville » (Ville de Montréal, 2000a, p. 23) et 5) l'ébauche de nouveaux chantiers pour l'avenir de l'action municipale en relations interculturelles qui seront renforcés par l'administration suivante : intégration et employabilité ; intégration des jeunes issus des communautés ethnoculturelles et des minorités visibles ; intégration par l'art et la culture ; lutte contre la pauvreté et habitation.

De mes échanges avec les professionnels du SDSS ressort, de manière unanime, la valeur de document-cadre que ces professionnels attribuaient à ce plan.

Au-delà du Programme d'accès à l'égalité qui se poursuit, d'autres programmes sont mis en place pour favoriser l'intégration économique des communautés ethnoculturelles, par exemple le programme *Expérience de travail* créé en 1996 pour la clientèle immigrante. Pour dynamiser les milieux d'affaires, la Ville soutient et participe en 1996 à la Table de concertation du quartier chinois dont émerge un Plan de développement du quartier qui tient compte des aspects liés à la revitalisation sociale et économique de cette zone. La Ville publie de plus en 1997 le premier *Répertoire des regroupements des gens d'affaires des communautés culturelles de Montréal*.

Au chapitre de la clientèle jeunesse, les jeunes issus de l'immigration deviennent dorénavant un des principaux groupes ciblés par la stratégie interculturelle de Montréal. Pendant cette période, plusieurs communautés et groupes communautaires recevront un soutien financier et logistique de la Ville pour le développement de projets et de programmes favorisant l'intégration et le rapprochement interculturel entre les jeunes. Le Service de développement économique, en collaboration avec les services municipaux et deux commissions scolaires, met en place en 1996 le programme *Persévérance scolaire* afin d'augmenter l'employabilité des jeunes et d'encourager la persévérance aux études. Dans le même ordre d'idées, le projet *Montréal espoir jeunesse*, visant l'insertion professionnelle des jeunes des diverses origines ethnoculturelles est créé en 1998. En vertu d'ententes conclues en décembre 1998 avec les gouvernements du Canada et du Québec, la Ville de Montréal offre, en 1999, 50 stages rémunérés à des jeunes de 18 à 30 ans qui sont sans emploi.

C'est aussi par la culture que la Ville met en valeur la diversité ethnoculturelle montréalaise, particulièrement par le programme de soutien à l'interculturalisme qui avait pour but de mettre en valeur le potentiel culturel des communautés ethnoculturelles, potentiel mis également en valeur par la programmation des maisons de la culture, créées dans les années précédentes. En matière linguistique, le Réseau d'aide volontaire des interprètes (RAVI) a été créé en 1997 et est devenu le Réseau d'aide volontaire des employés interprètes (RAVEI). Il s'agissait d'un service interne mis à la disposition des employés municipaux en vue de faciliter les communications avec les membres des communautés ethnoculturelles ne parlant ni le français ni l'anglais.

En matière d'habitation, par l'entremise de l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM), on assiste à la mise en place de programmes et de projets favorisant l'intégration et

le rapprochement des communautés ethnoculturelles dans les HLM et dans les quartiers. Sur le plan urbain et dans le but de refléter la réalité pluriculturelle dans la toponymie des lieux, le Service d'urbanisme met en place des mesures assurant la mise à jour de la banque de noms à la suite de requêtes émanant des citoyens. L'adoption du *Plan d'action dans les quartiers sensibles 2000-2001*⁸³ pour lutter contre la pauvreté et notamment favoriser l'intégration sociale des populations immigrantes constitue un autre reflet de cette vision, partagée par la Ville et le ministère, du quartier comme espace urbain clé pour l'intégration ainsi que des liens existant entre pauvreté et immigration.

Enfin, cet extrait du contrat entre la Ville de Montréal et le Gouvernement du Québec⁸⁴ me semble refléter de manière claire la philosophie d'action instaurée au sein de la Ville et qui se consolidera dans les années suivantes :

Durant cette même période, de nouvelles approches d'intervention ont été expérimentées. Par exemple, en 1999, le gouvernement et la Ville signaient une entente-cadre qui posait les premiers jalons d'une intervention mieux arrimée dans la mise en œuvre des initiatives publiques. Trois grands axes d'intervention étaient alors privilégiés : le développement social, le développement économique et urbain, ainsi que le développement culturel. Pour chacun de ces axes, un ensemble de mesures particulières et de projets étaient identifiés, constituant un plan d'action commun. Cette entente respectait une formulation plus classique, énumérant une série de projets et d'investissements que chacune des parties s'engage à réaliser, mais introduisait aussi le principe de la transversalité, précurseur d'une démarche de gestion intégrée du territoire, qui s'est articulée dans le Plan d'action dans les quartiers sensibles (2000-2001), puis dans le Plan d'intervention dans les quartiers ciblés (Contrat de la Ville de Montréal — Gouvernement du Québec 2003 – 2007).

⁸³ Ville de Montréal (2000 b). *Le plan d'action dans les quartiers sensibles 2000-2001 : pour lutter contre la pauvreté et favoriser l'intégration sociale*. Direction générale, Ville de Montréal : Montréal.

⁸⁴ Contrat de Ville 2003-2007. Repéré à

http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/metropole/documentation/contrat_ville_montreal.pdf

5.2.3 Consolidation des programmes interculturels et des relations intergouvernementales (2002 – 2013)

Cette période est marquée par des changements politiques, à la mairie de la Ville d'abord et à l'échelle du gouvernement du Québec par la suite, qui auront des conséquences sur la composition et la structure politico-administrative de la Ville de Montréal. D'abord, l'arrivée de Gérald Tremblay à la mairie de Montréal le 4 novembre 2001 est accompagnée d'un processus de fusions par lequel une nouvelle Ville voit le jour le 1^{er} janvier 2002. Ce processus avait pour but d'articuler une gestion des enjeux et des services municipaux de manière décentralisée en attribuant une plus grande autonomie aux arrondissements. Cette nouvelle Ville était composée de 27 arrondissements dotés d'un conseil et d'un maire.

L'arrivée en avril 2003 du Parti libéral dirigé par Jean Charest à la tête du Gouvernement du Québec entraîne une révision du projet de décentralisation municipale mené par Montréal ainsi que par d'autres municipalités québécoises. La remise en question de ce processus est accompagnée d'une série de démarches de consultation citoyenne, à l'initiative du gouvernement du Québec, sur la réorganisation territoriale de plusieurs municipalités qui avaient été fusionnées à la nouvelle Ville en 2002.

Pour faire suite à ces démarches initiales et à la tenue d'un référendum « portant sur le maintien de la Ville de Montréal ou la reconstitution de municipalités dotées des territoires qu'elles avaient au 31 décembre 2001 » (Ville de Montréal, s. d.), le 20 juin 2004 « quinze anciennes villes sont reconstituées » (Ville de Montréal, s. d.)⁸⁵. En conséquence, une nouvelle

⁸⁵ Repéré à http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/democratie/democratie_fr/expo/fusions/tremblay/index.shtml

reconfiguration de la Ville entre officiellement en vigueur le 1^{er} janvier 2006 (voir anexe 2). Cette nouvelle Ville, telle qu'on la connaît aujourd'hui, est composée de 19 arrondissements dotés d'un Conseil et d'un maire d'arrondissement. Cette nouvelle organisation permet de mettre en place une stratégie de décentralisation du pouvoir de la Ville afin que ce soit l'unité politico-administrative la plus proche du citoyen, soit l'arrondissement et les quartiers, qui puisse répondre à des enjeux spécifiques liés au territoire⁸⁶.

Ceci a un impact sur l'articulation de l'action municipale en relations interculturelles. Dorénavant, les questions reliées aux relations interculturelles seront gérées par l'entremise des conseillers en développement social qui s'occupent de l'ensemble des domaines d'action municipale qui touchent la cohésion sociale, dont l'immigration et les relations interculturelles. Ces nouvelles compétences attribuées aux arrondissements se traduiront ainsi par une action publique municipale sous une nouvelle approche territoriale décentralisée et canalisée par les arrondissements. Les arrondissements s'insèrent comme acteurs centraux dans la gestion de la diversité ethnoculturelle sur le plan local. Cette décentralisation et cette volonté de gestion de proximité sont justifiées par la volonté de s'adapter aux réalités propres des milieux de vie et elle se concrétise par la prise en charge par les arrondissements de la gestion des services de proximité au sein de la nouvelle Ville.

La nouvelle organisation de la Ville, animée par une volonté de décentraliser les enjeux municipaux, implique une décentralisation municipale de la gestion de la diversité

⁸⁶ Projet de loi 33 *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal* — sanctionné le 18 décembre 2003 : les conseils d'arrondissement disposent des mêmes pouvoirs et sont soumis aux mêmes règles que le conseil de toute autre municipalité québécoise.

ethnoculturelle via les arrondissements soutenue principalement par le « Contrat de Ville »⁸⁷ signé entre la Ville et le Gouvernement et les ententes (principalement avec le ministère responsable de la lutte à la pauvreté et le ministère responsable de l'immigration). Les arrondissements peuvent, par ces ententes, mettre en place leur propre dispositif politico-administratif en matière de gestion de la diversité.

L'arrivée du maire Tremblay est significative en matière d'engagement interculturel de la part de la nouvelle ville qui vient d'être créée à la suite des fusions municipales. Plusieurs déclarations et proclamations démontrent la volonté de reconnaître la diversité ainsi que de lutter contre la discrimination : Proclamation du 21 mars en tant que Journée internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination⁸⁸; la Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et l'inclusion en 2002 ; le Mois du patrimoine asiatique en 2004 et la Journée *Martin Luther King Jr.* en 2005. La Ville est également membre de la Coalition des municipalités canadiennes contre le racisme et participe à la Coalition internationale des villes contre le racisme sous l'égide de l'UNESCO depuis 2006 (Massana et Rioux, 2018 [trad.libre du texte original en anglais]).

D'ailleurs, le conseil municipal de la Ville de Montréal adopte le 20 juin 2005 la *Charte montréalaise des droits et des responsabilités*. Elle a une signification particulière quant à l'approche interculturelle de la Ville en ce qu'elle réaffirme de façon normative

⁸⁷ Contrat de Ville 2003-2007. Repéré à

https://www.mamrot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/metropole/documentation/contrat_ville_montreal.pdf

⁸⁸ « Cette proclamation engageait donc la Ville de Montréal à, entre autres, implanter des mesures d'éducation pour promouvoir la diversité et la solidarité au sein de l'administration et auprès des Montréalais et des Montréalaises » (Ville de Montréal, 2012).

l'adoption d'une optique citoyenne basée sur le territoire et qui tient compte de la diversité ethnoculturelle de cette dernière :

La ville constitue un territoire et un espace de vie où doivent être promues la dignité et l'intégrité de l'être humain, la tolérance, la paix, l'inclusion ainsi que l'égalité entre toutes les citoyennes et tous les citoyens (Art.1, *Charte des droits et des responsabilités de la Ville de Montréal*, 2006).

De plus, la Charte proclame dans son article 30 : « on entend par citoyenne ou citoyen, une personne physique vivant sur le territoire de la Ville de Montréal » (Art. 30, *Charte des droits et des responsabilités de la Ville de Montréal*, 2006). Il s'agit donc d'une conception inclusive de la citoyenneté. Dans cette même optique citoyenne des relations interculturelles, le Conseil interculturel de Montréal (CIM) vient remplacer en 2005 le CARIM (l'organisme de consultation existant avant que les fusions municipales reconfigurent administrativement et territorialement la Ville de Montréal) et est enchâssé dans la *Charte montréalaise de droits et des responsabilités*. C'est ainsi que, pour la première fois, l'organisme consultatif en matière d'immigration et des relations interculturelles parvient à détenir un statut légal qui le rend, à priori, moins fragile face aux décisions et aux changements politiques⁸⁹. Le CIM est un organisme de consultation en relations interculturelles composé de membres de la société civile. De sa propre initiative ou à la demande du conseil de la Ville ou du comité exécutif, le CIM émet des avis sur toute question relative aux relations interculturelles ou qui peut être susceptible d'avoir un intérêt auprès des communautés ethnoculturelles. Quant aux relations avec le Gouvernement du Québec, la Ville de Montréal et le ministère des Relations avec les

⁸⁹ Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi 121 augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec en septembre 2017, le CIM est devenu à nouveau un organe de consultatif dont son maintien ou abolition reste à discrétion de la Ville de Montréal.

citoyens et de l'Immigration (MRCI) signent en 2002 la première Entente triennale Ville-MRCI (2005) pour l'intégration des immigrants en français à Montréal et dans les quartiers.

En poursuivant son engagement politique et sa volonté d'avoir une incidence auprès des organismes de décision à plusieurs niveaux, la Ville présente en 2006 un mémoire dans le cadre de la consultation du gouvernement du Québec sur le projet de politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination.

Cette période est notamment marquée par une vision programmatique et structurante de l'action municipale en matière de relations interculturelles. Plusieurs programmes touchant la diversité ethnoculturelle sont développés pendant cette période. Depuis 2006, la Ville met en place le programme de *Parrainage professionnel* proposant des stages rémunérés de six mois. Ce programme est organisé à l'intention, entre autres, des immigrants nouvellement arrivés afin de leur permettre d'obtenir un premier emploi correspondant à leurs compétences. Elle crée aussi un organisme de coordination des entreprises chargé de promouvoir la diversité et la non-discrimination sur le lieu de travail.

La Ville soutient aussi, depuis 2009, le programme *Valorisation jeunesse — Place à la relève*⁹⁰ qui vise à aplanir les obstacles et à permettre à des jeunes, particulièrement ceux des minorités visibles issus des quartiers défavorisés, de trouver leur voie et de se réaliser pleinement. Ce programme vise l'embauche annuelle de 600 jeunes durant les vacances scolaires de l'été par différents employeurs publics, privés et communautaires. Il constitue un excellent apprentissage pour les jeunes en accord avec leurs intérêts professionnels ainsi

⁹⁰ Place à la relève est une initiative du MIDI et de la Ville de Montréal, mise sur pied en collaboration avec les ministères du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS), de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) et la Conférence régionale des élus de Montréal (maintenant disparue).

qu'une porte d'entrée au marché de l'emploi. « Pour les employeurs, le programme donne accès à un bassin de main-d'œuvre diversifiée, dynamique et formée aux valeurs et aux exigences du marché du travail » (Ville de Montréal, 2016). Le programme *Emploi Nexus* du Service du développement économique de la Ville de Montréal a également été mis en place depuis 2011 afin d'encourager l'embauche de professionnels immigrants⁹¹.

En lien avec l'intégration économique, le CIM présenta de sa propre initiative en 2011 un avis sur le programme d'accès à l'égalité en emploi de la Ville de Montréal ; un avis portant, notamment, sur les obstacles au recrutement, à l'intégration et à la promotion des minorités visibles et minorités ethniques. En accord avec la volonté existante depuis les débuts de l'interculturalisme de développer des compétences interculturelles au sein de l'ensemble des services publics, la Ville de Montréal propose un programme de formation interculturelle à l'intention des gestionnaires et du personnel municipal des arrondissements et des services corporatifs pour une meilleure prise en compte de la diversité ethnoculturelle de sa population à travers son offre de service. La Ville fait également, en 2007, une mise à jour de son *Guide à l'intention des gestionnaires sur l'accommodement raisonnable*.

D'ailleurs, à la suite des émeutes et des tensions en réaction à la mort d'un jeune issu de l'immigration dans une intervention policière, le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) met sur pied une *Politique de relations avec les citoyens* (2011) laquelle « interdit toute pratique de profilage racial et social » (SPVM, 2011) ainsi qu'un *Plan stratégique en matière de profilage racial* (2012). En l'absence d'une politique linguistique municipale, la Ville développe néanmoins plusieurs initiatives pour encourager l'apprentissage du français en

⁹¹ Le programme été créé et financé en 2011 par le programme *Défi Montréal* du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et par la Ville de Montréal.

tant que vecteur principal d'intégration des nouveaux arrivants à la société montréalaise. Soulignons ainsi l'existence de plusieurs programmes et projets dans le cadre de l'Entente existant depuis 1999 avec le MRCI et qui visent, de plusieurs manières, l'apprentissage de la langue française pour les nouveaux arrivants à Montréal. Les bibliothèques deviendront également des lieux publics essentiels contribuant à cette volonté d'intégration des nouveaux arrivants, notamment par la langue et les échanges. Comme dans le cas de la langue, la Ville n'a pas de politique interculturelle particulière pour promouvoir une perception positive de la diversité et une présence équilibrée des immigrants dans les médias. Elle lance tout de même quelques initiatives en ce sens, spécialement en partenariat avec des événements ou des festivals locaux. Le CIM a aussi poursuivi en 2009 des travaux de recherche menant à la publication d'un avis sur la diversité culturelle dans les médias et la publicité au Québec.

En ce qui concerne la vie culturelle et publique, la Ville a mis en place plusieurs programmes de soutien financier aux activités culturelles⁹² favorisant la place des artistes issus de la diversité et qui encouragent également le rapprochement entre communautés. Dans le même but, la Ville organise durant cette période plusieurs événements culturels et sportifs conçus pour favoriser les rencontres et elle encourage les organismes culturels à aborder des sujets tournant autour de la diversité et de l'interculturalité. Des débats publics et des campagnes autour des thèmes de la diversité et du vivre-ensemble ont été initiés par l'administration publique.

Pour sa part, le CIM produit en 2005 un avis sur la proposition de politique culturelle que la Ville de Montréal adoptera cette même année. Un avis sur le projet de politique du

⁹² Voir la politique de développement culturel de la Ville de Montréal (2005-2015) et le *Réseau Accès culture* de la Ville de Montréal. (<http://www.accesculture.com/>).

patrimoine au niveau municipal sera également émis. Soulignons finalement que les bibliothèques, en particulier, sont devenues des lieux de médiation et de rencontres interculturelles. Leur personnel comprend des médiateurs et des agents de liaison spécialement chargés de pourvoir aux besoins des nouveaux arrivants, en étroite partenariat avec la société civile. En ce qui a trait à la médiation et pour donner suite aux demandes de la société civile lors du *Sommet de Montréal de 2002*, le poste d'Ombudsman de Montréal a été créé afin de s'assurer que l'égalité des chances et le respect de la diversité soient dûment appliqués par le personnel municipal.

L'administration Tremblay réitère la vision déjà existante des quartiers comme des espaces favorisant l'intégration et le développement d'un sentiment d'appartenance. La signature d'une entente entre la Ville de Montréal et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a permis de développer de nombreux projets s'adressant aux personnes immigrantes dans les arrondissements. L'importance et le rôle des quartiers comme espaces d'intégration et de rapprochement se traduiront également par l'élaboration d'un avis sur la cohabitation urbaine et l'usage des lieux de cultes minoritaires (CIM, 2009).

En matière de refuge, et après le séisme d'Haïti le 12 janvier 2010, la Ville met en place le programme *SILA* afin de soutenir et d'accompagner les nouveaux arrivants haïtiens. Il s'agissait d'un programme, avec une approche transversale, se déroulant « dans trois arrondissements à forte concentration de personnes d'origine haïtienne, à savoir : Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, Rivière-des-Prairies et Montréal-Nord » (Ville de Montréal, 2010, p. 13). Les cinq *agentes de liaison interculturelle* (ALI) embauchées avaient par mandat d'accompagner et de soutenir les nouveaux immigrants haïtiens

[...] dans leur processus d'intégration en tenant compte de l'ensemble de leurs besoins (démarches et suivi pour le logement, l'éducation, la santé, le transport, l'apprentissage du français, l'intégration professionnelle, économique et sociale, la participation à la vie citoyenne...) (Ville de Montréal, 2010, p. 13).

Sur le plan international, la Ville adhère en 2006 à la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination et participe à la Coalition internationale des villes contre le racisme. C'est toutefois la volonté de la Ville de Montréal d'être reconnue par le Réseau des villes interculturelles du Conseil de l'Europe qui constitue la stratégie permettant enfin de faire reconnaître et rayonner l'expertise et l'expérience interculturelle de la Ville. L'adhésion au réseau de villes interculturelles (2011) consolide une nouvelle dimension, celle de l'international, dans la gouvernance des relations interculturelles. Elle devient, en somme, un « évènement tournant » de l'action publique municipale à l'égard des relations interculturelles.

Pour ce qui est de la gouvernance interculturelle, le travail de concertation et de collaboration entre l'ensemble des acteurs concernés par la gestion de la diversité à Montréal et la gouvernance multiniveau devient l'un des éléments caractérisant la façon de faire des trois administrations présentées ici. À titre d'exemple, notons que l'ensemble de projets financés par l'Entente entre la Ville et le Ministère de l'Inclusion, de la Diversité et de l'Immigration (MIDI) sont des projets élaborés et menés par des organismes communautaires ainsi que par des services publics et parapublics de la Ville de Montréal.

5.3. Des fondements à la consolidation d'une action municipale à l'égard de la diversité ethnoculturelle

La gestion de la diversité ethnoculturelle, la lutte contre le racisme et la discrimination ainsi que les relations interculturelles deviennent un enjeu d'action publique municipale depuis l'arrivée en 1986 du RCM et du maire Doré. Cette conjoncture se veut un héritage et une conséquence de plusieurs réalisations du Québec depuis les années 60. Jean Doré et le RCM incarnent l'héritage des valeurs de la Révolution tranquille et la volonté de dépasser les clivages ethniques existant entre les communautés francophones et anglophones, mais aussi le désir de combler l'absence des questions relatives à la diversité ethnoculturelle montréalaise dans le programme politique de l'administration précédente.

La fin des années 80 et l'action de l'administration Doré incarnent l'avènement de la stratégie interculturelle de la Ville et marquent le ton de l'action publique en matière de relations interculturelles pour les années à venir. Cette administration, préceuse dans l'action municipale à l'égard des minorités ethnoculturelles, ouvre le chemin aux administrations à venir pour le déploiement graduel d'une stratégie interculturelle pour la ville de Montréal.

Si l'administration Doré joue un rôle significatif dans l'établissement des fondements théoriques et les piliers de l'action publique interculturelle de Montréal, l'administration Bourque a une importance non négligeable quant au déploiement des mesures institutionnelles nécessaires pour intégrer l'approche interculturelle dans l'ensemble des institutions et des services municipaux, notamment par le truchement des plans institutionnels et des multiples formations offertes au personnel municipal en matière de relations interculturelles.

L'interculturel devient ainsi, dans le cas de la Ville de Montréal, non seulement une façon de dire, mais aussi de penser et d'agir.

Finalement, l'arrivée de Gérald Tremblay permettra de renforcer l'approche transversale et le caractère structurant la stratégie interculturelle de Montréal à travers de programmes et de projets pilotes comme le programme de *Parrainage professionnel*, le programme *Place à la relève* et le programme *SILA*, entre autres. Cette période culminera avec la reconnaissance de Montréal comme «ville interculturelle» du Réseau de villes interculturelles du Conseil de l'Europe.

CHAPITRE 6. Les interactions avec les acteurs de l'interculturel

6.1 Introduction

Ce chapitre présente la configuration et l'évolution des dynamiques et des rapports établis au cours des années entre les acteurs institutionnels concernés par l'immigration et les relations interculturelles à l'échelle municipale, inframunicipale (territoires et arrondissements), paramunicipale, de la société civile et du milieu académique. L'intérêt porté à cet aspect repose sur le fait que les dynamiques et le type de relations établies dans la gouvernance municipale des relations interculturelles ont un impact sur l'action publique qui en résulte.

Il s'agit de saisir l'institution et son action en tenant compte autant des structures que des dynamiques et des interactions entre ces structures et les acteurs qui les composent. L'étude simultanée de la composante autant dynamique que structurelle dans la configuration de l'action publique exige le déploiement d'un cadre théorique basé sous une approche systémique (Bateson, 1984, 1988, 1987 ; Le Moigne, 2006 [1977]). Or, les institutions sont composées de plusieurs structures qui agissent à différentes échelles (supramunicipale, municipale, inframunicipale) et qui entretiennent des relations autant entre elles qu'avec d'autres structures et d'autres acteurs concernés mais externes à l'institution (d'autres paliers de gouvernement, des organismes communautaires, des représentants de la société civile, des chercheurs, des acteurs économiques, etc.).

C'est également en raison de cette conception systémique de l'institution que je parle *d'acteurs institutionnels* dans ce chapitre. Cette notion me permet d'étudier les individus comme acteurs qui font partie d'un contexte institutionnel précis.

Ce chapitre vise à décrire, sous une approche systémique, l'évolution dans les relations entre les différentes structures et acteurs institutionnels au sein de la Ville, mais aussi l'évolution dans les relations intramunicipales avec les organismes consultatifs et le milieu universitaire.

6.2 Composition et évolutions des structures administratives

Avant de plonger dans l'analyse, il est important de souligner le caractère dynamique et changeant de toute institution. À cet effet, la Ville de Montréal n'est pas une exception. Au cours des années, la Ville a subi plusieurs changements dans sa composition et sa configuration autant politico-administrative que territoriale qui ont été retracées en partie dans le chapitre précédent et que nous allons également voir au cours de ce chapitre.

Les changements dans les structures peuvent entraîner des changements des responsabilités, des mandats et des dynamiques. L'analyse des dynamiques entre les différentes structures et acteurs qui les composent montrée dans ce chapitre tient compte de cette composante changeante dans l'organisation municipale.

Afin de guider le lecteur dans cette saga organisationnelle, on retrouve dans les annexes 3 et 4 l'organigramme de la Ville de Montréal en 2015 (année où j'ai fait mon terrain) et l'organigramme de la Direction générale de la Ville de Montréal en 2017 (année où le BINAM est incorporé à l'architecture institutionnelle de la Ville).

Au niveau inframunicipal, les 19 arrondissements de la Ville de Montréal disposent d'un conseiller en développement communautaire qui s'occupe, entre autres, des questions liées à l'immigration et aux relations interculturelles. À titre d'exemple, l'annexe 5 montre l'architecture organisationnelle d'un des 19 arrondissements de Montréal en 2017.

La trajectoire dans la structure municipale que la Ville Montréal met en place à l'égard de la gestion de la diversité et des relations interculturelles à partir de la fin des années 80 se caractérise par un recul graduel de la position occupée par l'unité administrative responsable au sein de la structure municipale ainsi qu'à une diminution du nombre de professionnels pour répondre à son mandat. Ainsi, on passe de l'existence d'un Bureau (Bureau interculturel de Montréal, BIM) relevant de la Direction générale de la Ville à une direction spécifique en affaires interculturelles (Direction des affaires interculturelles, DAI) à partir de 1992 incorporée dans un service municipal et qui devient la Direction du développement social, (DSS) du Service du développement et des opérations en 2007 ⁹³- à la conversion de cette unité administrative en division à l'intérieur d'un Service (Service de la diversité sociale et des sports, SDSS) en 2013 perdant ainsi le statut de Direction que l'unité administrative détenait jusqu'à ce moment-là.

Ce recul dans la structure politico-administrative se reflète également dans le nombre de conseillers alloués au dossier des affaires interculturelles en passant de sept professionnels et une coordonnatrice en 1988 à un chef d'équipe et trois conseillers en 2017. Les recherches de Fourot (2013) confirment que le nombre de personnes travaillant à temps plein dans le dossier des affaires interculturelles a diminué avec le temps :

⁹³ Ce changement a lieu au moment que l'aide sociale est transférée au Gouvernement du Québec.

Si l'on compare avec la situation prévalant au moment des fusions, cette diminution des ressources centrales est bien réelle puisqu'en 2001 il y avait neuf personnes travaillant à temps plein au Bureau des affaires interculturelles (Fourot, 2013, p.192).

Ce processus semble avoir été mis en place sans tenir compte des analyses de la situation des relations interculturelles au moment des fusions qui considérait que les moyens et les ressources que la Ville de Montréal employait étaient insuffisants « par rapport à des Villes comme Toronto » (Fourot, 2013, p.193). Cette auteure parle également « d'exil – réel et symbolique » – des relations interculturelles comme enjeu central de l'action publique de la Ville et qui s'est traduit par le déménagement du service de l'Hôtel de Ville à la rue Brennan « quelque part à côté de l'autoroute » (ibid., p.193).

Certains ont considéré ces décisions comme le reflet d'une absence de « *volonté et de vision politique claire* » (ED2) ainsi qu'en lien avec des choix politiques visant « *à se concentrer sur des petites mandats et des actions ponctuelles que sur des vrais programmes et projets structurants* » (ED2). D'autres déplorent le recul de cette unité administrative au sein de la structure municipale compte tenu de l'importance de l'immigration et des relations interculturelles comme enjeu public à Montréal.

« C'est un erreur d'avoir éliminé la direction maintenant devenue une division dans un service. Les relations interculturelles continuent à être un grand enjeu à Montréal » (EC7).

Cette tendance que des chercheurs ont décrit de « *décrépitude institutionnelle* » (Fourot, 2013, p.191) se manifeste par l'affaiblissement du poids et de l'importance en terme de ressources, humaines notamment, de la marge de manoeuvre des professionnels et d'une implication et d'une responsabilité politique moindre à l'égard des relations interculturelles (Jouve, 2006 cité dans Fourot, 2013).

6.3 Dynamiques entre conseillers, cadres et représentants politiques

Les données recueillies grâce à ma présence au sein de l'institution ainsi qu'au témoignage des acteurs institutionnels de la présente administration et des administrations précédentes permettent de constater un éloignement et d'une distance grandissante dans les relations entre les différents types d'acteurs institutionnels, non seulement dans les relations entre les conseillers et les représentants politiques, mais aussi entre les conseillers et les cadres. Plus concrètement, mes données démontrent une évolution marquée des relations par l'éloignement entre l'appareil politique et administratif, par une perte de confiance et de reconnaissance de la part des représentants politiques et des cadres relativement à l'expertise des conseillers et au savoir institutionnel bâti à travers les années et par une absence de *leadership* des gestionnaires ayant des conséquences sur le positionnement du dossier au niveau politique, sur les dynamiques administratives — coordination et transmission des informations entre les différentes équipes du SDSS — et sur la motivation des conseillers et leur volonté de travailler en équipe. On observe ainsi des changements quant aux dynamiques de coordination et de collaboration entre les acteurs, quant à la communication intra-institutionnelle ainsi qu'à la mise en valeur et la reconnaissance du savoir institutionnel.

6.2.1 Coordination entre les acteurs institutionnels

Selon les conseillers et cadres rencontrés, on a constaté au fil des ans un affaiblissement des dynamiques de coordination et de travail conjoint entre les différents acteurs institutionnels impliqués dans les dossiers de relations interculturelles.

Mon observation participante ainsi que le témoignage de plusieurs acteurs institutionnels recueilli à travers le temps se recourent quant au constat de la disparition des mécanismes et des stratégies de coordination entre les différentes équipes du service ainsi qu'une absence de travail en équipe. Les conseillers attribuent les changements dans ces dynamiques au rôle joué par les cadres dans la gestion des équipes ainsi qu'aux visions politiques.

« La structure du comptoir était très souple. On faisait beaucoup de travail ensemble ; les relations étaient très égalitaires aussi dans la prise de décisions. C'était un fonctionnement très collégial. La souplesse de la structure et la vision autant du politique que de la coordination nous ont permis d'avoir de l'influence sur les politiques et le maire [...] Ils avaient pleine confiance en nous » (EC2).

Cette souplesse dont les professionnels soulignent l'existence pendant les premières années de l'action municipale en matière de relations interculturelles dénote la présence de dynamiques de gestion et de décision à caractère informel au sein de l'administration. Les professionnels rencontrés considèrent également tous de manière positive ces dynamiques plus informelles de gestion et de prise de décision. Enfin, cette *informalité* se traduit notamment par « la proximité » entre l'appareil politique et l'appareil administratif. Autant des conseillers que des cadres ayant exercé des fonctions publiques municipales en matière de relations interculturelles au sein des différentes administrations soulignent que la proximité existant entre l'appareil politique et administratif est disparue de manière graduelle à travers les années jusqu'à devenir inexistante. Comme Fourot (2013) constate dans ses recherches sur l'action publique locale en matière d'intégration des immigrants, le déplacement du bureau des affaires interculturelles de l'Hôtel de Ville à l'édifice de la rue Brennan symbolise un certain

désengagement politique envers le dossier, mais aussi vient renforcer la perception d'éloignement décrite par les fonctionnaires rencontrés.

Ma présence quotidienne au sein du service m'a permis de constater l'absence de communication entre les différentes équipes du Service sur les dossiers touchant les relations interculturelles et les enjeux liés à l'intégration dont la lutte à la pauvreté, l'itinérance, les femmes, les jeunes, enfants, etc. Cette perte de transversalité du dossier des relations interculturelles émerge notamment à partir de la quatrième période institutionnelle exposée et coïncide avec l'arrivée de Denis Coderre à la mairie de Montréal. Dans des rencontres périodiques avec l'ensemble des équipes du SDSS, les agents de recherche et les conseillers ont dénoncé à plusieurs reprises cette absence de coordination et de circulation d'informations pertinentes entre les équipes. Il ressort, autant par mes observations que par les témoignages recueillis auprès des fonctionnaires et des cadres, que l'information ne circule pas entre l'appareil politique et administratif durant la période institutionnelle observée, celle de l'administration Coderre. Rappelons par exemple que les avis émis par les conseillers en relations interculturelles à la demande du politique ont rarement de suivi et de retour pour informer les conseillers de l'impact de leurs recommandations.

Un autre exemple remarquable de cette absence de circulation des informations est la création du BINAM (voir plus haut). La Ville n'a informé les conseillers des affaires interculturelles du SDSS qu'au moment où la mise sur pied du BINAM a été rendue publique bien qu'il s'agisse d'une structure administrative en matière d'accueil et d'intégration des immigrants, que plusieurs de ses mandats recourent ceux de la division des affaires interculturelles du SDSS ou qu'ils aient été transférés du SDSS au BINAM avec deux de ses conseillers avec un délai de préavis très bref. Ces problèmes de circulation d'information

expliquent, selon l'un de mes informateurs, pourquoi les actions de l'appareil administratif et politique prennent parfois des directions opposées (voir Gratton 2012).

Une autre des caractéristiques de cette administration est le manque de clarté dans les informations transmises par les élus aux fonctionnaires relativement à des décisions concernant leur travail quotidien comme conseillers. Les conseillers ressentent une espèce de culture du secret dans la façon de faire et dans la prise de décisions ce qui provoque chez eux des malaises et de l'insécurité par rapport à leur rôle et à celui du dossier dans l'avenir. Ce ressenti est lié à l'absence de circulation des informations, à la perte de confiance de l'appareil politique envers les professionnels et à la distance grandissante entre ces deux structures. Ceci se manifeste chez les conseillers par l'accroissement des perceptions négatives et des attitudes critiques envers l'institution qu'ils représentent ce qui a un impact sur la fidélité et l'engagement de ces fonctionnaires envers l'institution et son mandat public. La mise en place de certaines balises juridiques et/ou politiques dont l'élaboration d'un cadre de référence, de règlements ou même d'une politique en relations interculturelles pourrait permettre, en partie, de contrer l'agir discrétionnaire du politique lié à l'absence d'information soulevée par les conseillers.

L'aspect « secret » dans la façon de faire de cette administration a été également mis en relief par des représentants de la société civile dont le Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal (RIOCM) à propos de la négociation « à huis clos⁹⁴ » du statut de métropole pour Montréal⁹⁵. En outre, la création du BINAM a eu des impacts

⁹⁵ À l'égard de la négociation du statut métropole (Projet de loi 121 - *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*), le Mémoire déposé à l'Assemblée nationale par le Regroupement

importants sur la reconfiguration de la structure et des fonctions de la division des affaires interculturelles du SDSS. Ce nouveau Bureau a pourtant été mis en place sans en informer les conseillers en affaires interculturelles malgré leurs demandes d'informations claires et répétées auprès de leurs supérieurs administratifs. La mise en place du BINAM a eu des conséquences sur les effectifs de la division des affaires interculturelles ainsi que sur les mandats attribués de cette dernière. Deux des conseillers des affaires interculturelles ont été transférés à cette nouvelle structure, réduisant de cinq à trois le nombre de conseillers au sein du SDSS alors même que deux des trois conseillers restants avaient annoncé leur retraite au cours de l'année 2016. Cette réduction du personnel s'est faite, comme l'ont décrit les professionnels, « du jour au lendemain » et sans donner d'explications sur les raisons et les motivations d'une telle décision.

La Ville a également décidé de transférer au BINAM la gestion de l'Entente entre la Ville de Montréal et le Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) — connue comme Entente Ville-MIDI — qui jusqu'à ce moment-là était assurée par un fonctionnaire de la division des affaires interculturelles du SDSS. Notons à cet effet que l'enveloppe budgétaire issue de cette Entente était principalement dédiée au financement des projets en relations interculturelles. Le fait que le mandat en relations interculturelles était maintenu au sein du SDSS alors que le mandat du BINAM se structurait plutôt à l'égard des

intersectoriel des organismes communautaires de Montréal (RIOCM) dénonçait que cette négociation ait été faite à huis clos entre le maire et le gouvernement du Québec sans tenir compte des populations et des acteurs de la société civile.

«Le Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal réunit 300 organismes communautaires de la région métropolitaine, œuvrant en santé et services sociaux, famille, immigration et défense collective des droits. À l'instar des autres tables régionales de chacune des régions administratives du Québec, le RIOCM est voué à la représentation des organismes communautaires auprès des différents paliers gouvernementaux et administratifs tout en défendant les principes et valeurs propres au mouvement communautaire autonome ». Repéré à <http://www.riocm.ca/>

nouveaux arrivants a suscité une certaine incompréhension chez les professionnels notamment quant à la pertinence de ce transfert vu les mandats spécifiques de chacune des unités administratives.

Lors d'une rencontre organisée par le SDSS en vertu de l'Entente Ville-MIDI, les agents de liaison des bibliothèques de la Ville de Montréal faisant partie d'un projet financé par cette entente ont exprimé des craintes quant à leur avenir du fait que la cible du BINAM était principalement l'intégration des nouveaux arrivants plutôt que l'encouragement des relations interculturelles. Le professionnel responsable de la gestion de l'entente s'est excusé de ne pas être en mesure de leur donner une réponse parce que la Ville ne lui avait pas donné assez d'informations pour répondre aux questions et aux inquiétudes des partenaires. On voit ici comment les dynamiques de circulation de l'information caractérisées par l'absence d'informations claires concernant les décisions de la Ville mettent dans des situations de « double bind », voire de détresse, autant les professionnels que les clientèles cibles. Les fonctionnaires sont perçus par les populations recevant leurs services comme les représentants de l'institution, et même des acteurs institutionnels. Ils deviennent ainsi les premiers à répondre et à justifier de décisions institutionnelles qui ne leur appartiennent pas et dont ils n'ont parfois aucune connaissance.

6.2.2 Confiance et reconnaissance de l'expertise et du savoir institutionnel

Les données recueillies au cours de mon terrain démontrent que la confiance envers les fonctionnaires s'exprimait essentiellement par la reconnaissance de leur expertise ainsi que par l'établissement de dynamiques de relations caractérisées par leur horizontalité entre les représentants politiques et les conseillers et cadres. Les conseillers qui ont occupé ce poste

depuis la création d'une structure en relations interculturelles à la Ville de Montréal ont souligné de manière unanime la confiance que les élus et les cadres leur manifestaient en tant qu'experts, ce qui ne semble plus être le cas sous l'actuelle administration :

« Ils [les représentants politiques] avaient vraiment pleine confiance en nous. On avait été engagés pour notre expertise et on le sentait. Même si au départ, on avait été engagés comme agents de liaison, le maire et son équipe nous considéraient comme des conseillers. C'est pourquoi, quelque temps plus tard [en 1992], on a changé de titre et on a été reconnu comme des professionnels niveau 2 » (EC3).

« Quand on a été engagés [1987-88], on a fait un travail de réflexion avec la coordonnatrice et nous avons convenu que le comptoir multilingue n'était pas la priorité, car l'écart linguistique était déjà comblé [les agents engagés parlaient les 8 principales langues parlées à Montréal] et que l'enjeu était plutôt de créer une structure pour développer les relations interculturelles. Pas seulement au niveau social, mais aussi à l'intérieur de l'appareil. L'ouverture qu'il y avait dans l'administration de l'époque et de la part du maire nous a permis d'être écoutés et que nos recommandations soient acceptées. Et c'est pour ça qu'un bureau a été créé à la place d'un comptoir » (EC1).

L'horizontalité caractérisant la première période de la trajectoire institutionnelle de Montréal en relations interculturelles, telle que mise de l'avant par mes données de terrain, se définit principalement par l'existence des dynamiques institutionnelles basées sur la fluidité dans la circulation des informations, par la proximité entre les acteurs institutionnels, par l'existence d'une composante collégiale dans la prise des décisions et enfin, par la mise en valeur de l'expertise des conseillers.

« On rencontrait le maire, il venait nous voir et il nous appelait très souvent. On était tous à l'Hôtel de Ville à l'époque. Avant, il venait nous voir et il nous demandait quoi faire, on discutait ensemble. Aujourd'hui, ça n'existe plus... tu le vois... [...] Je me souviens qu'il [Doré] m'appelait ou il venait me voir puis il s'asseyait ici puis me disait : - alors monsieur, qu'est-ce qu'on doit faire avec tel ou tel autre ?... Ils avaient une totale confiance en nous ; la coordinatrice aussi⁹⁶ » (EC1).

⁹⁶ Soulignons à cet effet que l'ancien Bureau interculturel de Montréal (BIM) était situé à l'Hôtel de Ville.

« À l'époque de Doré et même de Bourque, on rencontrait le maire très souvent... avec le temps, la Ville s'est beaucoup hiérarchisée puis moi je dirais qu'en ce moment, c'est le pire des 25 dernières années ! Avant, nous étions beaucoup plus actifs et le politique aussi. Ils nous consultaient plus souvent. Doré nous appelait ou il venait nous voir pour nous demander notre avis... il nous voyait comme des experts. Puis nous aussi, on pouvait proposer et bien sûr, ils nous écoutaient beaucoup plus qu'aujourd'hui » (EC2).

Cette proximité et cette horizontalité entre les différents acteurs institutionnels ont graduellement disparu avec l'administration actuelle. Pendant les 12 mois que j'ai passés (35 h/semaine) avec l'équipe des affaires interculturelles, le maire n'est jamais venu aux bureaux du SDSS et n'a pas non plus appelé directement les conseillers.

Ceci s'explique de plusieurs façons :

1) la bureaucratisation de la fonction publique qui se justifie en tant que moyen, comme Weber (1923) le soulignait, pour garantir la neutralité dans l'exercice public des institutions en s'appuyant sur des règlements et une certaine « rationalité légale » (Weber, 1921). Cette évolution dans la façon d'articuler les relations politicoadministratives répond ainsi en partie à cette conception du modèle bureaucratique visant à garantir l'efficacité de l'action et de la gestion municipale. C'est par les attachés politiques des élus responsables du dossier des relations interculturelles que les demandes arrivent au sein de l'appareil administratif, souvent par l'entremise des directeurs du service, des chefs de division ou d'équipe. Notons également que des rencontres statutaires ont lieu de manière périodique au cours desquelles les représentants administratifs rendent compte de leur travail à l'élu ou aux élus responsables du dossier.

2) L'incorporation dans les institutions publiques des modèles de gestion provenant des organisations privées (Merrien, 1999).

3) La présence de représentants politiques au niveau municipal partagés entre deux modèles de gestion de la diversité ethnoculturelle, soit le multiculturalisme et l'interculturalisme et n'ayant qu'un faible intérêt pour le dossier.

« Durant mes 25 ans de fonction publique municipale, je n'ai jamais senti que l'immigration, les relations avec les groupes ethnoculturels et de façon plus générale, les relations interculturelles faisaient partie des priorités des administrations montréalaises. Elles ont toujours été présentes, mais elles n'ont jamais été prioritaires. C'est toujours frustrant pour un fonctionnaire de ne pas faire partie des priorités de son administration. À cela, s'ajoute le déchirement idéologique montréalais. Les élus des récentes administrations [Tremblay, Coderre et possiblement Plante] sont partagés entre le multiculturalisme et l'interculturalisme » (ED2).

Malgré l'existence d'une structure visant à organiser et assurer les relations entre l'appareil politique et administratif, les fonctionnaires de la division des affaires interculturelles dénonçaient le fait que les avis que les conseillers émettaient à la demande du cabinet politique sur des questions en lien avec les relations interculturelles n'avaient jamais de rétroaction de la part du politique ; ce qui démontrait, aux yeux des professionnels, « une déconnexion » entre le politique et leur travail. L'éloignement dans les relations entre ces deux sphères institutionnelles et l'absence de « feedback » face aux avis émis par les conseillers était aussi perçu par ces derniers comme un manque de respect et de reconnaissance de leur travail.

En somme, l'absence de communication, l'éloignement entre l'appareil politique et administratif et le silence du politique face aux actes administratifs posés à sa demande font que les conseillers ne se sentent pas actuellement respectés et reconnus par le politique, pas plus que par la direction. Ils ont la sensation que leurs demandes et leurs recommandations ne sont pas écoutées et prises en compte. Cependant, ceci a généré chez eux une dynamique de

solidarité professionnelle motivée par le partage d'expériences et de situations similaires par les fonctionnaires à des moments différents de leur trajectoire professionnelle.

« Ni la direction ni les attachés politiques ne nous prennent en compte. Ils nous tiennent pour rien... comme si on n'avait aucune expertise. Ils ne nous écoutent même pas. Maintenant, je comprends Loïc et comment il devait se sentir de voir qu'après toute une vie dédiée à ça [en faisant référence au dossier des relations interculturelles]. Maintenant, je le comprends [...] » (EC4).

Ceci fut exprimé par un des conseillers lors d'une rencontre que les professionnels avaient demandé d'avoir avec la direction générale pour exprimer leur point de vue sur des changements prévus à l'un des principaux dossiers de la division. Dans le même ordre d'idées, des conseillers de l'actuelle administration dénonçaient le fait que la mise en place des nouvelles structures s'était faite sans les consulter et sans tenir compte de toute l'expérience et de l'expertise que la division des affaires interculturelles avait accumulées depuis une trentaine d'années :

« C'est incroyable... ils ne nous ont même pas consultés alors que nous avons travaillé sur ce dossier depuis toujours. C'est vraiment décourageant » (EC0).

6.2.3 Le rôle des gestionnaires dans le cadre des relations institutionnelles

La perte de confiance et de reconnaissance envers l'expertise des conseillers et des dynamiques de proximité se manifeste aussi dans les relations entre cadres et conseillers. À cet égard, un ancien directeur de service me racontait :

« Quand je suis arrivé, je ne connaissais pas ce dossier. Ce que j'ai fait, c'est aller voir l'équipe qui était déjà là et les écouter et me laisser imprégner de leur expérience et de leur expertise. Gérard m'a beaucoup aidé. Il m'a pris par la main et il m'a vraiment montré la réalité et les enjeux de ce dossier. Mais aussi des connaissances théoriques [...] On était vraiment une équipe. Et une chance qu'ils étaient là, parce

que quand je suis arrivé j'étais neuf dans le dossier. C'est grâce à l'équipe que j'ai appris » (ED1).

On voit, par le biais de « l'informel », qu'il existait une dynamique de partage d'expertise et de formation permettant de contrer l'inexpérience ou un manque de connaissances théoriques de certains professionnels, notamment ceux qui avaient été engagés pour s'occuper de la gestion du dossier. Il me semble intéressant de soulever le rôle que l'entraide informelle peut avoir dans des contextes institutionnels dysfonctionnels ou qui n'ont pas prévu de mesures pour doter les acteurs institutionnels responsables du dossier ainsi que l'institution elle-même des compétences nécessaires. Cette dynamique d'entraide informelle était en partie rendue possible grâce à la vision des cadres qui considéraient les conseillers mandatés pour le dossier comme ceux qui détenaient l'expertise et les connaissances théoriques pour répondre aux enjeux de relations interculturelles. Pour que cette entraide se concrétise, l'ouverture et la confiance des cadres envers les conseillers jouent un rôle déterminant. L'une des conseillères se souvenait d'une phrase prononcée par un des gestionnaires à son arrivée au sein de l'équipe en relations interculturelles :

« Quand il est arrivé, il est venu et il nous a dit, tel quel, que nous étions les experts et qu'on devait travailler tous ensemble » (EC1).

Selon plusieurs conseillers et cadres rencontrés, la coordination et le partage des informations, autant entre les différentes équipes de la diversité sociale qu'au sein de l'équipe de relations interculturelles, ont diminué à travers le temps :

« À l'époque, on faisait des réunions régulières pour faire le point sur les dossiers des différentes équipes. C'était très important » (EC0).

Deux conseillers abondaient dans le même sens et exprimaient, sur un ton de frustration et déception, le constat suivant :

« On ne travaille plus comme une vraie équipe. L'information ne circule pas. C'est le comble que nous ne soyons pas au courant de ça ! » [En référence au transfert de la gestion de l'Entente Ville-MIDI au BINAM] (EC5 et EC0).

Il me semble intéressant de s'attarder à l'expression « vraie équipe » de ce dernier extrait. Parmi les professionnels avec qui j'ai partagé mon expérience de terrain, on jugeait qu'une « vraie équipe » se caractérisait par l'existence de dynamiques horizontales et de partage des informations entre les membres. On voit également ici un rapport entre les notions d'« esprit d'équipe », de « reconnaissance » et de « sentiment d'appartenance à l'organisation ». L'existence d'un « esprit d'équipe » qui se traduirait par l'existence de relations horizontales entre les acteurs et de partage d'informations serait donc interprétée comme un signe de reconnaissance de ces individus en tant qu'acteurs institutionnels. En somme, partage, reconnaissance et appartenance sont des éléments essentiels à la vie professionnelle des acteurs institutionnels. La perte de ces composantes dans leur travail quotidien aurait un impact important sur leur motivation et leur engagement envers l'institution et envers son mandat.

Le rôle des gestionnaires dans la mobilisation, la motivation, l'encouragement des professionnels et la création des dynamiques collaboratives devient essentiel selon les conseillers rencontrés. Un conseiller ayant plusieurs années d'expérience reconnaissait l'impact qu'un des directeurs en particulier avait eu sur la motivation et l'envie de « *pousser le dossier plus loin* » (EC4) en même temps qu'il se plaignait de la disparition de cette façon de faire de la part de la direction au cours des dernières années.

« Il [ancien directeur] nous motivait tellement... On se réunissait beaucoup plus souvent et il nous stimulait en tout temps. Souvent, j'arrivais les lundis au bureau et sur ma table il y avait déjà un paquet d'articles et de dossiers qu'il avait travaillés auparavant et sur lesquels il nous interrogeait. Il nous faisait travailler fort, mais en même temps il nous motivait tellement ! On était tout le temps stimulés » (EC5).

Un autre conseiller s'exprimait ainsi :

« À l'époque de [ancien directeur] on se réunissait beaucoup plus souvent ; on s'asseyait et on discutait de tous les dossiers » (EC4).

Ces professionnels soulignaient en même temps que le rôle et l'attitude des directeurs et des cadres n'étaient pas forcément en lien avec la vision et le changement politiques, mais plutôt en lien avec le caractère et la vision particulière de ces derniers.

« Je me souviens quand il [ancien directeur] est arrivé, il est resté toute la première semaine enfermé dans son bureau avec les pieds par-dessus de la table sans même venir se présenter à l'équipe. Finalement un jour, je n'en pouvais plus et je suis allé cogner sa porte et je lui ai dit qu'au moins il devrait venir se présenter aux membres de l'équipe. Il n'avait aucun intérêt à collaborer et à travailler pour ce dossier » (EC1).

« Il est un mauvais gestionnaire. Il n'a aucun intérêt pour le dossier... ça explique pourquoi le politique nous considère comme quantité négligeable. Il s'en fout des relations interculturelles. Il est nul pour les relations personnelles. S'il y a quelqu'un qui manque de charisme, c'est lui ! » (Conversation avec EC1 et EC5).

Bien que la vision et la façon de travailler de la direction de l'unité administrative puissent ne pas être en lien avec la vision du politique, on voit dans ce dernier extrait que le rôle des cadres peut pourtant avoir un impact sur la vision politique du dossier. Les conseillers jugent favorablement la présence symbolique des directeurs de services dans les événements organisés par le service. Ils associent cette présence à l'expression d'un engagement et d'une préoccupation pour le dossier. L'un des conseillers me racontait d'ailleurs sur un ton positif :

« Avant les directeurs des services participaient beaucoup aux activités programmées dans le calendrier interculturel et dans les maisons de la culture » (EC3).

Enfin, ces analyses soulèvent de nouvelles questions qui mériteraient d'être explorées par rapport à la façon d'agir et de penser des institutions publiques. Sommes-nous face à un cas particulier qui correspond à un dossier et à des structures spécifiques ou bien est-ce lié à des enjeux de gestion au sein de l'administration publique ? Il serait donc intéressant de mener une étude comparative avec d'autres structures et services de l'architecture municipale montréalaise.

6.3 Les relations intra et inframunicipales

Au chapitre des relations intra et inframunicipales, on observe la configuration d'une dynamique de *centralisation* — *décentralisation* de l'action publique en matière de relations interculturelles. Cette dynamique s'explique principalement par les effets des fusions et défusions ayant eu lieu à Montréal au début des années 2000 ainsi que par une certaine appropriation de l'approche interculturelle par plusieurs services municipaux et paramunicipaux.

Avec la création de la nouvelle Ville de Montréal en 2006, les 19 arrondissements constitués acquièrent des compétences en matière de développement communautaire, dont les enjeux touchant les relations interculturelles sur leur territoire. L'action de l'unité administrative spécialisée en relations interculturelles auprès des autres services municipaux diminue graduellement après une période coïncidant principalement avec celle de l'administration Bourque et au cours de laquelle la Ville s'investit davantage pour

institutionnaliser une approche interculturelle dans l'ensemble de services municipaux. Cette même tendance s'observe quant à la présence de la division des affaires interculturelles de la ville centre auprès des organismes paramunicipaux. Bien qu'il existe toujours des relations formelles entre la division des affaires interculturelles et les autres services municipaux (Bureau de la présidence, Capital humain, etc.) et paramunicipaux (OMHM) ainsi qu'avec les arrondissements, plusieurs des structures formelles de collaboration intramunicipales et interservices dans lesquelles les relations interculturelles occupaient une place particulière ont disparu. En somme, on observe des changements dans les dynamiques intramunicipales issues des changements dans la structure politicoadministrative même de la Ville, mais aussi dans la vision et la mission de cette dernière à l'égard des relations interculturelles, une vision qui évolue en trois temps.

On assiste d'abord à une première étape d'accompagnement aux services et aux organismes en matière des relations interculturelles de la part de l'unité spécialisée de la ville centre. On passe ensuite à une étape d'institutionnalisation et de transversalité de l'action municipale en relations interculturelles et finalement, à une dernière étape de décentralisation politicoadministrative et de mise en place des projets et des programmes structurants — notamment par des ententes avec le gouvernement du Québec en matière de lutte contre la pauvreté, en matière d'immigration et de relations interculturelles — pour assurer, sous cette même approche transversale, la pérennité de l'action publique municipale à l'égard de l'intégration et des relations interculturelles.

Les changements dans la mission et le mandat des différentes entités administratives qui se sont succédé en matière de relations interculturelles ont d'ailleurs eu un impact sur les relations intramunicipales et partenariales :

« La Ville siégeait à plusieurs tables. Avec Bourque, il y a un changement important : cette étape est beaucoup plus axée sur l'adaptation interne de l'administration aux affaires interculturelles » (EC2).

Dans son *Plan d'action triennal 2000-2001-2002 Construire ensemble*, l'administration Bourque affirme sa volonté de continuer à

travailler en complémentarité et en partenariat avec les intervenants du milieu et, particulièrement, avec les deux paliers de gouvernement responsable du domaine de l'immigration et les organismes communautaires (Ville de Montréal, 2000a).

Cette étape a une importance notable quant au déploiement de mesures institutionnelles nécessaires pour intégrer l'approche interculturelle dans l'ensemble des institutions et des services municipaux. C'est notamment le cas par les plans institutionnels et les multiples formations offertes au personnel municipal en matière de relations interculturelles.

« Avec la DAI, on a établi une coordination avec les arrondissements et elle devient l'une des fonctions les plus importantes de notre service [DAI]. On a même fait un Plan d'action et des mesures de suivi. C'était surtout Laurent qui connaît bien le premier plan qu'on a fait en 1994 » (EC2).

Avec la création de la DAI en 1992 et l'instauration d'une volonté d'institutionnalisation de l'approche interculturelle dans l'ensemble des services de la Ville, se met en place un Comité interservices composé des cadres de direction des services municipaux et paramunicipaux auquel les conseillers en relations interculturelles de la Ville participaient en tant qu'experts-conseils.

« Chacun de nous (des conseillers) avait une région administrative — c'est comme ça qu'on appelait ce qu'après les fusions, on appelle arrondissements — et un service qui nous avait été assigné en plus de siéger à la réunion des coordonnateurs de la région administrative » (EC1).

À la suite des fusions municipales en 2002 disparaît la structure de coordination qui permettait aux conseillers en affaires interculturelles de la Ville Centre d'accompagner les différents territoires de la ville de Montréal dans les dossiers concernant de manière directe ou indirecte les communautés ethnoculturelles et les relations interculturelles.

Le poste de conseiller en développement communautaire responsable des relations interculturelles, parmi plusieurs autres dossiers (jeunes, aînés, égalité homme-femme, lutte à la pauvreté, gangs de rue, profilage racial, etc.), a été créé dans les arrondissements avec la mise en place de la nouvelle Ville. On constate ainsi que la place accordée par la Ville aux affaires interculturelles dans les arrondissements est reléguée à l'intérieur d'un service beaucoup plus large. Deux conseillers en développement communautaire des arrondissements soulignent également l'absence de ressources matérielles et budgétaires pour s'occuper de l'ensemble des dossiers relevant de leur compétence ainsi que le manque de coordination entre la ville centre et les arrondissements en matière de relations interculturelles. De plus, selon les conseillers rencontrés, les structures facilitant les communications entre l'ensemble des territoires en matière de développement social et communautaire (rencontres interarrondissements) ne permettent pas de traiter de manière explicite les enjeux touchant les relations interculturelles des territoires de la Ville. Un des conseillers faisait le constat suivant à propos des Rencontres interarrondissements :

« On l'appelle table de communications en développement social. On se rencontre une fois par mois, les conseillers en développement communautaire des arrondissements et un représentant de la ville Centre. C'est Pascal qui vient. On traite des enjeux qui touchent les arrondissements, mais rien de précis en relations interculturelles » (CA1).

Ces conseillers regrettent également la disparition de certaines structures qui permettaient un travail commun et intégré entre ville centre et arrondissements en matière de relations interculturelles, tout particulièrement en matière de gestion de diversité religieuse et de profilage racial. À ce propos, l'un des conseillers rencontré soulignait :

« [...] et encore, tu vois, deux autres exemples d'initiatives qui s'arrêtent sans que personne sache trop bien pourquoi » (CA2).

Ce qu'il me semble important de mettre de relief dans ce cas, c'est la situation de détresse dénoncée par les conseillers d'arrondissement rencontrés face à des questions touchant la gestion de la diversité religieuse. Ils regrettent l'absence d'un cadre d'intervention commun leur permettant de disposer des orientations institutionnelles pour répondre aux demandes des groupes religieux sur leur territoire. Ils regrettent la disparition du groupe d'expertise et de soutien en matière de lieux de culte mis en place en 2010⁹⁷ et aussi du Comité expert en matière de profilage racial et social du SPVM ayant contribué à l'élaboration de la politique contre le profilage en 2004 et à l'élaboration d'un plan stratégique de lutte contre le profilage racial et social (2012-2014)⁹⁸. On voit ainsi une absence de structures institutionnelles garantissant des savoirs et des compétences organisationnelles en matière de relations interculturelles au sein de l'administration. Cette absence entraîne des situations de

⁹⁷ Ce groupe avait pour mandat de : « Permettre aux arrondissements et aux directions concernés de réfléchir aux enjeux liés à la question des lieux de culte sur le territoire montréalais ; développer une vision et des modes d'intervention communs qui répondent à une réalité en constante évolution » (Ville de Montréal, 2011, p. 5).

⁹⁸ En 2012 et sous la Direction de la diversité sociale (DDS) de la Ville de Montréal, un plan stratégique de lutte contre le profilage racial et social (2012-2014) a été élaboré et assuré principalement par le service de la police de la Ville de Montréal (SPVM) et le service de la sécurité de la STM.

Voir https://www.spvm.qc.ca/upload/documentations/Plan_strategique_LOREZ.pdf

détresse dans la capacité de répondre à certains enjeux malgré les compétences individuelles et collectives développées par les fonctionnaires.

Il semble cependant y avoir une volonté au sein de l'actuelle administration de mettre en place un nouveau dispositif municipal spécifique en matière de gestion de la diversité religieuse. Quant au profilage racial, une proposition de réactivation de ce comité, accompagnée d'une large demande de consultation, et déposée en 2017 demeure pour l'instant dans les bureaux du SDSS ou comme l'un des conseillers en relations interculturelles le souligne : elle reste « *dans un tiroir* » (EC5). La seule action menée par la Ville à cet égard fut la tenue d'une consultation sur le profilage racial du 20 au 23 juin sous la responsabilité de la *Commission permanente sur le développement social et la diversité montréalaise* et la *Commission permanente de la sécurité publique*⁹⁹ lors de séances publiques d'audition des mémoires. Cette démarche a été critiquée par plusieurs des fonctionnaires et ex-fonctionnaires en lien avec le dossier pour le manque de représentativité, pour la faible participation du milieu communautaire ainsi que pour la courte durée des consultations.

Il y a eu parallèlement, depuis 2015, une suppression de postes en matière de développement communautaire dans les arrondissements ainsi qu'une suppression du financement au soutien des actions interculturelles et des tables de quartier en relations interculturelles par des organismes comme Centraide.

« Le poste de conseiller en développement communautaire a été créé dans les années 2000. La Ville a pris une nouvelle approche en délocalisant le travail en développement social dans les arrondissements. Mais maintenant, ces postes commencent à être supprimés. Par exemple à LaSalle, à Anjou, à Lachine... » (CA1).

⁹⁹ Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=6877,142735375&_dad=portal&_schema=PORTAL

« Avant le RIV (Regroupement interculturel de Villeray) recevait du financement de Centraide, mais en automne 2014, il nous a annoncé qu'il allait couper le financement pour les actions interculturelles dans deux ans. Centraide le justifie en soutenant que la question de l'interculturel doit être transversale à toutes les tables de quartier et non comme une table à part » (CA2).

Selon les intervenants et les conseillers, il semble y avoir une tendance chez les élus à confondre l'interculturel comme réalité sociologique et comme modèle de gestion de la diversité. Cette confusion explique en partie, selon les conseillers, la vision des élus des arrondissements comptant une forte présence de population immigrante ainsi que celle de certains bailleurs de fonds qui considèrent l'interculturel comme un acquis dans les quartiers ou territoires multiethniques.

« On pense que c'est parce qu'on a beaucoup d'immigrants qu'on est dans l'interculturel. Ici, ils ont décidé de travailler surtout au niveau de la sécurité dans le quartier, la prévention et la violence auprès des femmes et des jeunes. Ils nous disent que l'interculturel se trouve déjà là. C'est aussi pour ça que Centraide a annoncé qu'il allait couper dans l'interculturel » (CA2).

Parallèlement à ces phénomènes, l'un des conseillers en développement communautaire en arrondissement signale qu'une vision « gestionnaire » des affaires municipales de la part du politique s'est établie au fil des ans.

« [...] dans les années 2000, avec les fusions, le maire de Dorval et d'autres ont amené et mis leur méthode de gestion en place. Ils ont manipulé Tremblay pour installer cette façon de faire décentralisée et autarcique dans chaque arrondissement » (CA1).

Ce constat renforce l'idée déjà soulevée dans ce même chapitre quant à la tendance et à l'impact du modèle de gestion dans le domaine de la gestion publique. Ce qui est, selon moi, une tendance généralisée des administrations publiques. Il s'agit, en effet, de l'installation

graduelle du concept de « nouvelle gestion publique » apparu au cours des années 70 (Merrien, 1999) et qui tend à minimiser les différences entre le secteur privé et public en matière de fonctionnement et de gestion. C'est également à travers cette tendance que des notions comme celles de « clientèle » et d'« usager » ont été introduites dans le langage des administrations publiques (Merrien, 1999). Cela contribue aussi à renforcer le constat que cette vision « gestionnaire » ne soit pas propre à une administration, mais qu'elle s'est implantée depuis les années 2000 au sein de la Ville de Montréal.

6.4 Les relations avec les organismes communautaires

Les relations entre les services en relations interculturelles de la Ville et les organismes communautaires ont évolué avec le temps. Cette évolution correspond aux changements dans la nature du mandat des services en relations interculturelles. Cette évolution, exposée davantage dans le chapitre précédent, se caractérise à grands traits par un abandon graduel de l'offre de services de première de ligne vers des services plutôt d'expertise-conseil et de coordination de l'action interculturelle de la Ville. Enfin, le changement du mandat spécifique de l'unité administrative responsable des relations interculturelles à la Ville centre explique en grande partie les changements observés dans les dynamiques établies entre ville centre et organismes communautaires depuis la fin des années 80.

« Dans la première époque du BIM, la Ville était beaucoup plus près des organismes communautaires. Et surtout des organismes plus engagés et militants. À cette époque-là, on était beaucoup plus proches de la TCRI [...] la coordination de nos activités se faisait beaucoup avec des structures comme les tables [de concertation] (EC2).

Il me semble important de noter la perception des fonctionnaires à propos de ces changements. Plusieurs d'entre eux considèrent que l'abandon de l'offre de services de proximité, notamment auprès des communautés et des organismes communautaires, traduit un affaiblissement de l'engagement municipal en matière de relations interculturelles. On voit ainsi que, pour plusieurs fonctionnaires, la pertinence de l'action municipale était liée au travail de proximité avec la clientèle cible.

« Je dirais qu'à la fin de l'administration Bourque commence le déclin des affaires interculturelles, mais cela n'a rien à voir avec celle de Coderre. Au moins, Bourque était beaucoup plus proche et avait des raisons personnelles qui le rendaient très sensible aux enjeux des communautés » (CC1).

Outre les changements de mandat, la reconfiguration de l'architecture administrative politique et territoriale de la Ville a également un impact sur le mandat et les responsabilités attribuées à la ville centre en matière de relations interculturelles. Les changements dans l'organisation du service en relations interculturelles de la Ville centre et la nouvelle réorganisation territoriale et administrative, à la suite de la période de fusions et défusions municipales dans les années 2000, ont une incidence majeure sur le mandat du service et la nature des liens entretenus entre les fonctionnaires municipaux en relations interculturelles, les organismes communautaires et les communautés ethnoculturelles.

« On ne fait plus ça. Il faut tenir compte que nous ne sommes pas un service de première ligne » (EC4).

Les changements dans le mandat et dans la structure administrative sont également en lien avec les différentes visions politiques qui se sont succédées au sein de la Ville depuis la fin des années 80 ainsi qu'aux enjeux prioritaires ciblés par les différentes administrations en

matière de relations interculturelles. Ainsi, la proximité avec le milieu communautaire des premières années répondait en grande partie à une volonté particulière de l'administration Doré de connaître davantage les communautés ethnoculturelles présentes à Montréal et leurs réalités. Si on revoit le mandat du BIM, on s'aperçoit que, dans les premières années de l'action de la Ville en relations interculturelles, la gestion de la diversité ethnoculturelle se caractérisait par une approche « communautaire » centrée sur la reconnaissance des « communautés ethniques » et sur l'offre de services de première ligne.

« Pour Doré, il était important non seulement de mener des politiques, mais aussi d'établir des liens ; de connaître et d'avoir un contact avec les communautés ethnoculturelles présentes à Montréal » (EC2).

« Notre idée et celle du maire étaient qu'avant de travailler avec eux [les communautés] il fallait les connaître, mais aussi leur ouvrir l'Hôtel de Ville en tant que citoyens de Montréal. C'est pourquoi on a décidé d'organiser 15 rencontres avec les différentes communautés. Le maire et les directeurs de services étaient là » (EC3).

Bien qu'aujourd'hui le SDSS et la division des affaires interculturelles de la ville centre n'ont pas dans leur mandat d'offrir des services de première ligne, il existe chez les conseillers un souci et une volonté de rester proches des organismes communautaires ainsi que de les accompagner dans leurs projets qui bénéficient d'un financement municipal. Il se peut que cette volonté dans le maintien des relations de proximité avec les organismes soit liée à la vision des fonctionnaires mise en relief dans le début de cette section et qui attribue une partie du « sens » de leur travail à cette « action directe » auprès des organismes communautaires.

En dépit de leur mandat institutionnel et pour des raisons liées à cette « attribution du sens à son rôle », les conseillers en relations interculturelles observés, à leur propre initiative, dédient une partie de leur temps de travail à des appels et à des rencontres avec les intervenants communautaires des organismes partenaires — notamment les organismes

menant des projets financés dans le cadre de l'entente entre la Ville et le MIDI. Ils disent toutefois disposer de moins en moins de temps pour ce type d'activités à cause du fonctionnement administratif.

« On a de plus en plus de tâches administratives et de mandats du politique... C'est ridicule ! Ça nous prend tellement de temps... comment veux-tu que je m'occupe des projets ? Je le fais parce que je tiens à ces projets ; ce sont de beaux projets et j'aime ça, mais... » (CC1).

Lors d'une rencontre préparatoire d'une journée d'étude en relations interculturelles¹⁰⁰ organisée par la Ville et le MIDI, un conseiller témoignait de l'importance d'inclure la participation des organismes partenaires dans cette journée puisqu'au départ, leur participation n'était pas prévue. L'insistance de ce conseiller et la pertinence accordée à ses propos par le comité organisateur de cette rencontre ont permis d'inclure la participation des organismes à cette journée.

Les organismes communautaires, pour leur part, expriment beaucoup de reconnaissance et accordent une grande valeur à ce suivi et au travail de proximité des conseillers municipaux.

« Je trouve ça important... de connaître les gens qui sont... qui travaillent dans le même domaine que nous, mais à la Ville de Montréal. En interculturel, ce qui est important, ce ne sont pas tant les actions qui se posent, mais surtout les liens entre ces gens-là. Oui, il est indéniable pour moi que ces liens avec les gens de la Ville sont fondamentaux » (Représentant d'un organisme communautaire financé dans le cadre de l'Entente Ville-MIDI).

¹⁰⁰ La « Journée d'étude en interculturel » a eu lieu le 5 décembre 2014 à l'UQAM, Montréal, Québec.

Notons cependant que ce travail de suivi et cette proximité restent à la discrétion du conseiller responsable de la gestion des projets et des organismes financés par l'Entente, car il n'existe aucune obligation à cet effet dans le protocole de cette entente. Deux principaux constats ressortent des opinions recueillies auprès des organismes financés par l'entente entre la Ville et le MIDI. Premièrement, cette *proximité* leur a permis de démystifier la Ville comme institution éloignée du terrain et strictement au service du politique.

« Nous, le fait d'avoir pu connaître Antoine, de lui mettre un visage et de connaître la personne avec qui on devait faire affaire, on l'apprécie beaucoup. Ce n'est pas la même chose quand tu dois appeler quelqu'un à la Ville que tu ne connais pas. Oui, on apprécie beaucoup la relation avec Antoine » (Représentant d'un organisme communautaire financé dans le cadre de l'Entente Ville-MIDI).

Deuxièmement, la conviction d'avoir acquis plus d'outils pour répondre aux critères établis pour l'attribution des projets et pour leur évaluation. Ce dernier constat a été également recueilli auprès des organismes communautaires qui souhaitaient soumettre des projets dans le cadre des programmes de subvention que la Ville offre en matière de relations interculturelles et qui appelaient au bureau pour avoir des renseignements.

La Ville organise également des séances d'information pour ces organismes bien que le choix des territoires (des territoires avec un très petit nombre d'organismes communautaires qui travaillent en interculturel) ait été, selon mes observations, la principale cause de la faible participation des organismes à ces rencontres. Selon les conseillers eux-mêmes, il reste beaucoup de travail à faire notamment avec les organismes qui disposent de peu des ressources financières et humaines. C'est pourquoi les conseillers responsables de ces programmes avaient commencé à développer, en collaboration avec le Service de la culture, des documents pour clarifier et faciliter aux organismes la soumission de projets. On remarque

ainsi que la plupart des dynamiques de proximité établies entre les conseillers et les partenaires communautaires résultent plutôt de l'initiative et de la volonté des conseillers que de celles de l'institution.

6.5 Les relations avec les organismes consultatifs

Tel que le démontrent les travaux de Fourot (2013), les réformes politicoadministratives menées par Bourque¹⁰¹ ont contribué au renforcement du pouvoir décisionnel des élus (Jouve, 2006, cité dans Fourot, 2013) et à une légère perte d'autonomie des organismes de consultation en matière de relations interculturelles¹⁰². Les données issues de mon terrain tendent à confirmer ces constats :

« Les CARIM (Comité conseiller sur les relations interculturelles de Montréal) n'avaient aucune force de coercition et de pouvoir. Nos recommandations ne comptaient pas. On était là parce qu'on était gentils... ha, ha... et on donnait l'impression qu'on avait un pouvoir décisionnel, mais non. Et ça n'a pas changé avec Tremblay et aujourd'hui... c'est pareil » (OC1).

Cet ancien membre du CARIM rajoute aussi des commentaires sur la façon dont l'administration attribuait des rôles et des mandats aux membres de ce comité :

¹⁰¹ Cette réforme répond à la vision managériale que le maire Bourque (provenant lui-même de la haute fonction publique) avait sur l'administration et qui insistait « sur la réduction de la bureaucratie, des dépenses et des taxes, et [...] l'amélioration de la performance organisationnelle » (Belley, 2003, cité dans Fourot, 2013, p. 103). En outre, Bourque supprime le poste de secrétaire général sous le prétexte que la fonction déresponsabilise les fonctionnaires (Fourot, 2013, p. 103).

¹⁰² Le Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal est créé le 17 janvier 1990 par la résolution CE90 00293 adoptée par le Comité exécutif de la Ville de Montréal. Lors de sa création, le Comité a pour dénomination Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales de Montréal (CCRIIM). Il change de nom pour Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal (CARIM) le 13 septembre 1995 en vertu de la résolution CE95 02120 adoptée par le Comité exécutif.

« Je pense qu'on a donné des rôles et des titres aux gens pour faire semblant ; un cadeau, un titre. Parce que ça fait beau de donner des titres de conseillers. On nommait des gens pour nommer des gens et les gens ont joué le jeu » (OC1).

La perte d'autonomie et de pouvoir décisionnel décrite par Fourot dans ses travaux est devenue l'une des caractéristiques de l'administration municipale en ce qui a trait aux organismes consultatifs en matière de relations interculturelles, autant sous le mandat de Bourque que de Tremblay et de Coderre :

« [...] et aujourd'hui, les choses sont peut-être encore pire ! Regarde le CIM, c'est voulu : n'est pas un outil décisionnel. Cela a été en fait la création du maire pour le maire » (OC1).

Ceci a entraîné des dysfonctionnements institutionnels empêchant de développer une stratégie cohérente en matière de relations interculturelles pour Montréal :

« On a tourné en rond depuis le début. On ne s'est pas donné les moyens qu'il fallait pour bâtir une vraie stratégie interculturelle pour Montréal. Regarde... en quoi le CIM est différent du CARIM au-delà du fait qu'il soit intégré dans la Charte de la ville ? Il n'a aucune force, aucun pouvoir décisionnel pas plus que de pouvoir de coercition. Tu n'as qu'à voir le type de mandats et à quoi ils aboutissent... à rien » (ED2).

Les entrevues réalisées révèlent un faible intérêt politique pour les questions liées aux communautés ethnoculturelles et aux relations interculturelles. Cela amène les personnes interviewées à mettre en doute l'efficacité des organismes consultatifs à l'égard de ce dossier jusqu'à présent :

« Les politiciens n'ont jamais voulu s'engager à mener de réels changements dans certains dossiers comme celui de l'embauche des communautés ethnoculturelles. On aurait pu faire beaucoup plus que tout ce qui a été fait. Puis on se retrouve aujourd'hui avec la même dynamique et le même intérêt des politiques. Aujourd'hui, on se retrouve avec le CIM et... il fait quoi ?... Ce sont encore des nominations, des travaux sur les mêmes dossiers, etc. Le premier enjeu en relations interculturelles,

c'est qu'il n'y a pas de volonté de faire une politique intégrée. Cela a seulement existé avec Doré. Pas plus. De plus, le clientélisme et la partisanerie persistent et définissent le dossier » (OC1).

Cette perte d'autonomie ainsi que le renforcement du pouvoir décisionnel des élus se traduit également par des façons de faire et d'interagir clientélistes et condescendantes avec les communautés ethnoculturelles de la part des représentants politiques actuels comme ceux des administrations précédentes :

« Le maire Bourque était un petit peu “prima donna” et il venait voir les gens au CARIM en disant : AH! Mes amis !!! C'est comme ça qu'on traitait les gens... avec condescendance » (OC1).

L'ambiguïté du rôle et des relations entre les représentants politiques et les organismes consultatifs en matière de relations interculturelles s'expliquerait aussi par le fait que les membres de ces organismes sont là en vertu de leur identité plutôt que de leur expertise. Cette logique déterminant la composition de ces organismes pourrait, selon moi, favoriser l'usage politique de l'ethnicité d'un côté et de l'autre, ne pas garantir que les gens faisant partie de ces organismes soient choisis pour leurs compétences et leurs connaissances en matière de relations interculturelles.

En lien avec cette instrumentalisation de l'ethnicité, un ancien directeur soulève le caractère « clientélaire » des pratiques des représentants politiques municipaux à l'égard des communautés ethnoculturelles. Il met également en relief la pérennité de ces pratiques à travers les différentes administrations. Enfin, ce type de pratiques dans la gestion politique des enjeux liés à la diversité ethnoculturelle ferait partie d'une façon de faire qui semble avoir un ancrage historique et chronique.

« Le clientélisme, c'est ce qui définit et résume la philosophie d'action de Bourque et Tremblay. Il a eu une ghettoïsation du dossier dans le sens que l'immigration a été

conçue comme un problème à part. Il y a eu un manque de vision intégrée [...] Ils [en faisant référence aux maires Bourque et Tremblay ainsi qu'à des élus municipaux sous ces administrations] incarnent cette façon de faire clientéliste. C'était des gens de politique partisane plutôt que de public policy. Ils cherchaient des votes à travers leurs actions et le financement des groupes : envoi 50 piastres à un tel, à un autre... C'est ce que j'appelle du clientélisme partisan. Puis avec monsieur x [ex-élu municipal], c'était encore pire. [Il] faisait des équations chèques-votes. Ce sont des gens qui voulaient seulement "célébrer" l'immigration, appuyer et faire ressortir les groupes économiques et les hommes d'affaires qui réussissaient » (ED2).

« Il [en faisant référence à un attaché politique de l'administration Coderre] a déstructuré les choses. Il poursuit cette vision et cette façon de faire clientéliste. Il représente un instrument de continuité [quant à cette façon de faire] de Tremblay à Coderre » (ED2).

Les articles 83.1 à 83.22 de la Charte de la Ville de Montréal¹⁰³ qui constituaient les trois conseils consultatifs sont abolis avec l'adoption du projet de loi no 121 « Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec »¹⁰⁴. La Ville peut donc les maintenir ou les abolir sans avoir à revenir devant l'Assemblée nationale, les privant ainsi de la garantie législative de leur indépendance et les soumettant à l'arbitraire du maire. Bref, ce projet de loi contribue à renforcer cette perte d'autonomie et de pouvoir des organismes de consultation ainsi qu'accroître la capacité d'ingérence et de contrôle du maire sur ces organismes.

Au-delà de cette vision et de cette façon de faire du politique, l'action des conseillers en relations interculturelles auprès des communautés et de l'organisme consultatif de la Ville en matière de relations interculturelles (CIM) dénotait un intérêt et un souci réel

¹⁰³ Éditeur officiel du Québec (2018, mise à jour 8 février). *Charte de la Ville de Montréal, Métropole du Québec*. Repéré à <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/C-11.4.pdf>

¹⁰⁴ Gouvernement du Québec. (2018). *Entente pour une reconnaissance du statut particulier de Montréal*. Repéré à https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/metropole/ententes_metropole_agglomeration/entente_montreal.pdf

d'accompagner et de soutenir les élus. On voit ici, comme dans le cas de l'action des fonctionnaires avec les organismes communautaires, que l'action municipale en relations interculturelles se passe souvent aux marges. Ceci a des conséquences sur les acteurs institutionnels, mais aussi sur l'impact de l'action municipale. D'un côté, les fonctionnaires ne se sentent pas toujours soutenus par l'institution qu'ils représentent — ce qui leur cause de la frustration, voire de l'épuisement — et par la fragilisation de l'impact de leurs actions du fait qu'elles ne font pas partie d'une vision municipale commune et légitimée.

6.6 Les relations avec le milieu académique et de la recherche

La collaboration avec les centres de recherche a été toujours une constante dans l'administration municipale. Il existe une longue tradition de travail avec la communauté académique depuis le début de l'action municipale en matière de relations interculturelles. Elle se consolide notamment avec la création de Métropolis¹⁰⁵.

Depuis 1990, l'administration montréalaise a multiplié les collaborations de recherche avec le Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, Patrimoine Canada, les instituts de recherche et les universités afin de mieux éclairer cette problématique (Dumas et Ville de Montréal, 1997, p. 293).

¹⁰⁵ « Le Centre Métropolis du Québec — Immigration et métropoles (CMQ-IM) <http://www.im.metropolis.net> - est un consortium de recherche interuniversitaire composé de six universités québécoises : l'Université de Montréal, l'Université Concordia, HEC Montréal, l'Université McGill, l'Université de Sherbrooke et le Centre Urbanisation Culture Société de l'INRS, l'institution-hôte. Le CMQ-IM fait partie des cinq centres d'excellence canadiens soutenus par le Conseil de recherches en sciences humaines, Citoyenneté et Immigration Canada et un consortium de partenaires fédéraux, dans le cadre du Projet national et international Métropolis (http://canada.metropolis.net/index_f.html) ». Repéré à <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/congres-immigration-et-diversite--au-carrefour-des-cultures-et-au-curdu-developpement-economique-539619182.html>

Avant l'institutionnalisation des partenariats de recherche, il existait déjà des dynamiques collaboratives entre fonctionnaires et chercheurs à l'égard des relations interculturelles. Les témoignages des agents de liaison du BIM recueillis concordent quant à l'importance attribuée au savoir académique et à la recherche ainsi que l'influence de plusieurs penseurs de l'interculturel dans la définition de l'approche prise par la Ville de Montréal en matière de relations interculturelles. À cet égard, l'un des agents de liaison du BIM racontait :

« À notre arrivée, nous huit [les agents de liaison] on a fait beaucoup de travail pour réfléchir aux besoins des communautés et définir l'approche de la Ville. On a travaillé avec plusieurs chercheurs, les gens de l'institut et on s'est beaucoup inspiré des gens comme Cammilleri. La participation, l'ouverture et les relations entre communautés nous semblaient essentielles. On ne devait pas être seulement un bureau qui offre des informations ; ce qu'il fallait, c'était de créer un bureau pour promouvoir les relations interculturelles autant dans la société que dans l'appareil... dans l'administration. C'est pour ces raisons qu'on a convenu d'adopter l'approche interculturelle. Et c'est nous qui l'avons défini déjà dans les premiers documents de la Ville en 89 » (EC1).

C'est sous l'influence de penseurs comme Cammilleri ainsi que des travaux et des réflexions sur l'interculturel provenant de plusieurs secteurs de la société civile québécoise et montréalaise, notamment le Centre Monchanin et de l'Institut interculturel de Montréal (IIM)¹⁰⁶ par la suite, que Montréal établit, à la fin des années 80, les fondements de la stratégie interculturelle qui inspirera et caractérisera l'action municipale montréalaise en matière de relations interculturelles.

¹⁰⁶ « Le Centre Monchanin, fondé en 1963 par Jacques Langlais, prend le nom de Centre interculturel Monchanin en 1979. En 1990, il adopte le nom d'Institut Interculturel de Montréal afin de mieux refléter l'esprit de ses objectifs et de son action ». Extrait du site de L'institut interculturel de Montréal. Repéré à <http://iimarchives.org/>.

Depuis les années 90 jusqu'à aujourd'hui, la Ville offre des formations et des activités de sensibilisation en matière de relations interculturelles au personnel municipal que les conseillers développent en collaboration avec des chercheurs experts en la matière. Au-delà des collaborations et des partenariats formels, la Ville a largement bénéficié de la production scientifique portant sur la gestion de la diversité ethnoculturelle dans la Ville et particulièrement des contributions du Centre urbanisation, culture et société de l'INRS avec des recherches dont *Les quartiers multiethniques montréalais : une lecture urbaine* (Germain, 1999), *Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal* (Germain, Dansereau, Bernèche et al., 2003) et *La diversité dans les sports et loisirs : défi ou atout pour les villes de l'agglomération montréalaise ?* (Poirier, Germain et Billette, 2006).

Dans les dernières années de l'administration Tremblay, la volonté de la Ville de Montréal de devenir « ville interculturelle » du réseau des villes interculturelles du Conseil de l'Europe est accompagnée de la mise en place de nouveaux partenariats avec le milieu universitaire, principalement avec le Laboratoire de recherches en relations interculturelles (LABRRI) de l'Université de Montréal. La collaboration avec le milieu universitaire dans le cadre du réseau des villes interculturelles du Conseil de l'Europe a été considérée par l'institution municipale elle-même comme un partenariat *gagnant-gagnant* (Ville de Montréal (2015b).

Cette collaboration a non seulement permis de contribuer à l'acquisition de savoirs et de compétences collectives et organisationnelles, mais aussi à assurer à Montréal une visibilité internationale sur le plan des relations interculturelles ainsi que l'échange de bonnes pratiques et la mise en place d'un partenariat de collaboration technique en relations interculturelles entre la Ville de Montréal et la Ville de Barcelone (2013 – 2014). Et enfin, la co-organisation,

au mois de mai 2014, d'un forum international réunissant des experts et des représentants des administrations publiques de plusieurs « villes interculturelles » d'Europe et du Japon¹⁰⁷.

Mes observations m'ont amené à constater l'existence d'un souci et d'un intérêt de la part des conseillers et de certains cadres de l'unité administrative responsable des relations interculturelles à établir des collaborations avec les chercheurs pour approfondir leurs connaissances et continuer à développer un savoir pour mieux répondre au défi des relations interculturelles.

Une autre preuve de cette volonté des conseillers se reflète par l'établissement de relations informelles avec plusieurs chercheurs experts. À cet égard, j'ai pu assister à des dîners informels entre des conseillers en relations interculturelles et des chercheurs du domaine pour discuter de plusieurs enjeux d'actualité touchant les relations interculturelles ainsi que sur des décisions politiques municipales jugées douteuses par les conseillers. On s'aperçoit ici que l'action des fonctionnaires « dans la marge » se reproduit également dans le cas de la collaboration avec le milieu académique, notamment durant les périodes où ces fonctionnaires sentent insuffisantes, voire inexistantes, les mesures mises en place par l'institution afin de garantir ce type de partenariats.

Cette volonté de collaboration et de co-construction des savoirs interculturels des professionnels a permis à l'administration, malgré les coupes budgétaires et certaines décisions de politiques comme la fermeture du Centre Métropolis, de rester toujours près du milieu académique et de la recherche en relations interculturelles. On constate aussi que la

¹⁰⁷ Le forum « Bâtir la ville interculturelle », en collaboration avec la Ville de Montréal et le Conseil de l'Europe, réunit des praticiens et des théoriciens de plusieurs milieux professionnels (organismes communautaires, municipalités, universités) afin de mobiliser le savoir sur la création et l'implémentation des politiques interculturelles pour les villes. Repéré à <http://labrri.net/activites/colloques-et-congres/>

volonté et l'initiative des professionnels à développer des compétences individuelles et collectives en matière de relations interculturelles ont contribué à maintenir, au-delà des visions et des décisions politiques et institutionnelles, des dynamiques d'échange et d'apprentissage mutuel avec le milieu universitaire. L'organisation, par la Ville de Montréal, du Congrès mondial *Metropolis* qui réunissait des praticiens et des chercheurs dans le domaine des relations interculturelles serait enfin l'une des plus récentes actions institutionnelles réitérant l'importance accordée aux relations entre le milieu institutionnel et le milieu académique.

Mes observations m'ont amené à constater l'importance que les professionnels attribuent à l'apport des chercheurs en matière de relations interculturelles et souhaitent continuer à développer des compétences dans ce domaine. Cependant, on observe parfois une tendance, principalement chez les élus, à se croire dotés de compétences interculturelles par le fait d'avoir des origines d'ailleurs. Il s'agit d'une sorte de « pensée magique » qui attribuerait à l'élu la légitimité dans ce dossier au seul fait qu'il soit d'origine immigrante. C'est pour cette raison que souvent, les représentants politiques justifiaient la présence des personnes issues de l'immigration dans plusieurs postes de décision en lien avec l'immigration et les relations interculturelles. Il s'agit de la même logique en vertu de laquelle ont été créés les organismes consultatifs de la Ville de Montréal en matière de relations interculturelles : c'est à dire basée plutôt sur la représentation ethnique que sur la possession de connaissances et de compétences en relations interculturelles.

Cette vision politique quant à l'absence de besoin d'acquérir des compétences interculturelles provient, selon mes observations, d'un manque d'intérêt politique réel pour le dossier, mais aussi d'une croyance chez les individus à se considérer comme experts en la

matière en raison de leur vécu ou de leur expérience personnelle et/ou familiale. À cet égard, un ancien professionnel responsable du dossier des relations interculturelles à la Ville de Montréal, soulignait : « *On se pense des maitres des relations interculturelles du seul fait d'être issu de l'immigration* » (EC6).

6.7. L'émergence d'une nouvelle configuration des dynamiques de concertation et de gouvernance locale

La trajectoire institutionnelle de la Ville de Montréal à l'égard de l'immigration et des relations interculturelles s'est caractérisée, en termes de gouvernance locale, par la configuration graduelle et croissante d'une dynamique et d'une structure coordonnées entre les différents acteurs et les structures locaux concernés, consolidant ainsi un régime de concertation locale articulé et dynamique. Toutefois, cette construction caractérisée par un rythme de croissance ascendante au niveau de la liaison et du travail ensemble entre les acteurs et les structures impliqués dénote un processus de désarticulation graduelle, notamment à partir de la deuxième décennie des années 2000 coïncidant avec l'arrivée de l'administration Coderre à la mairie montréalaise.

Cette volonté initiale de coordination et d'articulation de l'action locale qui se développe et se consolide sur une période d'une vingtaine d'années s'explique pour plusieurs raisons : 1) la vision et la façon de faire fédérative et collégiale du RCM visant à contrer le cloisonnement qui dimerait entre les différentes communautés ethnoculturelles, y compris les communautés anglophones et francophones ainsi que l'infrareprésentation de certains groupes au sein de la vie publique ; 2) la philosophie d'action « Bourquinienne » partagée par l'administration précédente et qui visait à faire des relations interculturelles un enjeu de

responsabilité de l'ensemble des services de l'administration publique locale ainsi que de tous les citoyens et 3) l'approche résolument transversale et intégrée en relations interculturelles mise en place à partir des années 2000 consolidée durant l'administration de Gérald Tremblay.

Toutefois, à partir de 2013 et coïncidant avec l'arrivée de l'administration Coderre, on observe une régression dans l'engrange institutionnel de coordination et d'interlocution locale bâti à travers les années par la Ville de Montréal. Cette nouvelle dynamique, tel que les chapitres qui suivent le démontrent, contribue à l'émergence d'un nouveau régime de gouvernance locale avec, au centre, le maire et son comité exécutif et de multiples acteurs, de tout type, qui gravitent autour sans forcément entrer en contact les uns avec les autres.

Enfin, comme le chapitre suivant le révèle, cette façon d'agir émergente a des impacts non seulement sur l'environnement institutionnel mais aussi sur l'action et le fonctionnement de l'institution elle-même.

CHAPITRE 7. L'univers des conseillers : Dynamiques et contexte institutionnel

7.1 Introduction

Le cadre théorique utilisé ici s'articule, selon la métaphore des fluides, sur trois vases communicants. D'un côté, l'approche systémique et le modèle de compréhension des systèmes développés par Bateson (1984) à partir, en grande partie, d'une modélisation basée sur la cybernétique permettent de comprendre l'institution par ses échanges ou ses interactions. De l'autre, la perspective herméneutique principalement inspirée par Gadamer (1996) et Fabian (2006) nous autorise à considérer l'univers, dans ce cas l'institution étudiée, comme résultant de l'action ou de l'influence du passé sur son présent. Enfin, la théorie générale des systèmes de Le Moigne (2006 [1977]) me permet de tenir compte des structures et des niveaux dans lesquels ces interactions se produisent ainsi que de comprendre la place de la mémoire dans le fonctionnement des systèmes. Je suis toutefois consciente qu'il y a différents niveaux de complexité pour répondre à ma question de recherche et que mon étude aborde seulement une partie de cette complexité. Enfin, la mobilisation de la théorie des systèmes de Le Moigne (2006 [1977]) qui développe davantage la pensée systémique de Bateson (1984) est employée ici pour mettre en dialogue les approches systémiques et herméneutiques.

Pour comprendre l'agir institutionnel et l'action publique résultante, il est nécessaire de tenir compte des processus, des situations et des contextes, mais surtout des interactions. Pour

cela, je me réfère à la théorie de la communication développée par Bateson et l'École de Palo Alto (Bateson, Winkin, Bansard, et al., 1984) et notamment la mobilisation du concept de cybernétique (Bateson, 1972, 1984; Heinz von Foerster, 1984; Maturana, 1974; Wiener, 1948, 1950).

[La cybernétique] est une modélisation de l'échange, par l'étude de l'information et des principes d'interaction [...] Elle peut ainsi être définie comme la science des systèmes autorégulés, qui ne s'intéresse pas aux composantes, mais à leurs interactions, où seul est pris en compte leur comportement global. Elle a pour objet principal l'étude des interactions entre « systèmes gouvernants » (ou systèmes de contrôle) et « systèmes gouvernés » (ou systèmes opérationnels), régis par des processus de rétroaction ou feed-back. D'où le terme « cybernétique » qui provient du mot grec « kubernesis », et qui signifie au sens figuré l'action de diriger, de gouverner (Wittezaele et Garcia, 1992, p. 6).

Ce qui me semble essentiel dans son modèle, c'est qu'il permet de regarder l'institution comme un système formé par un ensemble complexe d'éléments qui entrent en interaction les uns avec les autres, qui échangent de l'information, de l'énergie et qui s'autorégulent dans le but d'assurer leur équilibre, leur développement et leur survie [...] et de l'étudier par son comportement global (Wittezaele et Garcia, 1992, p. 6).

J'en retiens deux éléments essentiels pour mes analyses. Premièrement, la notion d'institution en tant que système autorégulé ce qui signifie qu'il existe, en dépit des relations hiérarchiques et de pouvoir formelles, des forces et des dynamiques qui dépassent la volonté des individus à un moment donné et qui expliquent le fonctionnement et l'agir d'un système. Et deuxièmement, l'accent analytique mis sur l'interaction pour comprendre le comportement global de ce système. Toutefois, Bateson (1984), inspiré par Russell et Whitehead et leur ouvrage *Principia Mathematica* (1910), souligne que « nous devons tenir compte d'un minimum d'éléments constituant le système » (Wittezaele et Garcia, 1992, p. 7) pour une compréhension globale du système. De ce point de vue, une étude des niveaux devient essentielle. Il ne s'agit pas d'une dichotomie, voire d'une opposition entre structures et

interaction, mais plutôt « de distinguer deux niveaux de description et d'analyse : l'élément constitutif et son fonctionnement en interrelation dans le système » (Wittezaele et Garcia, 1992, p. 7).

En cela, la théorie des systèmes proposés par Le Moigne (2006 [1977]) est très pertinente pour expliquer de manière pragmatique l'action et l'univers institutionnel quotidien des conseillers. Cette théorie permet d'appréhender l'institution comme un univers composé de multiples univers ou niveaux ayant un potentiel d'interaction. Cette vision de l'institution permet au chercheur d'observer et de comprendre de manière simultanée la structure, ses fonctions et les processus ainsi générés. Enfin, la notion de « feedback » largement utilisée par Bateson et qu'il reprend de la cybernétique ainsi que celle de la « connexion » privilégiée par Le Moigne (2006 [1977]) deviennent essentielles pour expliquer la circulation des informations, dont la mémoire, dans le sens que Gadamer (1996) l'utilise et qui représente une des multiples composantes explicatives du fonctionnement et de l'action publique municipale.

Je ne me limite pas seulement à une analyse des relations formelles, mais aussi aux relations informelles générées dans le quotidien de l'institution et qui dépassent les relations établies par un cadre formel et explicite (normes et règles déterminées qui définissent une série de droits et d'obligations). Mon analyse tente ainsi de saisir l'univers des relations « informelles » établies par d'autres mécanismes, souvent non explicites et non règlementés. Concrètement, je fais référence ici à des mécanismes tels que la mobilisation de la conscience historique, la reconnaissance des individus et de l'institution en soi, les visions et les actions individuelles et organisationnelles et les contextes socioéconomiques et politiques changeants.

L'intérêt de m'attarder à ce qu'on pourrait qualifier de « soft institutional relations » (Abbott et Sindal, 2000; Gualini, 2006; Marchington et Vincent, 2004; Snyder, 1994) est de voir comment, par la mobilisation de certains mécanismes *non formels*, sont générées des relations que j'appelle aussi *non formelles*, mais qui ont un impact sur la dynamique formelle de l'institution. Il s'agit ici de voir ce que James Scott (2006) appelle l'« infrapolitique », c'est-à-dire tenir compte des pratiques et des discours qui ne sont pas forcément explicites et reconnus publiquement, mais qui ont un impact sur le positionnement des individus au sein de l'institution ainsi que de leur représentation de cette dernière. Nous ne pouvons pas penser les structures et les actions qui en résultent sans tenir compte des relations engendrées au sein de ces structures et de leur impact sur leur propre conformation et sur leurs actes. Toutefois, tout système exerce une régulation indépendante des acteurs qui le composent.

La quotidienneté de l'institution a été principalement documentée par mon terrain ethnographique ce qui m'a permis non seulement d'avoir accès à l'univers actuel de ces conseillers, mais aussi à des univers plus anciens. L'histoire apparaît et agit sur le présent. Elle agit sur le quotidien des individus et constitue, en définitive, le récit auquel j'ai eu accès et que j'expose. La mobilisation de la conscience historique s'inscrit dans une perspective herméneutique où l'histoire est la discipline qui nous permet de comprendre l'objet du passé en le replaçant dans le temps, pour parvenir à une compréhension du présent (Gadamer 1996). Gadamer considère la conscience historique comme le fait d'« avoir pleinement conscience de l'historicité de tout présent et de la relativité de nos opinions » (Gadamer, 1996, p.23). Ceci implique d'avoir une conscience de notre appartenance au passé et de ses effets sur le présent. Il émerge, par cette prise de conscience de faire partie de l'histoire, que nous serions capables de développer une conscience historique nous permettant de mieux comprendre notre

présent. Enfin, *devenir* et imaginer de nouveaux avènements serait indissociable d'une prise de conscience historique. Cette citation de l'historienne Nicole Tutiaux-Guillon me semble bien illustrer ce propos :

Elle [la conscience historique] est au moins consciente de la présence du passé, de son actualisation possible dans la société présente. Mais plus encore, elle articule non seulement passé et présent, mais passé et futur : être conscient de ce que fut la société, l'homme social, permet de juger, de choisir, de donner au temps un sens, et par là même d'imaginer un avenir (Tutiaux-Guillon 2003, p. 28).

La conscience historique devient ainsi « un outil pour interpréter le passé, comprendre le présent et envisager le futur » (Savard, 2017, p. 8). Mon expérience ethnographique m'a amené à constater qu'il est impossible de raconter le présent en omettant l'impact de la mémoire sur ce présent et sur ses acteurs. Faire une ethnographie du présent, c'est raconter, voire reconstruire, le présent et le passé dans un instant précis qui désormais n'existe plus, mais qui a ou a eu un sens ; le sens donné par les acteurs qui l'ont construit et dans le cas de cette thèse, par les acteurs sur le terrain et par moi-même en tant que chercheuse.

L'un des constats de cette expérience faisant partie du processus de construction du savoir est que même si l'histoire a un impact sur le présent, les acteurs institutionnels présentaient des degrés de conscience très variés de cette histoire et de son impact sur le présent. Ma présence sur le terrain a contribué à faire émerger cette conscience historique chez les acteurs qui a permis la construction de ce récit. Cette vision renvoie à la notion de reconstruction du récit historique des acteurs par la présence de l'Autre — du chercheur — utilisée par l'ethnologue Johannes Fabian (2006). Fabian (2006) insiste ici sur la contribution du chercheur à la réappropriation de l'histoire par les acteurs, ainsi que le fait de s'y reconnaître. Quant aux mécanismes sollicités pour appréhender les dynamiques

institutionnelles quotidiennes, j'ai identifié : la reconnaissance ; la mobilisation de la mémoire historique ; la vision politique et la vision des gestionnaires. L'analyse de l'utilisation de ces mécanismes ainsi que de l'impact qu'ils ont sur l'agir et l'action institutionnelle tient compte également du contexte qui les entoure et qui exerce, en partie, une influence sur eux. Ce contexte dépasse le niveau local et atteint des niveaux nationaux et internationaux comme le soulignent les analyses contenues dans le chapitre neuf de cette thèse.

7.2 La (re) configuration de la quotidienneté institutionnelle

7.2.1 La reconnaissance des individus institutionnels

Bien que souvent utilisées sous forme dialectique, la théorie critique de la reconnaissance d'Honneth (2004) et la philosophie hégélienne du droit me donnent la possibilité d'articuler deux notions qui se sont révélées, lors de mon terrain, essentielles à la compréhension de la quotidienneté institutionnelle : la reconnaissance et l'institution. Je retiens d'Honneth (2004) la conception morale de l'institution et celle de l'intersubjectivité comme fondements de la reconnaissance au sein des institutions auxquelles elles appartiennent et qui la composent. En même temps, je tiens aussi compte de l'importance des individus institutionnels qui, dans la pensée hégélienne, apparaissent comme une des composantes essentielles pour considérer les institutions. La conception des institutions qui en découle, et à laquelle j'adhère, se résume de la manière suivante, en empruntant les mots de Carré (2013) :

[...] les bonnes institutions sont celles où les principes de reconnaissance ont été correctement appliqués et où l'ensemble des sujets sont reconnus dans les multiples facettes de leur intégrité [en même temps que] les institutions doivent pouvoir

permettre à des agents individuels d'atteindre des formes déterminées d'autonomie rationnelle (Carré, 2013, p. 5).

La reconnaissance est ainsi à la fois une expression de l'institution et une de ses composantes puisque l'institution elle-même est productrice des rapports de reconnaissance (Carré, 2013).

Comme décrit dans le chapitre précédent, il existe un éloignement entre l'appareil administratif et politique ainsi qu'une distance grandissante dans les relations entre les différents types d'acteurs institutionnels qui sont vécues, notamment par les professionnels, comme une perte de confiance envers leur expertise en tant qu'individus institutionnels. À cet égard, les conseillers interviewés soulignent de manière unanime la confiance que les élus et les cadres leur manifestaient en tant qu'experts et qui ne semble plus être présente dans la période actuelle :

« Nous avons eu le poste d'agents par notre expertise et parce qu'on avait les compétences au-delà du fait d'appartenir ou pas à une communauté culturelle; ce qui parfois a été mal reçu par certaines communautés. Mais c'était vraiment notre expertise ce qu'ils [l'administration] cherchaient » (EC3).

La notion de reconnaissance se manifeste également sur le plan décisionnel par le biais de l'attribution de mandats et de leur suivi. Les mandats des professionnels reçoivent rarement de rétroaction et ils perçoivent cette absence de « feedback » comme un désintérêt du politique envers leur travail. Les professionnels ont l'impression de recevoir des mandats mineurs, souvent beaucoup plus administratifs que d'expertise-conseil, en même temps qu'ils dénoncent l'attribution de mandats, jugés de la « compétence » des affaires interculturelles, à d'autres unités administratives. C'est ainsi que la Ville a confié aux relations internationales le mandat d'élaborer le mémoire sur la nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion. Cela a créé une grande frustration chez les conseillers en relations interculturelles :

« C'est le comble du comble que ce ne soit pas nous qui assumions la responsabilité de ce dossier¹⁰⁸ » (EC0).

L'organisation de certains événements comme le *Sommet sur le vivre ensemble* (10 et 11 juin 2015) — une notion, celle du vivre ensemble qui réside au cœur des relations interculturelles¹⁰⁹ — fut également confiée aux relations internationales avec la collaboration des professionnels de la diversité sociale et des relations interculturelles. Je me souviens alors d'une expression générale de mécontentement et de frustration au sein du Service pour la décision politique prise dans l'attribution de ce mandat. L'orientation adoptée était beaucoup plus centrée sur des aspects de diplomatie municipale et sur des déclarations de bonnes intentions que sur des solutions concrètes aux enjeux sur le terrain. Quant à l'organisation préalable de l'événement, les conseillers se sont sentis mis à l'écart en ne faisant pas partie de manière ouverte et formelle du « comité d'experts » formé avant l'élaboration du programme et du contenu de l'événement. C'est par des rencontres informelles que certains de ces professionnels ont eu accès aux membres de ce groupe d'experts et ont pu discuter avec certains d'entre eux et leur faire part de leur vision.

Les professionnels dénotent également cette absence de reconnaissance à leur égard dans le manque de transparence et de dialogue entre l'appareil politique et administratif. Les

¹⁰⁸ « Ce dossier » fait référence au mémoire dans le cadre de la consultation portant sur le document *Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion* présenté par la ville de Montréal à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale le 9 février 2015.

¹⁰⁹ Même le discours officiel de la Ville de Montréal fut élaboré dans ce sens : « Les villes sont des acteurs de premier plan dans les processus d'accueil et d'intégration. Elles sont également le lieu où se cimente véritablement le sentiment d'appartenance. Il est donc de la responsabilité des villes de garantir l'inclusion de leurs citoyens sur l'ensemble de leur territoire et de garantir une cohabitation harmonieuse, peu importe les origines des citoyens, et d'être vigilantes face à toute tendance de fracture sociale qui pourrait émerger ». Extrait du site web du Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI). Repéré à <http://ville.montreal.qc.ca/vivreensemble/fr/>

professionnels dénonçaient que la mise en place du BINAM ait été faite sans les consulter et sans tenir compte de toute l'expérience et de l'expertise que la division des affaires interculturelles avait accumulées depuis une trentaine d'années.

« C'est incroyable... ils ne nous ont même pas consultés alors que nous avons travaillé sur ce dossier¹¹⁰ depuis les tout débuts. C'est vraiment décourageant. Et personne ne sait rien ! » (EC4).

Les professionnels ressentent ainsi un manque de respect et de reconnaissance envers leur travail. Dans une perspective honnethienne des institutions, on voit ici que cette dernière, par son action, n'applique pas correctement les principes de reconnaissance normalement attendus par les individus institutionnels et dans ce cas particulier, les conseillers en relations interculturelles. Finalement, l'augmentation des responsabilités administratives attribuées aux conseillers génère des dysfonctionnements au sein de l'institution en limitant la capacité des fonctionnaires à consacrer leur expertise au service public. On voit ici comment la bureaucratisation excessive peut entraîner des dysfonctionnements, limiter la créativité des acteurs institutionnels (Crozier et Friedberg, 1977; Gélinier, 1966, 1972) et même paralyser le système [Weber, 1920 (2003)].

7.2.2 Conscience historique, mémoire et savoir institutionnel

Avant de plonger dans l'analyse présentée dans cette section, une clarification conceptuelle me semble nécessaire en ce qui concerne les notions de conscience historique et de mémoire. Ces deux notions, même si elles peuvent être proches, n'ont pas la même signification, du moins selon mon analyse. Ici, inspirée de Hans-Georg Gadamer (1996),

¹¹⁰ « Ce dossier » fait ici référence aux relations interculturelles.

j'entends par *conscience historique* le fait d'avoir conscience de notre appartenance à l'histoire et de l'impact de cette histoire sur notre compréhension du passé et du présent ainsi que de son influence sur la manière d'envisager le futur.

Bien que plusieurs auteurs aient considéré la notion de mémoire en termes gadamériens, par exemple Halbwachs¹¹¹ (1925, 1950) avec sa définition de la « mémoire collective », la notion de *mémoire* que j'emploie dans cette thèse ne comporte pas forcément la notion de conscience historique. Ainsi, la notion de *mémoire* utilisée fait référence à ce qui, dans le domaine de l'informatique, a été défini comme le « dispositif capable d'enregistrer, de conserver et de restituer des données »¹¹². Nous pouvons donc employer les données produites dans le passé de l'institution sans pour autant avoir une conscience du poids de l'histoire de ces données sur le présent et le futur institutionnels. L'utilisation de la mémoire n'est pas forcément liée à une conscience historique dans le sens gadamérien. Par contre, le fait d'avoir une conscience historique explique parfois les décisions des acteurs en ce qui concerne le recours à la mémoire et au passé. Bref, les acteurs institutionnels choisiront d'utiliser (ou non) le passé en fonction parfois de leur propre conscience historique, mais ils prôneront aussi la récupération de cette mémoire parfois à travers des aspects liés à la nostalgie, à un sentiment de non-reconnaissance de leur contribution au passé de l'institution, etc. On fait de moins en moins appel à la conscience historique (Gadamer, 1996), à la mémoire et au savoir institutionnels pour répondre politiquement aux enjeux liés aux relations interculturelles.

¹¹¹ « La réflexion première de Halbwachs sur la mémoire sociale apparaît dans les deux premiers articles de la *Revue socialiste* de 1905 comme une réinterprétation de Karl Marx pour concilier un point de vue sociologique durkheimien, et ce qui concerne la mémoire dans la pensée de Marx : le poids du passé économique sur la représentation présente de la société que se font les hommes » (Namer, 2004, p. 107).

¹¹² Mémoire. (s. d.). Dans Dictionnaire Larousse en ligne. Repéré à <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/m%C3%A9moire/50401#7AsbBOqBow25jZUR.99>

Les professionnels associent cette dynamique non seulement à l'intention des représentants politiques et des cadres dans un moment donné, mais à des aspects qui renvoient à la notion de « path dependency¹¹³ » (Pierson, 1994). Ils démontrent qu'au-delà des changements institutionnels présents durant la trajectoire institutionnelle des relations interculturelles, qu'il existe une constante, celle de la pratique du tabula rasa qui se perpétue à chaque changement d'administration.

« C'est une des caractéristiques de toutes les administrations publiques : tout le temps refaire sans tenir compte de l'histoire et des choses qui ont été faites » (Rencontre avec EC1, EC0 et mon directeur de recherche).

« Il faut porter un regard historique sur l'interculturel à la Ville pour se rendre compte de tout ce qui a été déjà fait à la place de toujours vouloir recommencer » (EC2).

L'absence de conscience historique de l'institution et de reconnaissance du savoir institutionnel construit à travers le temps s'exprime aussi, selon les professionnels, par une méconnaissance de l'historique de l'institution de la part d'une professionnelle arrivée plus récemment au service et de la part des cadres. Ceci contribue à renforcer le constat de cette dynamique de « path dependency » propre à l'institution.

« Avant de vouloir faire un nouveau cadre de référence pour la Ville, il faudrait écouter et s'inspirer des expériences et de l'expertise que nous avons développée au cours de ces 25 ans... à l'époque, nous avons beaucoup réfléchi et travaillé pour définir la manière dont la Ville comprend les relations interculturelles ; autant entre nous qu'avec des chercheurs » (Rencontre avec EC1, EC5 et mon directeur de recherche).

¹¹³ La notion de *path dependency*, née dans les années 90 au sein de la science politique, apparaît très utile dans ces analyses pour rendre compte des continuités dans les trajectoires institutionnelles au-delà des changements qui puissent survenir.

C'est grâce à la volonté et au souci mi-informel de certains fonctionnaires ayant une sensibilité particulière pour préserver la mémoire institutionnelle que j'ai pu avoir accès aux documents que l'administration avait produits dans le passé et qui étaient très pertinents pour examiner les mandats à partir des orientations déjà prises par la Ville. Le refus de prendre en compte l'expertise construite au fil du temps comme un actif intéressant à mettre à contribution dans l'action municipale crée des résistances envers des décisions de l'institution qui peuvent entraîner des blocages dans certains dossiers.

« Nous n'avons pas besoin de recettes pour faire notre travail ; vouloir trop baliser empêche le développement d'un esprit critique et encourage les clichés et la catégorisation des immigrants À la Ville, on oublie l'historique ; par exemple, en 2000 nous avons élaboré un Plan d'action en interculturel où on a déterminé les orientations de la Ville en relations interculturelles. Pourtant, maintenant il semble comme si rien n'avait été fait pendant ces 25 ans » (EC1).

On voit dans ces extraits une certaine contradiction dans le discours de ce fonctionnaire. D'un côté, il dit « ne pas avoir besoin de recettes » pour faire échec au risque que pourrait entraîner l'excès d'encadrement de l'action municipale en matière de relations interculturelles. De l'autre, il fait référence à la mémoire de l'institution. Concrètement, il revendique la mobilisation d'une mémoire institutionnelle pour un plan d'action en relations interculturelles auquel il avait contribué ; un outil qui servait à guider et à systématiser l'action de la Ville en matière de relations interculturelles. Autant les responsables politiques que les responsables administratifs du dossier reconnaissent l'importance de disposer d'un cadre de référence permettant à la Ville de se doter des orientations claires en matière de relations interculturelles, les acteurs avaient des visions opposées quant à la stratégie à suivre à cet effet. Ce cas de figure représente un exemple des malaises qui peuvent émerger lorsque les

acteurs institutionnels ne sentent pas que l'institution reconnaît leur expertise et leur apport à sa trajectoire et que plusieurs idéologies existent au sein d'un même groupe.

7.2.3 Le rôle du politique dans la (re) configuration de la quotidienneté institutionnelle

La vision du politique du dossier relatif à la diversité ethnoculturelle et aux relations interculturelles constitue une autre des composantes illustrant la (re) configuration de la quotidienneté de l'unité administrative responsable du dossier. La façon d'appréhender et d'approcher politiquement le dossier a une influence sur la place accordée au dossier et au service responsable, dans l'ensemble de l'architecture municipale, sur la stratégie choisie pour répondre à la mission de l'unité administrative et enfin, sur la réponse publique de la Ville aux enjeux en ces matières.

Finalement, la vision politique a un impact non seulement sur le plan de la configuration architecturale et sur les réponses institutionnelles aux enjeux d'action publique, mais aussi sur la quotidienneté administrative et sur les individus responsables de la gestion municipale. D'ailleurs, autant des cadres, des professionnels que des représentants des communautés ethnoculturelles proches du dossier des relations interculturelles à la Ville de Montréal au cours des différentes périodes soulignent l'absence d'orientations politiques claires en matière de relations interculturelles ainsi qu'une tendance à inverser les rôles entre l'appareil politique et administratif. Cette tendance est de plus en plus notable avec les années :

« À la ville [cela] se passe à l'inverse de ce qui devrait être : les politiciens sont préoccupés plutôt par les actions que par les orientations politiques. C'est ce qui explique qu'il n'y ait pas une direction et une orientation claires du dossier. Et les

conseillers et gestionnaires en ce moment ne profitent pas assez de cela. Ce qui arrive dans ce dossier à la Ville, c'est que les efforts des unités administratives et du politique vont souvent dans des sens contradictoires. La faille structurelle du dossier des relations interculturelles à la Ville, c'est ça. Il n'y a pas de colonne vertébrale. On n'a pas une direction claire et un langage commun entre acteurs autant administratifs que politiques » (ED2).

Ce manque d'orientations claires est causée en partie par l'absence d'une politique ou d'un cadre de référence municipal formel en matière de relations interculturelles. Je dis en partie, car quelques-uns des professionnels soulevaient des craintes à l'idée de formaliser l'action municipale en cette matière craignant ainsi un excès de rigidité des interventions empêchant un certain degré de souplesse et d'adéquation nécessaire aux interventions. Cela a provoqué des conflits à plusieurs reprises tel que décrit dans les sections précédentes, en raison des visions contradictoires entre les professionnels de la même unité administrative quant à la pertinence d'un cadre d'intervention. En outre, ce cadre de référence n'a pas encore vu le jour bien qu'un mandat politique d'élaboration d'un cadre de référence en relations interculturelles ait été lancé en 2014 et que des travaux à cet égard aient été réalisés par l'unité administrative mandatée.

La résistance institutionnelle à se doter d'orientations et de lignes d'action consensuelles provoque un sentiment de détresse chez les fonctionnaires du fait qu'ils sont confrontés à devoir prendre des décisions sans pouvoir s'appuyer sur un cadre formel. Ces professionnels doivent régulièrement répondre à des situations et à des demandes récurrentes, notamment en provenance des groupes et des communautés ethnoculturelles. Certains réclament l'établissement d'un cadre commun permettant d'orienter leurs décisions et diminuer ainsi le degré de stress et de détresse dans lequel ils se retrouvent quand ils doivent prendre des décisions discrétionnaires, décisions qui peuvent entraîner des conflits avec

certaines valeurs et visions, autant politiques que sociétales les plaçant dans des situations de « double bind » ou double contrainte.

L'absence d'un cadre de référence commun en matière de relations interculturelles ainsi que d'un positionnement politique clair dans le dossier a également des conséquences sur l'action publique elle-même. L'action municipale en matière de relations interculturelles se caractérise souvent par sa composante « adhocratique » et du « cas par cas » que plusieurs recherches antérieures ont déjà démontré. Mes recherches confirment ce qui a déjà été souligné par d'autres recherches, notamment celles de Germain et son équipe, qui « mettent en perspective que la gestion de la diversité ethnoculturelle dans la région de Montréal relève de l'« adhocratism » » (Germain et Gagnon, 2004, cités dans Dostie, 2012, p. 1) et que

ce processus indique que l'intervention des autorités municipales est investie d'un processus d'essais et erreurs au fur et à mesure qu'elles sont confrontées aux demandes de groupes minoritaires (Dostie, 2012, p. 18).

Au moment où j'ai fait mon terrain en 2015, cette façon de faire *adhocratique* perdurait par exemple, dans les cas des demandes récurrentes telles que « les bains séparés pour les femmes et les hommes ou le port de vêtements longs lors de la baignade » (Dostie, 2012, p. 19). Les réponses à ces demandes, comme les recherches dirigées par Annick Germain (2003, 2006) l'ont mis de relief, s'appuyaient sur des critères pratiques plutôt que sur des orientations ou des principes communs déterminés par l'institution (Germain et al., 2003; Germain et Gagnon, 2006).

Par ailleurs, un nombre élevé de demandes du politique restent souvent sans suivi et/ou continuité ce qui provoque de la frustration chez les professionnels mandatés pour répondre à ces demandes ainsi qu'un certain découragement du fait qu'ils ressentent que leur travail n'est

pas pris au sérieux par les représentants politiques. Pendant mon terrain, j'ai pu être témoin de « l'abandon » d'au moins trois mandats politiques auprès des fonctionnaires : l'élaboration d'un lexique en relations interculturelles - jamais rendu public et non plus utilisé par l'élu responsable du dossier, l'organisation d'une tournée des arrondissements et une autre avec les communautés, jamais achevées, et l'élaboration d'un cadre de référence en relations interculturelles qui n'a toujours pas été adopté.

« Ils nous demandent de faire tout ça et puis après, ça reste dans un tiroir... C'est toujours la même chose, c'est décourageant. Ils [les représentants politiques] n'ont aucun intérêt » (EC5).

D'autres actions et décisions récentes (2016) prises par l'appareil politique, peuvent être interprétées comme un signe de cette absence de direction politique claire qui semble caractériser les relations interculturelles à la Ville de Montréal et qui a des conséquences sur l'action publique résultante, mais aussi sur l'expérience et le travail quotidien des professionnels. Ici, je fais référence à la création du Bureau d'intégration des nouveaux arrivants (BINAM). La mise sur pied de cette nouvelle structure municipale à la suite de la crise des réfugiés syriens à l'hiver 2016¹¹⁴ s'est faite sans consultation et information préalable auprès des professionnels des relations interculturelles à la SDSS. En outre, cette décision a soulevé des questions parce qu'elle ne visait qu'une catégorie spécifique d'immigrants, les « nouveaux arrivants », et pour son approche survalorisant le rôle de l'intégration économique par rapport à l'intégration sociale de ces populations.

¹¹⁴ Afin de contribuer à donner une réponse internationale à la crise humanitaire issue du conflit en Syrie, le gouvernement canadien, par le plan « bienvenue aux réfugiés » du gouvernement du Canada, visait à recevoir 25 000 réfugiés syriens. À cet égard, la Ville de Montréal, en collaboration avec de nombreux groupes sociocommunautaires, a coordonné l'accueil de ces réfugiés.

Sa création a eu un impact direct sur la gestion quotidienne au sein du SDSS. D'un côté, deux des professionnels du service ont été transférés dans un court délai au BINAM en même temps que la gestion de l'entente Ville — MIDI. Ceci a bousculé le quotidien du service et de ses professionnels. Les professionnels contestaient la décision prise notamment parce qu'ils n'avaient pas pu obtenir des informations éclairées sur les raisons d'une telle décision. En suivant la logique de la théorie des systèmes de Le Moigne (2006 [1977]), on voit ici deux systèmes, le système administratif et le système politique, qui n'arrivent pas à communiquer et comment cette absence de communication crée des malaises au sein du système, dans l'institution. Selon la logique de la cybernétique adoptée par Bateson (1984), ceci serait un exemple d'un dysfonctionnement dans le système créé par une absence de « feedback » entre « système gouvernant » et « systèmes gouvernés » (Wittezaele et Garcia, 1992).

La perte de dossier a été vécue avec peine et frustration par les fonctionnaires qui, loin de se sentir allégés d'avoir moins de dossiers, regrettaient cette perte en raison de son importance en matière de relations interculturelles. Dans une des entrevues avec des cadres et des professionnels ayant eu des responsabilités dans ce dossier, le lien entre cette façon de faire et d'approcher le dossier par les responsables politiques et son impact sur la quotidienneté des professionnels ressortait :

« C'est difficile dans des situations comme cela de bouger, d'aller à l'avant et de profiter des espaces de flou, du manque de vision du politique. Cette façon de faire du politique et de la direction mine la capacité proactive des professionnels » (CP1).

Plusieurs de ces professionnels et cadres déploraient aussi que l'action du BINAM supposait une centralisation des services de la Ville auparavant décentralisés vers d'autres

services de la Ville, par exemple le programme « Agent de liaison¹¹⁵ » de la Direction des bibliothèques. Ceci allait, selon ces professionnels, à l'encontre du principe de subsidiarité¹¹⁶ qui est à la base de la gouvernance municipale en ce qui concerne les processus d'accueil et d'intégration des immigrants.

Cet événement a d'ailleurs représenté un tournant pour le SDSS. Les professionnels du service ont vécu cet épisode avec découragement et déception. Ils ont perçu ces changements comme l'expression ultime d'une absence de direction et d'orientation claire de la part du politique, mais aussi d'une sous-valorisation de leur travail et de leur expertise. En conséquence, des tensions et des malaises plus ou moins explicites se sont manifestées au sein du service. Parallèlement à cette situation conflictuelle et comme il est aussi souligné dans le chapitre précédent, de nouvelles solidarités se sont créées entre des professionnels ayant vécu des situations similaires à un moment de leur carrière.

¹¹⁵ « Dans le cadre de l'entente administrative triennale (2007-2010) entre la Ville de Montréal et le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, visant l'intégration des immigrants, le programme Agent de liaison dans les bibliothèques publiques de Montréal (ci-après nommé "programme Agent de liaison") a été développé par la Direction de la diversité sociale en collaboration avec la Direction associée des bibliothèques de la Ville en 2008. Ce programme visait principalement à rejoindre les non-usagers des bibliothèques, dont les nouveaux arrivants et les personnes vulnérables et isolées. Suite à un appel d'offres, les arrondissements ont déposé des projets pilotes adaptés à leur milieu. Au terme du processus d'appel d'offres, quatre projets ont été retenus, soit les projets des arrondissements Ahuntsic-Cartierville, LaSalle, Montréal-Nord et Saint-Michel-Villeray-Parc-Extension. Ainsi, les quatre projets choisis dans le cadre de cette première entente ont permis l'embauche d'agents de liaison visant à rejoindre des non-usagers des bibliothèques et plus particulièrement, des nouveaux arrivants ». Évaluation du programme *Agent de liaison* dans les bibliothèques de Montréal. Repéré à http://bibliomontreal.com/doc/agents_de_liaison.pdf

¹¹⁶ La subsidiarité qui consiste en une « répartition adéquate des pouvoirs et des responsabilités au niveau approprié d'autorité, tout en faisant en sorte que leurs détenteurs soient le plus près possible des personnes et des collectivités concernées en misant sur un réseau concerté de partenaires bien ancrés dans les milieux de vie ». 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 ». Repéré à https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/bur_du_maire_fr/media/documents/memoire_vdm_9_fevrier_2015.pdf

Plusieurs des professionnels attribuaient la façon dont le BINAM a été mis en place parce que la Ville devait justifier l'investissement fait lors de la création d'un dispositif pour l'accueil de réfugiés syriens en hiver 2016 et le salaire consenti à Michel Dorais¹¹⁷. Le BINAM a été critiqué pour son absence de contenu au moment de sa création ce qui viendrait confirmer l'absence de direction et de vision politique claire de la Ville en matière de relations interculturelles. En considérant le mandat du BINAM : « mobiliser et concerter l'ensemble des acteurs du territoire soucieux de l'accueil et de l'intégration des nouveaux arrivants » (Ville de Montréal, 2016), on constate qu'il peut exister un dédoublement de compétences avec le mandat détenu par le MIDI¹¹⁸ et celui du SDSS. En fin de compte, la mise sur pied du BINAM et le transfert de compétences quant à la gestion de l'Entente entre la Ville de Montréal et le MIDI¹¹⁹ du SDSS au BINAM remettent en question la place de la Division des affaires

¹¹⁷ La décision du maire de Montréal, Denis Coderre, d'embaucher Michel Dorais comme coordonnateur de l'accueil des réfugiés syriens à Montréal au taux de 1800 \$ par jour fut largement critiqué par les partis municipaux à l'opposition ainsi que par une grande partie de la société. Voir à cet effet, l'article publié le 30 novembre 2015 « Réfugiés syriens : le salaire de 1800 \$ par jour de Michel Dorais contesté » sur le site web de Radio-Canada. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/752720/embauche-coordonnateur-accueil-refugies-syriens-michel-dorais-critiques>

¹¹⁸ « Le Ministère entretient des liens étroits et travaille en collaboration avec de nombreux partenaires. Dans la poursuite de sa mission, il conclut des ententes de partenariat avec certains ministères et organismes, des établissements d'enseignement, des conférences régionales des élus, des municipalités, des ordres professionnels et autres organismes de réglementation, des regroupements d'employeurs et de travailleurs, des organismes communautaires qui œuvrent dans le domaine des relations interculturelles ainsi qu'avec des organismes qui offrent des services d'accueil et d'intégration aux personnes immigrantes ».

Extrait du site web du Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI). Repéré à <http://www.midi.gouv.qc.ca/fr/ministere/vision-mission.html>

¹¹⁹ « Depuis 1999, la Ville est signataire d'ententes avec le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) afin de développer des projets visant les populations issues de l'immigration. L'Entente Ville-MIDI vise à soutenir l'intégration sociale et économique des communautés d'origines diverses, les relations interculturelles et la cohésion sociale dans les quartiers et les milieux de vie. Les trois axes d'intervention de l'Entente triennale 2011-2014 sont les suivants : l'amélioration des milieux de vie dans les quartiers, notamment les quartiers plus défavorisés, les quartiers où s'installent les nouveaux arrivants et les quartiers à forte concentration multiethnique ; la lutte au racisme et à la discrimination ; les relations interculturelles (un axe transversal) » (Ville de Montréal. (2015). Évaluation qualitative de l'entente triennale 2011-2014, *Bilan des réalisations et stratégies favorisant le succès des projets*).

interculturelles au sein de l'action publique de Montréal en matière de relations interculturelles.

Pendant la dernière période politique considérée, celle de l'administration Coderre, les professionnels soulignaient l'ingérence exercée par les représentants politiques dans des processus décisionnels concernant des programmes exécutés par l'unité administrative mandatée à cet effet. Les professionnels dénonçaient la marge de manœuvre dont disposaient les représentants politiques pour prendre des décisions, de façon discrétionnaire, quant au financement des organismes et groupes communautaires, dont plusieurs à forte composante ethnique. Ceci créait une frustration chez les professionnels puisque tout leur travail se voyait souvent effacé par des décisions politiques sans aucune justification et aucun dialogue préalables qui auraient permis de connaître les raisons politiques de tels changements. On voit ici comment le système bureaucratique mis en place pour, en principe, assurer la rationalité, voire la neutralité de l'action publique, n'est pas une garantie en soi de cette rationalité wébérienne [Weber, 1921 (2003)]. La gouvernance des affaires publiques et notamment la gouvernance de proximité comme dans le cas des gouvernements municipaux n'est pas détachée des relations humaines et de l'action des individus qui en font partie.

Dans le même ordre d'idées, plusieurs des interviewés soulignaient l'existence de liens entre ces attitudes politiques et le désengagement et le découragement professionnel qui régnaient au sein de l'unité administrative. Ils expliquaient que l'attribution de mandats « superflus » qui servent plutôt à augmenter la charge de travail des professionnels qu'à poser des gestes et l'usage politique de l'ethnicité avaient un impact important sur la motivation des professionnels et sur la perception de ces derniers quant à leur capacité d'action, y compris leur capacité « à changer les choses ».

« Il y a un découragement professionnel. Les professionnels ne croient plus à la force et à la capacité de mobilisation de la Ville. Ils n'arrivent pas à sentir toute la capacité d'influence qu'ils ont du fait d'être dans une institution comme la Ville de Montréal. Les gestionnaires sont tellement débordés et découragés qu'ils ne se battent pas assez pour aller de l'avant et positionner le dossier en profitant justement de ce manque d'orientation du politique. Aujourd'hui, ils [les fonctionnaires] semblent avoir oublié la force de la Ville et son potentiel : la plus grande force de la Ville est sa capacité de mobiliser et d'influencer. C'est son grand actif. Par exemple, quand c'est la Ville qui convoque, tout le monde y va même s'ils ne sont pas d'accord avec son propos. Ça, Coderre le sait bien et lui, il l'utilise beaucoup, puis il y rajoute son populisme » (ED2).

« Avant il y avait davantage une vision large et combattante, vraiment engagée » (Extrait d'une conversation avec EC4 et EC7).

Tous ces constats sur le quotidien des fonctionnaires nous amènent à un concept fondamental pour comprendre la configuration de la légitimité des institutions, celui de la « croyance en la légitimité » (Smith, 1979, cité dans Abélès, 1990, p. 108) articulée par Weber dans sa « sociologie de la domination » (Abélès, 1990, p. 108). Selon Weber, deux composantes liées au pouvoir se mobilisent dans la configuration des légitimités. D'un côté, la « *puissance*, en tant que chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté » (Abélès, 1990, p. 108) et d'un autre côté, « la *domination*, définie comme la chance de trouver des personnes déterminées et prêtes à obéir à un ordre » (Abélès, 1990, p. 108).

Les constats et analyses présentées ici nous démontrent comment les attitudes institutionnelles ont un impact sur les perceptions et les pratiques des fonctionnaires. Ainsi, l'ingérence et la discrétionnarité du politique, l'absence d'une vision politique claire, l'utilisation de l'ethnie comme un actif politique et l'absence de reconnaissance envers l'expertise des conseillers, mettent en doute, de la part de ces derniers, la légitimité attribuée à l'institution. Ces attitudes institutionnelles provoquent aussi le découragement des fonctionnaires minant ainsi leur capacité d'action et amènent plusieurs d'entre eux à quitter la

fonction publique ou partir ailleurs plus tôt que prévu. À ce propos, l'un des fonctionnaires interviewés me racontait que s'il n'avait pas trouvé un autre emploi ailleurs, il serait parti à la retraite même si ce n'était pas une option avantageuse en termes économiques, car il n'était plus capable de travailler au sein d'une administration manquant « *d'une vraie volonté de faire des choses* » (EC5).

L'attitude et la façon de faire de l'appareil politique à l'égard du dossier des relations interculturelles ont aussi un impact sur la quotidienneté des conseillers en relations interculturelles. À cet égard, plusieurs témoins révèlent une absence de structure et de vision politique claire liée aussi à des pratiques où l'ethnicité devient un actif politique à mobiliser pour garantir le maintien en place des représentants municipaux. L'utilisation de l'ethnicité comme stratégie politique fait partie de la trajectoire institutionnelle de la Ville de Montréal en matière de relations interculturelles.

Il s'agit ainsi d'une autre des tendances qui, avec des variations, traversent plusieurs périodes autant que l'action *adhocratique* et la philosophie d'action du *tabula rasa* (abordés dans des sections précédentes) et qui renforcent la composante « path dependency » des institutions publiques. Rupture et continuité sont deux concepts qui cohabitent dans la trajectoire institutionnelle de la Ville de Montréal à l'égard des relations interculturelles. Ces attitudes politiques et ces « façons de faire » ont des conséquences sur l'action publique résultante, mais aussi sur la quotidienneté institutionnelle des professionnels et sur leur capacité et leur volonté d'agir.

7.2.4 Le rôle des cadres dans la (re) configuration de la quotidienneté institutionnelle

Les dynamiques et les interactions entre conseillers et cadres sont une autre des composantes de la quotidienneté institutionnelle au sein de l'unité administrative. Ces dynamiques et l'univers de travail que ces dynamiques créent peuvent être très variables en fonction des cadres responsables du dossier. À cet égard, les professionnels attribuent un rôle très important aux cadres pour la création d'un climat de travail favorable à la performance des conseillers et de l'unité administrative dans sa globalité.

« C'est important que les cadres-gestionnaires encouragent l'éveil des fonctionnaires. Aujourd'hui, ils ne sont pas assez stratégiques ou politiques » (EC5).

Les professionnels établissent un lien de causalité entre leur propre motivation et la motivation et la volonté des cadres et des gestionnaires à faire avancer le dossier. C'est ainsi que l'une des conseillères qui occupait le poste depuis le début des années 90 remarquait à quel point la présence de directeurs et de gestionnaires motivés et avec un réel souci pour les relations interculturelles stimulait les gens et les amenait à vouloir travailler davantage. Les professionnels (la plupart ayant connu toutes les périodes décrites) notent autant de moments où ils ont été dirigés par des cadres motivés et convaincus de l'importance du dossier que d'autres où leurs cadres semblaient n'avoir eu aucun ou très peu d'intérêt à faire avancer le dossier. Leur propre motivation et leur action en tant que professionnels n'ont pas été les mêmes dans tous les cas. Ils estiment avoir été beaucoup plus « proactifs » lorsque les cadres étaient eux-mêmes proactifs et volontaires face au dossier.

Finalement, un des anciens cadres rencontrés affirme que dans la dernière période étudiée, celle correspondant à l'administration du maire Coderre, la perte de conviction des professionnels dans la capacité de mobilisation et d'influence des professionnels viendrait d'une perte de cette même conviction chez les gestionnaires qui, à leur tour, seraient également moins motivés à cause des visions et des façons de faire au niveau politique dont il est fait état dans la section précédente de ce chapitre. Cela confirmerait, dans une perspective wébérienne, que les professionnels ne sentent plus avoir de puissance, c'est-à-dire de ne pas être en mesure « de faire triompher au sein d'une relation (institutionnelle) leur propre volonté » (Abélès, 1990, p. 108). Enfin, la légitimité institutionnelle et la configuration du pouvoir ainsi que de l'action des individus institutionnels impriment un effet « boule de neige », du haut vers les bas.

7.5 Le rôle de la nostalgie dans l'expérience des fonctionnaires

7.5.1 La notion de « melan kholia »

Étymologiquement, le terme mélancolie provient du grec *mélas kholé*, terme *psychologique signifiant bile noire*. La *mélas kholé* faisait référence à l'une des quatre humeurs déterminant le caractère des individus, conjointement avec le flegme, la bile jaune et le sang, elle détermine le caractère d'un individu (Hampartzoumian, 2004). Très en lien avec la modernité, le mot *mélancolie* s'associe de plus en plus à la notion de deuil. À cet égard, les travaux de Sigmund Freud (1917) me semblent très pertinents pour illustrer ce propos ainsi que pour montrer pourquoi cette notion a été utilisée dans l'analyse de mes données. Dans

l'essai « Deuil et mélancolie » (Freud, 1917) qui fait partie de l'ouvrage « Métapsychologie » paru en 1917, l'auteur décrit la mélancolie comme « une forme pathologique du deuil » (Hampartzoumian, 2004), mais, « dans le deuil, le monde est devenu pauvre et vide » tandis que « dans la mélancolie, c'est le moi lui-même » (Freud, 1995, cité dans Hampartzoumian, 2004, p.32).

Freud, ainsi que les auteurs associant deuil et mélancolie, fait ce lien dans la mesure où ces deux notions apparaissent à l'occasion d'une perte — vécue ou ressentie — d'un objet et qu'elles « dévoilent les profondes motivations narcissiques du sujet, justifiant *a posteriori* l'élection de l'objet perdu » (Hampartzoumian, 2004, p. 32). Dans le cadre de la mélancolie, le sujet se confond dans la perte de l'objet, ce qui oblige ce dernier à faire « le deuil d'un certain moi » (Hampartzoumian, 2004, p. 33). Du deuil à la mélancolie, il y a pour ainsi dire un glissement de la perte de l'objet, dans le cas du deuil, vers le sujet, dans le cas de la mélancolie. En somme, ce qui est ou ce qui est perçu comme perdu relève du sujet (Hampartzoumian, 2004).

De manière plus récente, Paul Gilroy, dans « Postcolonial Melancholia » (2004), associe également les notions de deuil et de mélancolie pour se référer « aux freins sociaux, psychologiques et culturels qui empêchent des pays européens, anciens colonisateurs, de bâtir des sociétés plus justes » (Ducournau, 1990, p. 83). Gilroy (2004) parle du fait que ces pays n'ont pas fait le deuil nécessaire face à la perte passée de leur empire ce qui expliquerait les raisons de cette incapacité à reconfigurer des sociétés justes qui reflètent la diversité sociale et culturelle qui les compose. Plus particulièrement, Gilroy (2004) associe la mélancolie ou cette absence de deuil face au passé colonial à l'incapacité des pays à articuler des sociétés multiculturelles à l'ère postcoloniale.

La lecture de Gilroy (2004) met en relief le poids de l'histoire sur la construction du présent et la question de la mémoire devient un enjeu politique. Une vaste littérature s'est développée sur les usages politiques du passé depuis la fin des années 1970 (Lavabre, 1994). Cette littérature trouve ses fondements dans la distinction faite par Saint Augustin entre « mémoire » et « histoire » et la notion du « présent du passé » ainsi que dans la prise en considération de la mémoire comme un fait non seulement individuel, mais collectif (Halbwachs, 1968; Johnston et Dauzat, 1992; Nora 1984; Nora et Le Goff, 1974).

7.5.2 La mélancolie des individus institutionnels

Mon expérience de terrain m'a menée à avoir recours à la notion de mélancolie pour comprendre, en partie, l'univers institutionnel étudié ainsi que le vécu de ses acteurs et son impact sur l'action publique résultante. Depuis la première moitié de mon expérience de terrain, je me suis aperçue que le récit et l'attitude des acteurs institutionnels observés étaient traversés par une sorte de sentiment combinant une peine par rapport à une perte de l'exaltation du passé par rapport au présent auquel ils étaient confrontés. Ce constat m'a obligée à tenir compte de cet aspect dans le cadre de mes analyses. De plus, comme cette thèse a été construite en grande partie sur la base de l'expérience des acteurs institutionnels du présent, il est devenu nécessaire de tenir compte de ce sentiment observé. Bien que je sois consciente que de faire reposer, en partie, le passé institutionnel sur des acteurs politiques du présent « mélancoliques » peut induire un biais, celui de magnifier ou d'embellir ce passé. Cependant, la récurrence et la force de ces sentiments de « mélancolie » sont telles que d'avoir omis cette composante dans la compréhension de l'action publique aurait représenté une perte.

La mélancolie, en tant que sentiment et réaction de tristesse, voire de dépression, apparaît chez les fonctionnaires face à la perte ressentie de la mémoire institutionnelle dont ils sont porteurs. Plus concrètement, il s'agit d'une peur de se voir dépossédés de toute forme de reconnaissance de leur contribution au sein de l'institution. Étant donné la composante politique des institutions, celles-ci sont sujettes à des changements périodiques par des processus électoraux. On observe ainsi chez les institutions, une tendance à faire « tabula rasa » chaque fois qu'elles subissent des changements politiques. Cela a partiellement pour effet de faire disparaître de l'ordre du jour la reconnaissance du passé institutionnel et la mise en valeur de sa mémoire. En somme, comme il s'agit d'une tendance qui touche l'ensemble des institutions politiques, on pourrait penser que la « melancholia » vécue par les acteurs institutionnels rencontrés est aussi présente dans d'autres corps de fonctionnaires d'autres institutions politiques.

Enfin, si je me sers de cette notion de mélancolie pour comprendre l'action publique, c'est parce qu'elle agit sur l'état émotionnel et psychologique des individus responsables de la mise en œuvre des programmes et des actions politiques envisagées. Elle a donc un impact sur l'action des administrations publiques.

7.6 La motivation des fonctionnaires dans l'univers institutionnel

La perte de motivation dans la fonction publique et qui, dans ce chapitre, se reflète par la perte de sens des fonctionnaires envers leur travail, le sentiment de ne pas être reconnus pour leur expérience et leur expertise ainsi que le constat de ne pas être consultés pour des questions qui concernent leur champ d'action a été largement documentée par la littérature en

administration publique (Brewer et Selden, 1998; Fredrickson, 2001; Houston, 2000; Perry, 1990 et 1997).

Le concept de la motivation a été employé dans le champ d'études des administrations publiques pour tenter d'expliquer les sentiments, l'engagement et le désir du bien commun chez les fonctionnaires publics. Cette notion a été en grande partie utilisée dans ce type d'études pour surmonter les limites des théories du choix rationnel quant aux attitudes et aux sentiments des fonctionnaires par rapport à l'institution dont ils font partie et à sa mission publique. Ainsi, tandis que les théories portant sur le choix rationnel au cœur de la nouvelle gestion publique (Dunleavy et Hood, 1994; Gruening, 2001) attribuent la motivation des fonctionnaires à des facteurs individuels, le néo-institutionnalisme considère la motivation comme une composante endogène et non pas exogène. Elle se construit donc au sein de l'institution (Peter, 2000). Dès lors, la motivation des fonctionnaires n'est pas abordée comme un facteur individuel, mais organisationnel.

Parmi plusieurs auteurs (DiMaggio, 1997; Le Borgne-Larivière, 2009; Rizza, 2008) ayant développé la notion de « motivation » pour l'appliquer à l'étude de l'action publique, Perry (1990, 1997) et Heckhausen (1991) ont largement inspiré mes analyses. Perry (1997), de son côté, me semble intéressant pour ses efforts menés afin de développer des outils de mesure et d'analyse pour appréhender la motivation au sein du service public de même pour son intérêt porté aux études comparatives compte tenu des spécificités des différents services publics, reconnaissant ainsi l'existence d'une culture institutionnelle propre à chacun des services municipaux qui composent les institutions. Cette culture est variable selon les services, mais aussi selon les cultures et traditions politicoadministratives des différents pays. Heckhausen (1999) met de l'avant, par sa définition de « motivation », la dimension

relationnelle de ce concept qui permet de comprendre de l'apprendre à partir de l'interaction entre les valeurs individuelles et un contexte particulier qui permet à l'individu de mettre en pratique ces valeurs.

Cette façon d'étudier la motivation chez les fonctionnaires permet de comprendre, en partie dans le cas de mes analyses, les variations quant à la motivation des fonctionnaires à travers le temps. Selon mes analyses, il existait, pendant la période de l'administration Doré, une plus grande affinité ou interaction positive entre les valeurs des fonctionnaires et ce que l'institution leur permettait de mettre en place dans le cadre de son mandat public. L'exemple qui me semble très bien illustrer ce propos est celui de l'action municipale de proximité avec le milieu communautaire lors des premières années de l'interculturel à la Ville de Montréal. Parmi les expériences et les témoignages recueillis, il se dégage un sentiment unanime quant à la pertinence, pour les fonctionnaires, du travail de proximité avec les communautés culturelles ainsi que le regret d'avoir perdu au fil des années ce contact quotidien et de « première ligne » avec ce milieu. En même temps, on s'aperçoit que la stratégie interculturelle développée par Montréal pendant les premières années de son action publique en matière de relations interculturelles reposait en grande partie sur le travail de proximité avec le milieu communautaire et la société civile. Cette concordance entre la vision et la philosophie d'action de l'institution à ce moment-là, et la vision et les valeurs des fonctionnaires quant à sa mission publique expliquent en grande partie la motivation, l'engagement et la perception positive des ces derniers envers l'administration et qui, tel que mes constats le démontrent, ont graduellement disparu au fil des années.

Sur le plan des administrations locales, on ne peut parler d'un seul groupe de fonctionnaires pas plus que des fonctionnaires en général comme d'un groupe homogène. La

réalité est beaucoup plus complexe. Au sein d'une même ville coexistent plusieurs courants de pensée sur le même sujet selon que l'on soit de l'administration politique : les élus (ou même les membres d'un comité consultatif) ou que l'on fasse partie d'un service ou d'une unité administrative : membre de l'équipe des affaires interculturelles, commissaire économique à la main-d'œuvre, agent culturel à la diversité artistique, service du personnel responsable des PAÉE, policier, agent de sécurité du métro, bibliothécaire, responsable de la programmation des maisons de la culture, responsable de l'habitation, responsable de l'urbanisme, etc.

Chacun de ces services a une façon de penser et d'agir qui lui est propre en même temps que la vision politique sur les différents enjeux publics qui touchent les différents services diffère elle aussi. Bien qu'il existe, tel que le démontrent les études portant sur le sujet, une tendance généralisée dans l'administration publique à la perte de motivation et d'engagement chez les fonctionnaires publics, les interactions entre les volontés et les valeurs des fonctionnaires et celles de l'institution varient selon les contextes. Au sein d'un même groupe, il peut même y avoir des courants de pensée distincts, ce qui renforce ma conviction quant à la difficulté de généraliser ce phénomène.

7.7 La quotidienneté institutionnelle et son impact sur le système

D'une perspective systémique, la quotidienneté de l'administration municipale montréalaise en matière de relations interculturelles semble être traversée par des dynamiques de « non-connexion » et de « non-reconnaissance » entre les différents types d'acteurs institutionnels concernés par le dossier. Du côté des fonctionnaires, ceux-ci disent ressentir une perte de sens de leur travail et ils éprouvent des frustrations compte tenu de l'absence de

reconnaissance de leur expérience et de leur expertise. Ceci n'est pourtant pas propre à une seule administration et se retrouve au sein d'une bonne partie des administrations décrites. Il me semble néanmoins que ces sentiments décrits par les fonctionnaires se manifestent plus intensément sous l'administration Coderre que sous les administrations précédentes qu'ils ont également connues. Selon mes analyses, cela est dû d'une part à des expressions de nostalgie, mais aussi à des failles organisationnelles qui contribuent à accentuer ces ressentis.

Les analyses présentées dans ce chapitre nous montrent comment plusieurs des failles institutionnelles en matière de relations interculturelles, dénoncées par les informateurs et observées principalement chez des fonctionnaires en relations interculturelles lors de mon observation participante, peuvent s'expliquer par les logiques internes des systèmes inspirées de la théorie des systèmes de Le Moigne (2006 [1977]) ainsi que par des logiques provenant de la science cybernétique reprise par Bateson (1984).

D'un côté, l'institution est composée de fonctionnaires qui constituent la *mémoire*, voire le disque dur de l'institution, ses « systèmes mémorisateurs » (Le Moigne, 2006 [1977]). De l'autre, les représentants politiques de cette institution gouvernent selon une logique que j'appelle *d'action-réaction* où leurs décisions sont directement branchées sur les événements ; c'est-à-dire, que leur action se caractérise par des réponses ad hoc aux événements et aux problématiques qui se succèdent en cours de route plutôt qu'à partir d'une vision et d'un cadre d'action. Selon la logique des systèmes de Le Moigne (2006 [1977]), cela correspondrait au niveau du « système coordonné ». En outre, l'institution n'a pas recours à la conscience historique dans le sens gadamérien (Gadamer, 1996). Ceci expliquerait qu'il n'y ait pas d'intérêt à établir une connexion entre politiciens et conseillers — car leur mémoire et leur

conscience historique ne sont pas un actif intéressant à utiliser selon les politiciens —, mais aussi entre les dysfonctionnements institutionnels retracés.

Cette absence de connexion entre les acteurs institutionnels de différents ordres ou ce qui, selon Bateson (1984), serait cette absence de « feedback » entre systèmes empêche l'institution de devenir ce que Le Moigne (2006 [1977]) appelle un « système auto-organisé » et de rendre l'institution « intelligente » (Le Moigne, 2006 [1977] ; c'est-à-dire qu'elle devient « un système qui dispose d'une capacité d'imagination et élabore de ce fait de nouvelles formes d'action, conserve la trace des expériences passées et se fait comprendre » (Le Moigne, 2006 [1977]), p. 228).

Enfin, si la conscience historique était perçue, selon moi, comme un actif à utiliser de la part de l'institution, cela permettrait à cette dernière de devenir une institution intelligente comme Le Moigne (2006 [1977]) décrit le « système auto-organisé », c'est-à-dire par cette prise en compte de l'histoire et de son influence sur le présent. L'institution aurait la capacité de fonctionner comme un système auto-organisé, voire comme un système capable de se faire comprendre et de mettre en place de nouvelles formes d'action publique tout en gardant la trace des expériences — réussites et échecs — de son passé.

CHAPITRE 8. La diplomatie municipale et le vivre ensemble : Le nouveau statut de Métropole

8.1. Introduction

Nous assistons au début d'une nouvelle ère dans la gestion de la diversité ethnoculturelle par l'administration montréalaise. On pourrait qualifier ce changement de deuxième « virage municipal » (Fourot, 2013 ; White, 2017) ou de « *local turn* » (Flinders, 2004; Fourot, 2013; Glick Schiller et Çağlar, 2009; Hooghe et Marks, 2001; Piattoni, 2010; Peters et Pierre, 2001; Stephenson, 2013; Zapata-Barrero, Caponio et Scholten, 2017). Selon les recherches menées par Aude-Claire Fourot (2013), nous avons assisté à la fin des années 80 à un virage municipal (Fourot, 2013) en matière de gestion de la diversité qui coïncide avec le tournant néolibéral de la politique canadienne au milieu des années 80 et un transfert de responsabilités du gouvernement de Québec vers les municipalités.

Dans la seconde moitié des années 1980, on observe la poursuite de la décentralisation dans un contexte économique néolibéral, des discours qui mettent l'accent sur les rôles des villes quant aux relations interculturelles [...] (Fourot, 2013, p. 78).

Ainsi, la centralité occupée traditionnellement par le gouvernement en ce qui a trait à la gestion de l'immigration est graduellement déplacée en raison de l'intérêt croissant des gouvernements municipaux. Ce phénomène de « *local turn* » (Zapata-Barrero, Caponio et Scholten, 2017) en matière de gestion de la diversité n'est pourtant pas propre au contexte montréalais ou québécois, car il se manifeste aussi dans la plupart des pays occidentaux.

Cities and regions, then, are becoming more and more active agents, drawing their own agenda, policy strategies and key questions/answers to challenges related to integration and diversity accommodation (Zapata-Barrero, Caponio et Scholten, 2017, p. 2).

Ce deuxième virage ajoute un nouvel élément dans la configuration de la gouvernance des relations interculturelles : le rôle central des maires en matière d'immigration et de relations interculturelles. Dans les cas de Montréal, ce phénomène s'est articulé autour de deux processus quant à l'organisation du pouvoir et à la gestion des ressources : un *processus de concentration* et un *processus d'autonomie*. Avec l'administration Coderre, Montréal a connu un processus de concentration de pouvoir et de responsabilités en matière d'immigration et de relations interculturelles entre les mains du maire ainsi qu'à un processus visant une plus grande autonomie de Montréal en tant que métropole du Québec dans plusieurs domaines dont l'immigration et la gestion de la diversité ethnoculturelle¹²⁰.

À ces deux processus ci-haut décrits il faut y en rajouter une troisième : une *processus de création* des nouvelles structures qui donnera comme résultat une architecture institutionnelle de plus en plus éclatée que maintenant l'actuelle administration Plante commence reconfigurer.

La diplomatie municipale ou urbaine comme nouveau régime de gouvernance qui semble s'installer pendant la période du maire Coderre n'est pas cependant un cas isolé, mais une tendance mondiale vers la configuration d'un nouveau régime de gouvernance dans plusieurs domaines, dont l'immigration : Ce changement s'observe aussi au niveau du

120

Loi no 121 « Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec », 21 septembre 2017. Repéré à <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2017C16F.PDF>

discours public où la notion de relations interculturelles est remplacée par celle du vivre ensemble. Ce changement discursif s'accompagne d'une vision de plus en plus économiciste de l'immigration et d'une approche centrée sur l'intégration au marché de l'emploi comme garantes de la cohésion sociale. Enfin, il s'agit ici d'un deuxième virage municipal de nature double, soit organisationnelle et discursive.

8.2. Le vivre ensemble et la trajectoire internationale de Montréal

Le volet international que Montréal a développé en matière de vivre ensemble et d'ouverture à la diversité n'est pourtant pas nouveau. L'ouverture publique de Montréal au monde a démarré avec l'organisation de l'exposition universelle en 1967. À ce propos, une des interviewées sur l'exposition « Explosion 67. Terre des jeunes » du Centre d'histoire de Montréal¹²¹, souligne : « j'ai vu le monde qui est venu chez moi, dans ma cour, venir me raconter sa vie ». Également, les recherches de Curien (2006) abondent dans le même sens : « C'était la première fois que le Québec, Montréal puis le Québec s'ouvraient sur le monde, alors les gens étaient extrêmement fiers de ce qu'on avait fait. (Serge) » (Extrait d'entrevue repéré à Curien, 2016, p.143).

En outre, plusieurs recherches (Bouchard, 2000; Curien, 2016; Létourneau, 1993; Rydell, 1993) soulèvent non seulement l'impact que « l'Expo 67 » a eu sur le plan de l'ouverture au monde mais aussi sur la propre construction identitaire québécoise; un phénomène qui a été jugé de « catharsis identitaire » (Curien, 2006) :

¹²¹ Centre d'histoire de Montréal (s.d.). Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page_pageid=8757,142749530&_dad=portal&_schema=PORTAL

Le but de ce texte est d'expliquer ce phénomène, que j'appelle une 'catharsis identitaire', dans la mesure où se sont exprimés dans la liesse des imaginaires jusque-là contenus et qui portaient sur l'identité québécoise (Curien, 2006, p. 130).

Elle est venue nourrir la série nouvelle d'archétypes qui s'installe : raison, modernité, État et compétence, et qui remplace une série désuète : la foi, la tradition, l'Église et l'expérience (Létourneau 1992 dans Curien 2006, p. 147).

Enfin, il s'agit d'un événement marquant pour l'ouverture du Québec au monde ainsi que pour le propre processus de construction identitaire mais aussi il exemplifie de manière très claire l'impact sur le « soi » en contexte d'interaction ou de rencontre avec « l'autre ».

Il faudra cependant attendre la fin des années 80 pour que les questions liées à l'intégration et au rapprochement des communautés ethnoculturelles deviennent un enjeu d'action publique (Fourot, 2013). La volonté manifeste au sein du RCM et chez le maire Doré de favoriser un rapprochement entre communautés prend aussi une dimension de solidarité internationale¹²² qui s'exprime par l'inclusion dans la Charte de la Ville par l'Assemblée nationale d'une clause antiapartheid autorisant la Ville à ne pas transiger avec les compagnies faisant affaire avec l'Afrique du Sud. Par la suite, l'adhésion de Montréal à plusieurs réseaux internationaux de lutte contre le racisme et la discrimination et de reconnaissance de la diversité ethnoculturelle au sein des sociétés illustre cet engagement international de Montréal en matière de diversité.

Enfin en 2011, l'intégration de Montréal au réseau des villes interculturelles du Conseil de l'Europe symbolise la reconnaissance d'internationale de Montréal comme ville interculturelle et réaffirme la volonté publique de l'administration montréalaise de renforcer,

¹²² Sur le plan international, le Bureau interculturel de Montréal (BIM) collabore en 1990 aux événements liés à la visite de Winnie et Nelson Mandela à Montréal ainsi qu'à la préparation de la troisième conférence au sommet des grandes villes du monde sur le développement viable en milieu urbain. (Massana et Rioux, 2018 [trad. libre])

par le biais de l'échange international d'expériences, son expertise en matière de gestion de la diversité.

Ce qui diffère des périodes précédentes, c'est le régime de gouvernance mis en place ainsi que le discours entourant l'activité internationale de Montréal à l'égard du vivre ensemble. Avant de poursuivre la description des composantes de ce changement discursif, il me semble important, pour la compréhension de ce changement, de faire un retour en arrière ; c'est-à-dire de revenir aux pratiques et aux discours précédents et notamment au discours fondateur de l'action municipale montréalaise en matière d'immigration et de relations interculturelles.

Pour ceci, il faut revenir à la fin des années 80 et à l'administration du maire Doré. Non seulement celle-ci est elle pionnière dans les cas de l'action publique montréalaise en matière de relations interculturelles, mais aussi parce que l'approche prônée par le RCM a laissé une empreinte sur un grand nombre des fonctionnaires responsables de l'exécution de l'action publique montréalaise en matière de relations interculturelles au cours des presque 30 dernières années. Ces derniers ont dû, au fil du temps, composer avec des changements politiques accompagnés de changements idéologiques et discursifs quant à la manière de penser et d'agir de l'administration municipale à l'égard de la diversité ethnoculturelle, changements qui expliquent, en partie, les expériences et situations vécues par les fonctionnaires.

Comme développé davantage dans le chapitre 5 de cette thèse, le RCM et l'administration Doré intègrent pour la première fois au sein de l'administration municipale une sensibilité à l'égard de la diversité ethnoculturelle de la population montréalaise dans leur

façon de penser la politique municipale. Cela se traduit d'abord, en reconnaissant et en intégrant au sein du RCM et ensuite de l'administration, une diversité d'organismes représentatifs de la composition spécifique de la société montréalaise qui n'était pas présente dans les administrations précédentes, et en adoptant ensuite l'interculturalisme comme modèle pour guider son action en matière de gestion de la diversité. On assiste, comme on le verra tout au long de ce chapitre, à une évolution idéologique chez les représentants politiques par l'abandon graduel de l'interculturalisme comme modèle privilégié pour Montréal et le rapprochement avec le mode d'intégration hégémonique au Canada, soit le multiculturalisme. L'action de l'administration Doré a été également caractérisée par le travail de proximité entre l'administration et les groupes et organismes représentant la diversité ethnoculturelle montréalaise par l'entremise des fonctionnaires et de leur implication dans les activités quotidiennes de ces groupes; ce qui était jugé très positif par une vaste majorité des fonctionnaires.

Les administrations qui ont succédé à l'administration Doré ont reconfiguré au fur et à mesure l'action publique de la Ville centre en matière de relations interculturelles avec comme principale conséquence un éloignement graduel des mandats de « première ligne ». Ce processus débute avec la création de la DAI pour remplacer le BIM en 1992 et il est favorisé par la suite lors du processus des fusions municipales. Il se traduit aussi par le rôle croissant attribué aux arrondissements en matière de développement social, et aux fonctionnaires de la Ville centre en ce qui a trait aux tâches administratives et de gestion des ressources dédiées au financement des programmes et des activités propres à la ville ainsi qu'aux programmes gouvernementaux.

Ces changements n'ont pas toujours été bien reçus par les fonctionnaires notamment par ceux qui avaient connu d'autres formes de travail, beaucoup plus proches du milieu. Le changement graduel du rôle des fonctionnaires municipaux a également impliqué de nouvelles configurations partenariales ce qui explique la mise en place d'un nouveau régime de gouvernance municipale en matière de relations interculturelles. Les changements de discours et de pratiques que je documente ici ont comme point de référence les discours et les pratiques de l'administration Doré considérée par la recherche comme pionnière en matière de relations interculturelles, car ils ont influencé l'expérience de la plupart des fonctionnaires à travers laquelle j'ai examiné l'agir institutionnel de Montréal en matière de relations interculturelles.

8.3 Un nouveau régime de gouvernance : La diplomatie municipale

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un concept nouveau¹²³, ce qui est nouveau c'est la place prépondérante de cette forme de gouvernance pour aborder les enjeux liés à l'immigration et la gestion de la diversité ethnoculturelle à l'échelle locale, autant à Montréal qu'ailleurs. Le cadre stratégique des relations internationales de Montréal¹²⁴ apparu en août 2017 souligne à cet égard :

¹²³ Le concept de diplomatie des villes a été officialisé en 2005 au sein du réseau international des Villes « Cités et gouvernements locaux unies » (CGLU). Il a été ensuite défini par une Commission portant ce même nom « diplomatie de villes » de la manière suivante : « outil des collectivités locales et de leurs associations dans la promotion de la cohésion sociale, la prévention des conflits, la résolution des conflits et la reconstruction post-conflit, dans le but de créer un environnement stable où les citoyens peuvent vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité » (Viltard, 2008).

¹²⁴ Repéré à

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/prt_vdm_fr/media/documents/strategie_relations%20internationales_administratif_tableau_hr_vf.pdf

Tout en s'engageant dans l'ensemble des enjeux locaux et mondiaux pertinents aux villes, Montréal entend jouer un rôle de chef de file et de ville d'avant-garde en ce qui a trait à quatre thèmes clés [...] ces thèmes sont le vivre ensemble, le développement économique inclusif, les développements durables et la gouvernance métropolitaine démocratique. Ici, le vivre ensemble comprend les suivants enjeux : la diversité et la cohésion sociale, l'accueil des nouveaux arrivants, ainsi que la notion de « ville sanctuaire » [et] la lutte à la radicalisation menant à la violence (Ville de Montréal, 2017, p. 9).

Dans la Déclaration de Montréal sur le vivre ensemble¹²⁵ au terme du Sommet tenu à Montréal en juin 2015, on énonce le principe suivant :

Nous, maires de villes et de métropoles, réunis à Montréal les 10 et 11 juin 2015, constatons [qu'en] tant que gouvernement de proximité, nous sommes aux premières lignes en matière de gestion de la diversité, de l'égalité, et de l'inclusion économique et sociale de nos concitoyens. Nous, maires de villes et de métropoles, convenons de ce qui suit : Le rôle des maires comme pivots en matière de promotion de la diversité, du bien-être pour tous et de la sécurité de nos villes et métropoles en est un de premier plan [...] (Ville de Montréal, 2015d)¹²⁶.

On observe donc un discours centré sur le rôle grandissant des maires en matière de gestion de la diversité, mais aussi sur une vision internationale de cette gestion propre à l'exercice diplomatique ; un champ qui a été traditionnellement réservé à des paliers de gouvernement supérieurs. Montréal s'est ainsi engagé dans les dernières années dans la

[...] participation à plusieurs réseaux multilatéraux des villes sur le plan international et les missions de Montréal à l'étranger en matière de vivre ensemble parmi d'autres enjeux municipaux (gouvernance des villes, paix, développements durables et changements climatiques, culture, design, olympisme, etc.) (Ville de Montréal, 2017, p. 6).

¹²⁵ Repéré à <http://ville.montreal.qc.ca/vivreensemble/fr/>

¹²⁶ Déclaration internationale sur le vivre ensemble. Repéré à <http://ville.montreal.qc.ca/vivreensemble/fr/declaration-de-montreal-sur-le-vivre-ensemble/>

8.3.1 Une approche économiciste de l'intégration des immigrants et du vivre ensemble

Telle qu'exposée dans l'introduction, cette nouvelle approche municipale de gestion diplomatique de la diversité ethnoculturelle s'articule autour d'une logique de caractère économiciste et de développement économique où la sélection de l'immigration par les villes est basée sur des critères de « *diversity advantage*¹²⁷ ». Ainsi, dans son cadre stratégique des relations internationales, Montréal exprime sa volonté d'attirer

[...] des entreprises et des investisseurs ; de grands rendez-vous et des événements d'envergure internationale tels que les congrès, les festivals ainsi que les activités culturelles, sportives, scientifiques, universitaires, politiques et économiques ; des consulats et des organisations internationales ; des personnes — touristes, gens d'affaires, étudiants, scientifiques, travailleurs qualifiés, etc. (Ville de Montréal, 2017, p. 7).

Cette approche économiciste de l'immigration basée sur la diplomatie municipale et la centralité du rôle du maire implique une reconfiguration de la structure municipale mandatée ainsi que l'apparition de nouveaux acteurs locaux concernés par les enjeux locaux liés à l'immigration et aux relations interculturelles. Sur le plan administratif, le Bureau de relations internationales de la Ville de Montréal semble se dessiner comme la structure administrative mandatée pour contribuer à l'action internationale de Montréal en plusieurs matières, y compris le vivre ensemble. L'établissement de partenariats locaux, autant avec les autres services de la Ville qu'avec le secteur privé et communautaire, est également envisagé.

¹²⁷ « The “diversity advantage” is real also in business, and there is sound evidence that diverse team, enterprises and communities have strong economic powers and strategic potential in terms of productivity, creativity, problem-solving and innovation ». Repéré à <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/business-and-diversity>

Si l'on considère le cadre stratégique des relations internationales pour la mise en place d'une *Stratégie de diplomatie urbaine au service de la collectivité montréalaise et du monde* (Ville de Montréal, 2017), on ne retrouve pas d'actions spécifiques en matière de relations interculturelles à proprement parler à l'exception de l'énoncé suivant :

Mise en valeur, plaidoyer et initiatives sur les thèmes de : vivre ensemble, développement économique inclusif, développement durable et changement climatique, gouvernance métropolitaine et démocratique (Ville de Montréal, 2017, p. 14).

En accord avec cette logique économiciste les seules activités prévues à l'égard des clientèles issues de la diversité ethnoculturelle font référence à l'accueil et à la rétention des talents, soit

[l'] élaboration et mise en œuvre d'une action concertée pour assurer et optimiser un accueil de qualité aux individus et organismes [soit l'] élaboration et mise en œuvre d'une action concertée pour attirer et retenir les talents (Ville de Montréal, 2017, p. 14).

Il reste à voir comment ces propos vont se concrétiser dans l'action publique de la Ville. Cette vision n'est pas exclusive à la Ville de Montréal, mais elle s'insère dans le paradigme de la mobilité¹²⁸ (Labelle, 2015 ; Papademetriou et al., 2009; Pellerin, 2011). Selon Pellerin (2011), « la mobilité est devenue le concept pour expliquer les nouvelles formes migratoires, circulaires et temporaires principalement ainsi que les nouvelles logiques d'insertion des étrangers » (Pellerin, 2011, p. 57). Selon l'auteure, cette notion est également constitutive

¹²⁸ « La Commission globale sur la migration internationale (CGIM) chargée de faire le point sur les tendances et les stratégies les plus appropriées pour les États a évoqué l'apparition d'un nouveau paradigme de la migration, axé sur la migration temporaire et circulaire » (CGIM, 2005, cité dans Pellerin, 2011, p. 57).

« d'un discours et un paradigme, renvoyant » (Pellerin, 2011, p. 57) à un modèle économique néolibéral.

Cette mobilité serait la conséquence directe de la libéralisation des flux de capitaux, des biens et des services. Elle touche plus particulièrement les pays industrialisés et certaines catégories de migrants (Pellerin, 2011, p. 58).

Cette vision économiciste voire « instrumentaliste » des migrations, inspirée de la théorie économique orthodoxe et de théories utilitaristes du choix rationnel (Rawls, 1991 [1971], Rocher, 2017), conçoit l'intégration sociale exclusivement en termes d'insertion économique des individus sans tenir compte « des sphères juridiques, politiques et culturelles de ces individus » (Bédard et Massana, 2018).

En bout de piste, la dimension instrumentale appréhende l'individu comme un client et cherche à l'insérer de manière fonctionnelle au marché du travail ou à lui fournir des outils lui permettant de s'adapter à l'environnement institutionnel garant sa socialisation (Rocher, 2017, p.186).

8.3.2 Une approche partenariale centralisée de gestion de la diversité

Montréal a assisté au cours de ces dernières années à la configuration d'un nouveau régime de gouvernance en matière d'immigration et de relations interculturelles : la diplomatie municipale. Il s'agit en quelque sorte d'une approche partenariale centralisée qui se caractérise par le rôle grandissant du maire et de son comité exécutif dans la gestion de la diversité ainsi que par l'apparition de nouveaux acteurs ayant un rôle de plus en plus important en matière de vivre ensemble au sein de la structure administrative et qui déplace celles qui s'occupaient traditionnellement de ce volet sur le plan administratif, notamment la division des affaires interculturelles. Cette structure semble perdre de la centralité en laissant la place au Bureau

d'intégration des nouveaux arrivants de Montréal (BINAM) et au Bureau des relations internationales. Ainsi, la diversité ethnoculturelle est pensée administrativement comme un enjeu strictement lié à des catégories spécifiques d'immigrants plutôt qu'à la diversité ethnoculturelle montréalaise en même temps que sa gestion prend un caractère international.

Au cours des dernières années, la Ville de Montréal a accordé une importance particulière aux réseaux internationaux de maires en matière de vivre ensemble, notamment l'Association mondiale des grandes métropoles, l'Association Internationale des Maires francophones et la création de l'Observatoire international des maires sur le vivre ensemble. Lors de son message de bienvenue au Sommet sur le vivre ensemble¹²⁹ qui a eu lieu à Montréal en juin 2015, le maire Coderre justifiait ainsi l'engagement des maires en cette matière :

Pourquoi exclusivement des maires ? Parce que le vivre ensemble se construit et se vit au niveau local. Il est tributaire d'une volonté politique qui, à l'échelle municipale, mise sur l'inclusion, l'accueil et l'intégration de tous les citoyens. Tous les jours, les villes travaillent au vivre ensemble. Les maires sont devenus des acteurs incontournables dans ce processus : ils connaissent bien les besoins et les réalités de leurs citoyens. Ils sont au centre de l'action communautaire et en lien avec les différents groupes qui composent le tissu social de leur ville (Ville de Montréal, 2015d).

Cette nouvelle approche et cette dynamique de la gestion diplomatique des enjeux municipaux, dont l'immigration, se sont renforcées, dans le cas de Montréal, par l'encadrement législatif (Projet de loi no 121) du statut de métropole en septembre 2017, ce qui lui confère une plus grande autonomie et un plus grand pouvoir en plusieurs matières.

¹²⁹ Ville de Montréal. (2015). Message de l'honorable Denis Coderre maire de Montréal. Repéré à <http://ville.montreal.qc.ca/vivreensemble/fr/message-de-denis-coderre/>

8.3.3 Le vivre ensemble dans la « nouvelle métropole »

L'approbation du projet de loi 121, *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec* à l'Assemblée nationale du Québec le 21 septembre 2017 confère une autonomie déterminante à la Ville de Montréal principalement en matière de développement économique, d'habitation, de culture, et de patrimoine. Cette autonomie s'insère dans la reconfiguration de la gouvernance municipale caractérisée par la diplomatie urbaine ou municipale et qui situe les métropoles et leurs maires au centre de la gestion des enjeux publics à la fois locaux et globaux. À cet égard, le maire Coderre soulevait lors de l'entrée en vigueur de la loi 121 le point suivant :

Plus que jamais, les métropoles sont des actrices incontournables pour doter les nations d'avantages compétitifs sur la scène internationale. Plus que jamais, elles sont les pôles mondiaux du développement économique, social, culturel et durable. L'adoption de la loi sur la métropole, qui vient s'ajouter à l'entente Réflexe Montréal signée en décembre dernier, constitue une reconnaissance sans précédent du rôle unique que Montréal joue en tant que métropole du Québec (Cabinet du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Gouvernement du Québec, 2017).

Au chapitre des relations interculturelles et de la gestion de la diversité, la loi 121 confère à la Ville le pouvoir de maintenir ou d'abolir de manière discrétionnaire les organismes consultatifs de la Ville, dont le Conseil interculturel de Montréal :

La loi supprime de la Charte de la Ville de Montréal des dispositions créant expressément certains organismes consultatifs, laissant toutefois à la ville le pouvoir de les maintenir en fonction (Loi no 121. *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, 21 septembre 2017).

De plus, l'Entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole entre le

gouvernement du Québec et la Ville de Montréal *Réflexe Métropole*, précédant la loi 121, donne plus de pouvoir à la Ville en matière d'immigration et d'intégration des nouveaux arrivants en accordant au Bureau d'intégration des nouveaux arrivants de Montréal (BINAM) une place centrale dans l'architecture administrative de la Ville.

8.4. L'articulation d'un double réseau international

Le statut de métropole que Montréal acquiert en 2017 s'accompagne d'une croissance du pouvoir exécutif municipal quant à la prise de décisions qui touchent l'organisme consultatif représentatif des communautés ethnoculturelles à Montréal ainsi que l'apparition de nouvelles structures administratives en ce qui concerne la gestion des enjeux liés à l'immigration et à la diversité ethnoculturelle.

Enfin, ce nouveau régime de gouvernance en matière de vivre ensemble est structuré en deux réseaux parallèles, d'un côté les réseaux internationaux des maires — *l'Association Internationale des Maires francophones (AIMF)*¹³⁰, le *Metropolis*¹³¹ et *l'Observatoire des*

¹³⁰ L'AIMF a été fondée en 1979 à l'initiative des [maires de Paris, Jacques Chirac](#), et de [Québec, Jean Pelletier](#). En 1995, elle a été reconnue par les pays francophones comme l'opérateur officiel de la Francophonie pour les collectivités territoriales. Elle compte actuellement près de 300 villes francophones et associations de villes. L'AIMF est devenue le lieu de partage des préoccupations et des expertises des villes de langue française à travers le monde. Parmi ces programmes, l'AIMF compte avec un programme spécifique autour du thème « Vivre ensemble et diversité culturelle ». À cet effet, l'AIMF insiste sur le rôle et les responsabilités des autorités locales et notamment des maires des villes « de s'approprier ce domaine, de s'imposer comme des leaders en cette matière, en s'appuyant sur la société civile, les services déconcentrés de l'État, les partenaires et, enfin, de structurer la vision des villes afin de “relever le défi de la convivialité et de la solidarité favorisant le *Vivre ensemble* ». Repéré à <http://www.aimf.asso.fr/+-Prevention-des-conflits-reconciliation-consolidation-de-la-paix-5-+.html>

¹³¹ « Créée en 1985, l'association Metropolis rassemble 137 membres du monde entier. Elle a pour ambition de constituer un forum international où les grandes villes puissent se concerter sur les problèmes qui leur sont communs. *Metropolis est aussi la section métropolitaine des Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)*. Elle a pour mission de : rassembler les dirigeants politiques, décideurs et autres acteurs du monde entier pour

*maires pour le vivre ensemble*¹³² et de l'autre, le réseau des villes interculturelles du Conseil de l'Europe qui regroupe davantage des représentants des administrations publiques et dont Montréal fait partie. Il ne semble pas y avoir une approche convergente et de coordination entre ces deux réseaux, mais une prédisposition politique à privilégier plus le réseau des maires par rapport au réseau des villes interculturelles. Les raisons de cette vision seraient liées à des décisions strictement politiques et des « façons de faire » spécifiques au maire Coderre et caractérisées par une tendance à la personnalisation des dossiers ; c'est-à-dire à s'autoattribuer un rôle central dans la gestion des enjeux publics concernant la Ville. La centralité du maire dans la négociation et dans la gestion des enjeux municipaux se reflète également dans le processus de négociation du statut de métropole qui, selon le milieu communautaire montréalais, s'est fait par des négociations entre le maire Coderre et le gouvernement et manquait de transparence (Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal, RIOCM, 2016)¹³³. L'existence de deux réseaux parallèles [l'un composé principalement de maires (AIMF et Observatoire des maires pour le vivre ensemble) et l'autre par des fonctionnaires et des experts en relations interculturelles (Réseau des villes interculturelles du Conseil de l'Europe)] qui ne se parlent pas remet en question l'efficacité de l'action publique de Montréal en matière de vivre ensemble.

promouvoir les intérêts des métropoles et leur permettre de faire face aux enjeux locaux et mondiaux ; de conduire une diplomatie urbaine ainsi que de développer les capacités urbaines fondées sur une plate-forme de savoirs où trouver outils et ressources ». Repéré à <https://www.metropolis.org>

¹³² « L'Observatoire international des maires sur le Vivre ensemble est le fruit de l'[engagement des maires](#) de 23 villes de quatre continents, réunis lors du [Sommet international des maires sur le Vivre ensemble](#), qui s'est tenu à Montréal en juin 2015 » [...] « Il repose dans chaque ville sur l'effort collaboratif des [villes](#) et des universités afin de documenter les meilleures pratiques en matière de gestion de la diversité et de produire des études de cas et des analyses originales ». Repéré à <https://observatoirevivreensemble.org/secretariat-observatoire>

¹³³ Montréal métropole (2016). Le maire Coderre doit mettre cartes sur table. Repéré à <http://www.riocm.ca/montreal-metropole-coderre-transparence/>.

Lors de la 37e Assemblée générale l'AIMF tenue à Montréal du 19 au 22 juin, la Commission permanente sur le vivre ensemble de l'Association, présidée par le maire Denis Coderre, a créé un groupe de travail « chargé de mettre en place un recensement international des politiques sur le vivre ensemble dans les villes, et de formuler un projet de soutien à celles-ci » (Observatoire international des maires sur le vivre ensemble)¹³⁴. Au cours de la dernière rencontre de cette commission, les maires ont convenu de la nécessité de mettre en place de nouveaux dispositifs de recherche-action entre les Villes et des centres des recherches afin de mieux profiter des expertises et de développer de nouveaux outils pour une gestion plus efficace du vivre ensemble. Or ces propositions ont déjà été adoptées et développées par le réseau des villes interculturelles du Conseil de l'Europe¹³⁵ qui existe depuis 2008 et dont Montréal fait partie bien que sa participation active au réseau a été davantage encouragée ces dernières années par les chercheurs que par la Ville.

8.5. La gestion du vivre ensemble sur la base des structures administratives parallèles

Sur le plan administratif, la présence de deux structures — le BINAM et le SDSS — et leur coexistence soulèvent des doutes en matière d'efficacité de l'action publique ainsi qu'une certaine mécompréhension chez les professionnels quant aux raisons qui ont amené la Ville à

¹³⁴ Repéré à <https://observatoirevivreensemble.org/le-vivre-ensemble-au-coeur-des-principaux-enjeux-mondiaux>

¹³⁵ « 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. Il propose un ensemble d'outils analytiques et pratiques pour aider les acteurs locaux dans les différentes étapes du processus ». Repéré à <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/about>

créer une nouvelle structure en matière d'immigration et de vivre ensemble. Ils considéraient cette décision politique non nécessaire et dénuée d'une réflexion et d'une vision claire préalables sur son rôle dans l'engrenage municipal de la Ville. Parmi les professionnels, j'ai entendu à plusieurs reprises l'idée que le BINAM lors de sa création – même si cette structure est en train de se doter des ressources humains et matériels importants en ce moment (2018) -, n'était qu'une « coquille vide » et une invention du maire pour justifier le budget accordé à Michel Dorais¹³⁶ en tant que directeur du dispositif municipal mis en place pendant la crise des réfugiés syriens en 2016. En examinant également les domaines d'intervention de ces deux structures sous dénominations différentes, elles embrassent des champs d'action se chevauchant et parfois les mêmes, notamment en ce qui a trait aux relations interculturelles.

Ceci a conduit les professionnels à craindre l'existence d'un éventuel dédoublement de services nuisant à l'efficacité de l'action publique de Montréal. En s'appuyant sur les objectifs et les champs d'action de ces deux structures, plusieurs des professionnels du SDSS remettaient en question la nécessité et la pertinence de la création d'un nouveau service. Ils justifiaient leurs doutes en s'appuyant sur le fait que le mandat du SDSS en matière de relations interculturelles contribuait déjà, dans le cadre des compétences municipales, à l'accueil et à l'intégration des immigrants à la société montréalaise. Ils considéraient également qu'il serait plus avantageux en termes d'efficacité publique d'investir et de mobiliser davantage l'expertise au sein des structures déjà existantes plutôt que de mettre des ressources dans la mise en place d'une nouvelle structure.

¹³⁶ « La décision du maire Coderre de confier cette dernière responsabilité à Michel Dorais, un ancien sous-ministre fédéral à l'Immigration qui avait travaillé avec lui quand il était à la tête du ministère, à un taux de 1800 \$ par jour de surcroît, avait [provoqué des grincements de dents](http://ici.radio-canada.ca/regions/montreal/2016/01/25/001-montreal-integration-arrivants-bureau-coderre.shtml) dans l'opposition et au sein de la fonction publique ». Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/regions/montreal/2016/01/25/001-montreal-integration-arrivants-bureau-coderre.shtml>

Enfin, la décision du transfert de la gestion de l'entente entre la Ville de Montréal et le MIDI en matière d'immigration et de relations interculturelles du SDSS au BINAM a suscité non seulement un désaccord parmi les professionnels au sein du SDSS, mais aussi des craintes quant à leur raison d'être à l'avenir. Notons que l'entente administrative entre la Ville de Montréal et le MIDI s'articule autour des axes suivants : les relations interculturelles, l'amélioration des milieux de vie dans les quartiers, la lutte au racisme et à la discrimination ainsi que la pleine participation et l'inclusion des nouveaux arrivants et des personnes immigrantes au sein de la communauté montréalaise, des axes faisant partie des domaines d'intervention et des objectifs d'action du SDSS.

8.6 Les composantes d'un nouveau discours du vivre ensemble

Le vivre ensemble apparaît comme l'expression phare, mais aussi comme le projet politique de cette nouvelle ère à la Ville de Montréal en ce qui a trait aux enjeux liés à l'immigration et à la gestion de la diversité ethnoculturelle. Cette notion se décline en plusieurs concepts et visions qui méritent d'être explorés. Il me semble cependant nécessaire de clarifier préalablement les origines de ce mot ainsi que les sens et les usages qui lui ont été attribués à travers le temps. La réflexion sur le vivre ensemble dans les sociétés contemporaines a été très influencée par les approches critiques et contre-hégémoniques des auteurs, dont Roland Barthes (2002), Hannah Arendt (1983) et Alain Touraine (1997) parmi d'autres. L'apport de ces auteurs est intimement lié à une conception du vivre ensemble en termes des conditions politiques de l'organisation sociale (Fall, 2015).

Pour Arendt (1983), le fait de considérer la pluralité comme une caractéristique intrinsèque des sociétés explique pourquoi cette auteure considère le vivre ensemble comme « l'essence même de la politique » (Duval, 2008, p.85). Chez Barthes (2002), le vivre ensemble est pensé en termes de liberté et d'aliénation et de ciment, les sociétés plurielles permettant l'expression des singularités qui les composent. Touraine (1997) de son côté pense la notion de vivre ensemble en termes de difficultés des régimes politiques et des États à gérer les conflits qui supposent d'une part, l'effacement du culturel par les logiques marchandes qui dominent les sociétés occidentales et de l'autre, les replis identitaires qui émergent, basés « sur des appartenances communautaires » (Fall, 2015, p. 22). Ainsi, ces auteurs posent la question du vivre ensemble « dans sa relation avec le pouvoir et l'action, la société politique et l'exercice de la liberté, l'espace public, l'altérité, la pluralité et le lien social » (Fall, 2015, p. 22).

Dans l'ouvrage collectif coordonné par Francine Saillant « Pluralité et vivre ensemble » (2015), on voit également que ce terme a de multiples significations en fonction de son usage et de son contexte social et sémantique. À cet égard, Saillant (2015) souligne que le vivre ensemble apparaît d'abord comme philosophie politique, mais aussi

[qu'il] appartient aux langues qui l'ont vu naître en tant qu'expression comme le français, l'anglais (*living together*), et d'autres qui l'ont reprise comme l'espagnol (*convivir*) et le portugais (*viver juntos*). L'usage idéologico-prescriptif et de la récupération politique de cette expression de « vivre ensemble », de l'éloignement tangible de ses perspectives philosophiques (Saillant, 2015, p. 3).

En outre, cette auteure situe l'apparition du vivre ensemble dans l'espace public à la suite des événements marquants du 11 septembre à travers lesquels la communauté musulmane est représentée comme une supposée menace. C'est pour cette raison que la notion

de vivre ensemble dans l'espace public sera fortement liée à des éléments tels que menace, sécurité, prévention et vigilance, entre autres.

Dans le cas de Montréal, il faut rajouter à ces arguments, l'existence d'une vision politique de la gestion de la diversité beaucoup plus proche du modèle multiculturaliste canadien que du modèle interculturel articulé par le gouvernement du Québec depuis les années 90. Enfin, j'ai constaté par mon observation participante et tel qu'il est mis de relief dans la section suivante, qu'il existait, au sein de l'administration Coderre, une volonté manifeste de s'éloigner de la notion d'interculturalisme et de remplacer cette dernière par celle de vivre ensemble. Ceci remet en question la volonté de l'administration montréalaise de poursuivre le modèle interculturel québécois de gestion de la diversité en tant que projet politique et sociétal spécifique au contexte québécois et qui est différent de celui du reste du Canada anglais. Toutefois, l'un de mes informateurs-clés ayant assumé pendant 25 ans des responsabilités municipales en matière d'immigration et de relations interculturelles entre autres domaines souligne :

« Les élus des récentes administrations (Tremblay, Coderre et possiblement Plante) sont partagés entre le multiculturalisme et l'interculturalisme. C'est pourquoi je trouvais trop dangereux sous Tremblay de proposer un cadre de référence interculturel de peur de le voir devenir une grande déclaration multiculturaliste » (ED2).

De plus, selon ce même informateur, les déchirements idéologiques que vivent les élus montréalais sont représentatifs du déchirement de la société montréalaise partagée *« entre une approche plus québécoise et interculturelle et une approche plus canadienne et multiculturelle »* (ED2). Également, ce dernier soulignait que depuis que Trudeau a annoncé son exercice de multiculturalisme et que Bourassa s'y est opposé par sa lettre de novembre

1971¹³⁷ en reprochant au multiculturalisme d'abandonner l'idée des peuples fondateurs et de dissocier la culture de la langue, l'écart entre les deux courants n'a fait que s'agrandir. A cette double contrainte idéologique se greffe le fait que les relations interculturelles n'ont jamais été une priorité de l'administration municipale ce qui suscite de la frustration chez les fonctionnaires voués à l'interculturalisme :

« Ils [les fonctionnaires] se sentent écartés des priorités municipales et que leurs idées et visions ne sont pas partagées par leurs patrons politiques, les élus. C'est toujours frustrant pour un fonctionnaire de ne pas faire partie des priorités de son administration » (CP1).

Ce que cet informateur remarque concernant le double modèle (multiculturalisme et interculturalisme) auquel Montréal doit faire face en matière d'immigration et de relations interculturelles n'est pourtant pas un enjeu nouveau, mais fait partie du contexte historique et politique qui caractérise le Québec. Le mémoire de la Ville de Montréal sur l'énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration du gouvernement du Québec *L'immigration et l'intégration : un enjeu québécois, une problématique montréalaise* (1991) mettait en relief la double contrainte à laquelle étaient exposés les nouveaux arrivants à cause du « double modèle d'intégration montréalais » (Ville de Montréal, 1991, p. 7) :

À partir du XXe siècle, les nouveaux arrivants qui s'établissaient à Montréal se retrouvaient donc en fait dans une communauté qui proposait deux modèles distincts d'intégration. [...] Ce double modèle donnait un caractère social et culturel tout à fait particulier à Montréal, autant par rapport aux autres grandes villes du continent qu'à l'égard du Québec des régions (Ville de Montréal, 1991, p. 9).

¹³⁷ Lettre que le premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa, a fait parvenir le 11 novembre 1971 au premier ministre du Canada, Pierre Elliot Trudeau au sujet du multiculturalisme et parue dans le journal *Le Devoir* le 17 novembre 1971.

8.6.1 Multiculturalisme, interculturalisme et vivre ensemble

La notion du vivre ensemble apparaît en premier lieu pour se distancer de la dialectique politique entre multiculturalisme et interculturalisme propre au Québec et au Canada. L'abandon de l'utilisation d'une terminologie rappelant la concomitance et la concurrence entre ces deux modèles dans le contexte québécois et canadien est perçu pour certains comme un désengagement politique de l'ère Coderre envers l'interculturalisme comme modèle politique et sociétal distinct et spécifique au Québec en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle. Ce recul a été également perçu comme une adhésion ou un appui tacite de Montréal au multiculturalisme canadien.

Lorsque la Ville de Montréal avait été appelée en 2015 à déposer un mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale lors de la consultation publique lancée par le MIDI pour une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion¹³⁸, les fonctionnaires ont reçu des directives explicites du cabinet du maire à propos de son rejet de l'utilisation de la notion d'interculturalisme dans le mémoire et de son remplacement plutôt par des mots comme vivre ensemble et inclusion.

La décision semblait se justifier selon l'argument voulant que le maire veuille ainsi se distancer des « vieilles chicanes » (EC3) entre multiculturalisme et interculturalisme.

« Denis Coderre ne veut pas entendre parler du mot “interculturalisme” parce que selon lui ce mot renvoie à de vieilles chicanes avec le Canada dans lesquelles il ne veut

¹³⁸ Repéré à https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/bur_du_maire_fr/media/documents/memoire_vdm_9_fevrier_2015.pdf

pas rentrer. Ce qui préoccupe le maire et pour lequel il est très engagé, c'est avec le "vivre ensemble". Surtout après les événements du Charlie Hebdo en France » (EC3).

Quelques-uns des conseillers en relations interculturelles ont réagi à ce propos en argumentant qu'il y avait des différences notables entre les deux modèles, notamment dans le contexte québécois et canadien. Un autre de mes informateurs soulevait que cette volonté du maire et de son exécutif était le reflet de sa propre idéologie fédéraliste et multiculturaliste : *« Ils sont tous une gang de fédéralistes et de multiculturalistes. Ils s'en foutent du Québec »* (ED2). Le résultat de ce travail fut un mémoire où le mot interculturelisme n'apparaissait pas ; on retrouvait 5 fois le mot relations interculturelles. Par contre, on voyait le mot vivre ensemble, 7 fois, le mot inclusion — inclusifs, 15 fois et le mot accueillent 39 fois¹³⁹.

Or si l'on explore la littérature grise des administrations précédentes, on observe que la notion d'interculturalisme occupait une place nettement plus centrale que ces dernières années. À titre d'exemple, les notions d'interculturalisme, approche interculturelle et échange interculturel apparaissaient 24 fois dans le rapport de la Commission permanente du développement culturel sur les aspects multiethniques d'une politique de développement culturel à Montréal, déposé au Conseil municipal en juin 1988. Également, les notions faisant référence à l'approche interculturelle (interculturalisme, rapprochement interculturel, affaires interculturelles, harmonie interculturelle, etc.) étaient employées 27 fois au long du mémoire de la Ville de Montréal présenté dans le cadre de la consultation du gouvernement du Québec

¹³⁹ Repéré à https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/bur_du_maire_fr/media/documents/memoire_vdm_9_fevrier_2015.pdf

sur le projet de politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination en 2006.

8.6.2 *Villes accueillantes, diversity advantage* et vivre ensemble

La notion de *villes accueillantes* est une deuxième composante du vivre ensemble utilisée par la Ville de Montréal ainsi que par d'autres villes au Canada et au Québec comme les villes de Québec¹⁴⁰, Gatineau¹⁴¹ ou Toronto¹⁴², mais aussi dans d'autres villes et régions sur le plan international¹⁴³. Cette notion émerge dans les années 1990 sous le nom

[...] collectivités accueillantes [et elle renvoie] à un lieu précis — dans le contexte de l'immigration, il s'agit d'un endroit qui cherche à attirer et à retenir les immigrants (Behbehani, 2008, cité dans Esses, Hamilton, Bennett-AbuAyyash et Burstein, 2010, p. 10).

Des recherches récentes (Belkhodja, 2009) font ressortir que la notion de *ville accueillante* a été choisie par les municipalités comme une nouvelle marque de promotion de ces villes à l'international sous la bannière du principe de solidarité entre les peuples et des

¹⁴⁰ Programme *Québec, collectivité accueillante, 2017-2018*. «Le programme de soutien financier *Québec, collectivité accueillante* est issu du partenariat renouvelé entre la Ville de Québec et le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion. Il s'inscrit dans le Plan d'action 2017-2019 découlant de l'entente financière convenue entre la Ville de Québec et le Ministère». Extrait du document officiel d'appel à projets 2017-2018 élaboré par la Ville de Québec et le Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Idu Gouvernement du Québec.

¹⁴¹ Repéré à <https://www.ledroit.com/actualites/gatineau/vers-un-sommet-du-vivre-ensemble-51a0a8222d94420008bf0f6893883099>

¹⁴² Toronto Newcomer Strategy. Repéré à <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2013/cd/bgrd/backgroundfile-55333.pdf>

¹⁴³ C'est dans cet esprit qu'a été créé le réseau international *Welcoming Cities* rejoignant 135 villes à travers le monde: «an initiative that supports local councils, and their communities, to become more welcoming and inclusive. We are creating a national network of cities, shires, towns and municipalities who are committed to an Australia where everyone can belong and participate in social, economic and civic life». Repéré à <https://welcomingcities.org.au/>

avantages que représenterait la *diversité* en termes de développement économique des sociétés *accueillantes*.

Elle est devenue une formule à la mode, attrayante pour les gouvernements, les consultants et la plupart des autres parties intéressées par l'immigration, qui l'utilisaient souvent. Malgré la popularité du terme et son emploi constant pendant plus de dix ans, sa définition demeure vague (Belkhodja, 2009, cité dans Esses, Hamilton, Bennett-AbuAyyash et Burstein, 2010, p. 8).

Ce discours, basé sur les avantages de la diversité occupe une place centrale dans le discours des *villes accueillantes* à l'égard de l'immigration. De plus, ce discours tenu ces dernières années par les villes qui se présentent au monde comme ouvertes et inclusives est accompagné de la mise en place d'initiatives comme celle des déclarations des villes comme *villes sanctuaires*¹⁴⁴. Suivant cette tendance, Montréal a été déclarée *ville sanctuaire* le 20 février 2017¹⁴⁵. Selon les premières analyses :

la Déclaration du 20 février du conseil municipal est plus une manifestation d'intention politique que la mise en place d'un véritable programme d'interventions ; une manifestation d'intention qui exigera un plan d'action et la mobilisation de toute une série de partenaires pour atteindre ses objectifs (Rioux, 2017, p. 1)¹⁴⁶.

Reste à voir alors comment cette déclaration de « bonnes intentions » se traduira par des mesures concrètes et effectives dans le cadre des limites compétentielles et légales des

¹⁴⁴ « *In the United States and Canada, a sanctuary city is a city that limits its cooperation with the national government effort to enforce immigration law. Leaders of sanctuary cities want to reduce the fear of deportation and possible family break-up among people who are in the country illegally so that such people will be more willing to report crimes, use health and social services, and enroll their children in school. Municipal policies include prohibiting police or city employees from questioning people about their immigration status and refusing requests by federal immigration authorities to detain people beyond their release date, if they were jailed for breaking local law* ». Repéré à <https://www.dallasnews.com/news/news/2015/10/11/dallas-county-sheriff-eases-immigration-holds-on-minor-offenses>

¹⁴⁵ Repéré à <https://mairedemontreal.ca/montreal-ville-sanctuaire>

¹⁴⁶ Rioux, G. (2017). *Montréal, ville sanctuaire*. Chronique interculturelle. Repéré à <http://www.aimf.asso.fr/chronique-vivre-ensemble>

municipalités en cette matière. Comme l'actuel premier ministre du Canada, Justin Trudeau, l'a souligné le 23 août dernier : «le Canada est un pays de lois, avec un système d'immigration dont les règles sont claires et qui seront appliquées» (Rioux, 2017, p. 4). « Vous ne serez pas avantagé si vous choisissez d'entrer au Canada de façon irrégulière »¹⁴⁷ (Extrait d'un article apparu au journal Le Monde le 4 septembre 2017, Le Canada passe de l'ouverture à la fermeté avec les demandeurs d'asile.

Enfin, des études récentes démontrent que les politiques sanctuaires n'ont aucun effet sur la criminalité ou que les villes sanctuaires ont des taux de criminalité plus bas et des économies plus fortes que les villes comparables non-sanctuaires (Gonzalez-O'Brien, Collingwood et El-Khatib, 2016). En outre, selon Pham et Van (2010) la présence et la rétention des immigrants dépendent davantage des possibilités d'emploi sur le marché que du fait que ces villes se soient déclarées des *villes sanctuaires* (Pham et Van, 2010).

D'autres réalités, telles que la dernière crise des réfugiés syriens, soulèvent des doutes sur les pratiques réelles qui sous-tendent ce discours des *villes accueillantes* que Montréal a adopté suivant le modèle d'autres villes au Canada et d'ailleurs. L'accueil de réfugiés syriens depuis la fin de 2016 s'est fait sans mettre en place toutes les mesures nécessaires pour répondre de manière efficace aux besoins de ces populations pas plus qu'à ceux des accueillants (principalement les familles et les organismes communautaires). Manquant de ressources matérielles, mais aussi de mesures d'accompagnement, le secteur communautaire ainsi que des représentants du parrainage privé (familles et communautés d'églises

¹⁴⁷ Pélouas, A. (2017). Le Canada passe de l'ouverture à la fermeté avec les demandeurs d'asile. *Le Monde*. Repéré à http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2017/09/04/le-canada-passe-de-l-ouverture-a-la-fermete-avec-les-demandeurs-d-asile_5180656_3222.html

notamment) se plaignent de la détresse dans laquelle les autorités publiques ont laissé accueillants et accueillis. Le représentant de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, Stephan Reichhold, déclarait lors d'une entrevue à Radio Canada « qu'il faudrait offrir plus de ressources aux groupes de parrains pour faire face à ce débordement » (Reichhold, 2016 dans Radio-Canada, 2016, 26 février)¹⁴⁸. Véronica Islas, du Carrefour des ressources en interculturel (CRIC) situé dans l'arrondissement du Centre-Sud à Montréal abondait dans le même sens :

Ils [les parrains] avaient le désir d'aider les personnes, mais des fois, ils n'étaient pas bien outillés pour le faire. On est en train d'accueillir des personnes qui ont vécu un choc post-traumatique, qui ne parlent pas la langue (Islas, 2016 dans Radio-Canada, 2016, 26 février)¹⁴⁹.

8.6.3 Intégration économique et vivre ensemble

En troisième lieu, la notion de vivre ensemble utilisée par la Ville ces dernières années est intimement associée à celle d'intégration économique. La cohabitation harmonieuse au sein des sociétés diverses relèverait donc de questions strictement économiques et d'intégration au marché de l'emploi. Cette vision laisse de côté des aspects essentiels de la cohabitation et de l'établissement de relations harmonieuses au sein des villes, par exemple la gestion de la diversité religieuse. À cet égard, Montréal a vu disparaître le Groupe de soutien et d'expertise sur les lieux de culte mis en place par la direction de la diversité sociale entre 2010 et 2011 afin de

¹⁴⁸ Anne-Louise Despatie (2016, 26 février). Des parrains de réfugiés syriens débordés dans la région de Montréal. Radio-Canada, ICI Grand-Montréal. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/767586/refugies-syriens-parrainage-problemes-organismes-montreal-laval>.

¹⁴⁹ Ibid.

[...] permettre aux arrondissements et aux directions concernées de réfléchir aux enjeux liés à la question des lieux de culte sur le territoire montréalais (et) développer une vision et des modes d'interventions communs qui répondent à une réalité en constante évolution (Ville de Montréal, 2010, p. 5).

Cette vision économiciste de l'accueil et de l'intégration ainsi que de la diversité comme avantage économique pour les villes se reflète aussi dans la vision de la Ville présentée dans son Cadre stratégique des relations internationales de Montréal en août 2017 :

Montréal se démarque comme une métropole attractive et un milieu exceptionnel pour qui veut y travailler, étudier, créer et innover. Pour ce faire, elle mise sur son ouverture, son caractère distinctif – à la fois francophone et cosmopolite imprégné du vivre ensemble – son dynamisme économique, sa richesse culturelle et la diversité de ses talents (Ville de Montréal, 2017, p. 4).

8.6.4 Sécurité, vigilance et vivre ensemble

Le vivre ensemble s'est finalement construit sur le développement d'un discours basé sur la prévention de la radicalisation, la sécurité et la vigilance. Ce discours n'est pas unique à Montréal, mais s'est renforcé et ancré davantage dans la plupart des sociétés occidentales, particulièrement après les événements du 11 septembre 2001.

Depuis le 11 septembre 2001, les cadres politico-étatiques de la pluralité ont été mis à mal et malheureusement, pour nombre de politiciens et de citoyens, ils devraient être remplacés par les modèles sécuritaires, ce qui nous conduit au déficit démocratique que nous observons aujourd'hui plus que jamais (Saillant, 2015, p. 4).

Dans le prolongement de ce discours, le maire Coderre soulevait la préoccupation suivante dans le cadre de l'Observatoire international des maires pour le vivre ensemble :

Comment les grandes villes cosmopolites peuvent-elles continuer à croître et à prospérer sur les bases de cette diversité tout en assurant à leurs citoyens un milieu de vie inclusif et sécuritaire? Comment peut-on soutenir la ville ouverte, diversifiée et accueillante, tout en prévenant l'exclusion et la discrimination? Comment peut-on

trouver l'équilibre idéal entre ouverture et vigilance ? (Denis Coderre, Observatoire international des maires pour le vivre ensemble)¹⁵⁰.

C'est au niveau local que se vit tous les jours, l'inclusion, condition essentielle du « Vivre ensemble ». Une nouvelle dimension vient s'ajouter à la notion de « vivre ensemble » : la vigilance vis-à-vis des atteintes à la sécurité et, notamment face à des actes de radicalisation et de violence. [...] Je ne crois pas que les deux notions doivent s'opposer : je suis plutôt d'avis que l'on doit s'efforcer de rechercher et de maintenir un équilibre entre les deux. La diversité est une richesse pour Montréal et il faut la préserver, l'entretenir et la faire progresser (Denis Coderre, Observatoire international des maires pour le vivre ensemble).

Parallèlement à l'Observatoire international des maires pour le vivre ensemble, le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence (CPRMV)¹⁵¹, le premier en la matière au Canada et en Amérique du Nord, a été créé en mars 2015 à Montréal. Bien qu'il émane de la volonté de gouvernement du Québec, il vient renforcer le lien grandissant, notamment depuis les événements du 11 septembre, entre diversité ethnoculturelle, radicalisation et vivre ensemble. Tel qu'exprimé par son président :

La radicalisation violente est un phénomène préoccupant qui, parce qu'il menace la sécurité des personnes et le tissu de notre vivre ensemble, constitue une véritable problématique de société¹⁵² (CPRMV, s.d).

Bien que le CPRMV ait été créé dans une approche de prévention de la radicalisation et de la violence principalement par l'éducation et l'accompagnement, il a été fortement critiqué pour des raisons essentiellement à caractère déontologique. Voici l'extrait des

¹⁵⁰ Repéré à <https://observatoirevivreensemble.org/montreal>

¹⁵¹ « Le CPRMV est un organisme au mandat provincial, qui assure également la prévention des crimes et des incidents haineux ainsi que l'accompagnement et la prise en charge des victimes de tels actes » et dont la Ville de Montréal en est l'un des partenaires. Repéré à <https://info-radical.org/fr/cprmv/historique/>

¹⁵² Repéré à <https://info-radical.org/fr/cprmv/mot-du-directeur/>

déclarations publiques à Radio-Canada¹⁵³ d'un des psychologues engagés par le CPRMV lors de sa création :

À cette étape-là [au début des activités du CPRMV], très clairement, on était un centre de délation beaucoup plus, on était un centre de répression beaucoup plus qu'un centre de prévention. Maintenant, avec le temps, je ne sais pas comment cela a évolué (Jacques Caron, psychologue qui a travaillé pendant près d'un mois lors des débuts du CPRMV de Montréal dans Radio-Canada, 2016, 27 octobre).

Dans ce même sens, un autre des ex-employés du centre soulevait :

On m'a demandé de faire des choses qui vont à l'encontre de mon code [de déontologie]. Le centre utilise des gens qui sont habitués à la relation d'aide, donc à mettre en confiance les gens, pour qu'ils s'ouvrent et pour qu'ensuite on rapporte les faits.

Cette personne ajoute : « À mon époque, ce n'était pas du travail psychosocial, ça c'est une évidence. Ce n'était pas de la relation d'aide. [...] Ça peut ressembler à du travail policier. Il y avait un logiciel mis en place par exemple et ce logiciel faisait en sorte que le directeur pouvait avoir accès aux informations écrites pour la tenue de dossiers et il pouvait même écrire dans les dossiers lui-même. La confidentialité n'était pas assurée. » (Radio-Canada, 2016, 27 octobre)¹⁵⁴.

Au-delà des voix qui mettent en doute l'éthique de l'action du CPRMV en ce qui concerne le vivre ensemble, le Centre contribue à la configuration d'un nouveau discours sur le vivre ensemble auquel Montréal adhère et qui relie diversité ethnoculturelle et « menace ». Enfin, la problématique de la cohabitation dans le cadre d'une société plurielle comme celle de Montréal est posée en termes de « menace » potentielle (Saillant, 2015). Les réponses publiques à cette menace se sont articulées autour de la mise en place de nouveaux modèles du

¹⁵³ Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/regions/Montreal/2016/10/27/002-centre-radicalisation-cprvm-directeur-code-deontologie-herman-okomba-deparice.shtml?isAutoPlay=1>

¹⁵⁴ Ibid.

type sécuritaire qui peuvent mettre en doute le caractère démocratique de l'action publique (Saillant, 2015).

8.7 Les avènements de ce paradigme émergent

On a assisté au cours des dernières années à l'émergence d'un nouveau cadre référentiel en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle à l'échelle des « grandes métropoles » qui se caractérise par le rôle accru des maires en la matière ainsi que par la gestion *intermétropoles* des enjeux publics qui sont considérés, tels ceux de l'immigration et de la diversité, comme des enjeux à la fois globaux et locaux. C'est d'ailleurs le fait d'être en face d'un phénomène émergent qui m'oblige, comme chercheuse, à manifester une certaine prudence analytique sur ses effets et ses conséquences publiques. Les changements politiques ayant eu lieu en novembre 2017 représentent une inconnue quant à la continuité ou la rupture de la nouvelle administration montréalaise avec l'héritage de l'administration précédente.

Tel que le soulèvent les approches cognitives des politiques publiques (Muller, 2000; Musselin, 2005; Sabatier, 2000), l'émergence d'un nouveau cadre référentiel implique de nouvelles visions pour une problématique qui n'est pas forcément nouvelle. Dans le cas de Montréal, ce nouveau cadre de gestion s'accompagne d'une vision de la gestion de la diversité de caractère économiciste dominée par la figure du maire et basée sur l'intégration économique. Cette vision se situe dans ce que plusieurs auteurs ont désigné comme le paradigme de la mobilité¹⁵⁵ (Bédard et Massana, 2018; Papademetriou, Sumption et

¹⁵⁵ « Le paradigme de la mobilité renvoie à un modèle économique, social et politique de gestion du travail et de sa place dans nos sociétés tributaire du contexte politico-économique des dernières décennies, de plus en plus

Somerville, 2009; Pellerin, 2011¹⁵⁶) et qui considère les flux migratoires comme des flux de travailleurs dont la dimension sociale et familiale de l'immigration est plutôt absente (Bédard et Massana, 2018).

Comme tout processus d'émergence d'un nouveau paradigme ou d'une nouvelle approche, il ne fait pas l'objet d'un consensus. La principale raison de cette absence de consensus réside dans le fait que tout changement de cadre référentiel implique et touche les identités collectives des acteurs impliqués et met leur existence socio-institutionnelle en jeu.

Dans le cas de Montréal, cet aspect me semble évident. Nous avons pu le constater en retraçant l'évolution du dossier des relations interculturelles au fil des ans avec les conseillers de la structure administrative qui ont traditionnellement été à l'avant-poste et qui voient leur légitimité professionnelle menacée par l'arrivée de nouveaux acteurs (des fonctionnaires d'autres services municipaux, des fonctionnaires de nouvelles structures municipales mises en place et d'autres acteurs, publics et privés, de la société civile) ainsi que par des changements administratifs à la gestion de certains dossiers.

Par ailleurs, les organismes communautaires impliqués dans l'accueil et l'intégration des immigrants et des réfugiés ont émis des doutes quant à la nouvelle organisation administrative proposée par la Ville de Montréal en matière d'intégration et de vivre ensemble

néolibéral » [...] « le terme de mobilité ne reflète pas nécessairement une réalité nouvelle, mais qu'il sert plutôt à comprendre la migration dans un contexte socio-économique plus large » (Larbiou, 2003 et 2008, Noiriel, 2001 et 2008, cité dans Bédard et Massana, 2018).

¹⁵⁶ Pellerin, H. (2011). De la migration à la mobilité : changement de paradigme dans la gestion migratoire. Le cas du Canada. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2 (2), p. 57-75.

dans le mémoire déposé à la Commission de l'aménagement du territoire en vertu du projet de loi 121¹⁵⁷ :

La création du Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (BINAM) s'est toutefois faite sans concertation préalable avec les ministères ou organisations communautaires concernés (RIOCM, 2017, p. 8).

Cette nouvelle loi et l'entente-cadre *Réflexe Montréal* précédant cette loi prévoient la création d'un comité administratif entre le MIDI et la Ville de Montréal que les représentants du milieu communautaire considèrent comme un dédoublement, voire une substitution aux espaces de concertation et de coordination déjà existants. Le milieu communautaire craint également que le manque d'expertise de la Ville en matière d'intégration puisse avoir « un impact négatif sur les services en matière d'accueil, d'employabilité ou de francisation pour les nouveaux arrivants et nouvelles arrivantes » (RIOCM, 2017, p. 8).

Par crainte d'un manque de cohérence et de continuité entre l'action de la Ville et les politiques et programmes du Gouvernement du Québec, les représentants du milieu communautaire suggéraient dans le Mémoire déposé en vertu de cette entente-cadre « que le gouvernement du Québec conserve ses compétences dans ce secteur et que les mécanismes de liaison avec les autorités municipales soient davantage consultatifs qu'exécutifs » (RIOCM, 2017, p. 9).

Finalement, les acteurs communautaires montréalais dénoncent que [...] l'ascension de Montréal au statut de métropole n'est malheureusement pas le fruit d'une démarche impliquant la population ni les acteurs de la société civile, plutôt des négociations en vase clos entre le maire et le gouvernement du Québec (RIOCM, 2017, p. 4).

¹⁵⁷ Le mémoire a été élaboré et déposé à la Commission de l'aménagement du territoire le 23 mars 2017 par le Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal (RIOCM). Repéré à http://www.riocm.ca/wp-content/uploads/2017/03/memoire-projet-de-loi-121_riocm_23-03-2017.pdf

Cette vision politique de la gestion de la diversité implique une reconfiguration des dynamiques et des rapports entre l'appareil politique municipal, les fonctionnaires et le milieu communautaire. Cette nouvelle reconfiguration qui entraîne des malaises autant chez certains groupes de fonctionnaires que dans les organismes communautaires peut être perçue comme une perte de *puissance*¹⁵⁸ dans le sens wébérien du terme ; c'est-à-dire, dans ce cas, d'une perte de capacité de faire valoir leur propre volonté ou leur vision dans les relations qu'ils entretiennent avec la Ville en tant que gouvernement local. Il serait cependant précipité d'émettre des conclusions sur les effets de ce nouveau paradigme et de cette nouvelle vision quant à la gestion des enjeux en lien avec la diversité ethnoculturelle puisqu'il est courant, dans toute émergence d'un nouveau cadre référentiel, qu'il y ait, à moyen terme, une certaine forme d'indétermination structurelle et fonctionnelle (Muller, 2000).

Il reste enfin à voir l'impact des processus de négociation entre les acteurs concernés sur l'institutionnalisation de cette nouvelle approche ainsi que les décisions qui seront prises par la nouvelle administration montréalaise qui semblerait à priori, par son discours, vouloir s'éloigner des discours et des pratiques de l'administration sortante. Toutefois, il faut tenir compte des limites, en termes d'efficacité publique, de cette approche de *tabula rasa*. Bien qu'il s'agisse d'une façon de faire caractéristique dans la plupart des cas où on observe des changements politiques et d'administration, elle présente certaines faiblesses en termes d'efficacité publique. Par exemple, le démantèlement des structures administratives mises en

¹⁵⁸ Max Weber établit une distinction entre domination et puissance. Il définit la puissance comme « la chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté » tandis que la domination fait référence selon l'auteur à « la chance de trouver des personnes déterminées prêtes à obéir à un ordre » (Abélès, 2005, p. 107-108).

place suppose des coûts publics élevés. En même temps, si les changements politico-administratifs se font sans tenir compte de l'expérience des acteurs institutionnels précédents, on risque d'évacuer tout le savoir institutionnel développé antérieurement. Il ne s'agit pas tant d'une critique de l'approche *tabula rasa*, mais que d'apporter des nuances à une telle approche pour maximiser l'efficacité de l'action publique en termes économiques et sociaux.

En conclusion, selon mes analyses, ces changements discursifs au sein de l'administration municipale montréalaise à l'égard de l'intégration des immigrants et des relations interculturelles s'expliquent principalement par trois raisons : premièrement, par l'impact du modèle néolibéral qui domine l'organisation sociale et politique des pays occidentaux et qui a donc des effets sur la manière de concevoir les flux migratoires et les personnes migrantes ; deuxièmement, par des événements tournants qui ont marqué, à l'échelle internationale, l'opinion publique à l'égard de la diversité ethnoculturelle et religieuse des sociétés occidentales et qui ont été déclenchés principalement à partir des attentats du 11 septembre 2001 à New York et en troisième lieu, l'ambivalence idéologique avec laquelle le Québec et Montréal doivent composer en matière d'immigration et de relations interculturelles en raison de la présence de deux modèles d'intégration soit le multiculturalisme canadien et l'interculturalisme québécois — ainsi que le statut inégal de l'un et de l'autre du fait que l'interculturalisme, contrairement au multiculturalisme canadien, ne détient pas de statut politico-juridique officiel au Québec.

CONCLUSION

Cette étude ethnographique concerne la trajectoire institutionnelle de Montréal en immigration et relations interculturelles au cours des 30 dernières années. Elle établit que l'agir institutionnel a un impact non seulement sur les actions, les programmes et les politiques mis en place, mais aussi sur les individus institutionnels responsables de leur gestion ou de leur mise en œuvre. Cette recherche se veut non seulement une contribution à la compréhension de l'action publique, mais aussi aux réponses institutionnelles face aux défis de l'immigration et du vivre ensemble sur le plan local. De plus, l'expertise et l'expérience institutionnelle que Montréal a développées au cours des 30 dernières années constituent une référence pour penser l'action publique municipale dans l'ensemble des municipalités québécoises et d'ailleurs. Les analyses présentées dans le cadre de cette recherche démontrent que la trajectoire de Montréal en immigration et en relations interculturelles ne peut pas se comprendre sans tenir compte des contextes et des dynamiques dans lesquels cet agir a évolué. Les interactions et les dynamiques que l'institution entretient avec les acteurs qui la composent ainsi qu'avec d'autres institutions et acteurs concernés à différentes échelles deviennent un élément central pour comprendre sa trajectoire.

Comme le montre cette thèse, la construction et l'évolution de l'action publique montréalaise en immigration et en relations interculturelles sont attribuables à une série de volontés, d'interactions et d'échanges à plusieurs niveaux. L'action publique de Montréal est le produit d'un contexte historique, social, politique et économique ainsi que des relations et des dynamiques avec les autres paliers de gouvernement — infra et supramunicipaux — et avec les différents acteurs — représentants politiques, cadres, fonctionnaires et représentants

de la société civile — concernés par les enjeux liés à l’immigration et aux relations interculturelles sur le plan local. Ces constats nous obligent à repenser l’action publique et son analyse d’un point de vue aussi bien pragmatique que théorique. La proximité et la présence d’une démarche de recherche ethnographique intensive permettent de voir non seulement les liens et les écarts entre discours et pratiques, mais aussi les dynamiques entre les acteurs et les institutions à la base de cette évolution.

Les résultats de cette thèse peuvent être regroupés dans quatre volets principaux : l’évolution de l’agir institutionnel, les composantes de l’agir institutionnel, des éléments pour un nouveau cadre théorique de l’agir institutionnel et enfin, une réflexion sur le passage de l’anthropologie de l’État à l’anthropologie des institutions locales.

Pour saisir l’évolution graduelle de l’agir institutionnel de Montréal en immigration et relations interculturelles, cette thèse dresse un portrait des logiques institutionnelles (Paquet, 2016) à partir de la notion de « mode » (Gosta Esping-Andersen, 1999; Paquet, 2016) et donc, à partir de l’observation et de l’analyse de la configuration des institutions, des discours, des politiques et des stratégies. Ces différentes logiques sont l’expression d’un contexte, de façons de penser et de faire exprimés autant dans les pratiques que dans les discours institutionnels formels et informels.

En ce qui concerne la période historique étudiée (1986-2017), l’évolution de l’agir institutionnel de Montréal en immigration et relations interculturelles comporte quatre grandes périodes institutionnelles, chacune avec une logique sous-jacente qui lui est propre. Ces quatre grandes périodes et leur logique sont:

- (1986-1994) Ouverture et reconnaissance par l'administration municipale de la diversité ethnoculturelle de la société montréalaise.
- (1994 — 2001) Adaptation politico-administrative à la diversité ethnoculturelle.
- (2002-2013) Consolidation des programmes interculturels et configuration d'un régime de gouvernance multiniveau entre la Ville et le Gouvernement du Québec (1999).
- (2013 – 2017) Relecture des enjeux interculturels et de la manière d'y répondre dans le nouveau contexte du statut de Métropole : diplomatie municipale, diversification de structures et nouveau discours – le vivre ensemble –.

En ce qui à trait aux composantes de l'agir institutionnel (développées davantage à la fin de ce chapitre), cette thèse a mis de relief le rôle des écarts entre les idéologies et les visions des représentants politiques et celles des fonctionnaires; de la reconnaissance de l'expertise et de la mémoire institutionnelle; de la disposition à avoir une écoute herméneutique; de la capacité de « pouvoir gestionnaire¹⁵⁹ »; de la circulation de l'information ; des discours et des régimes de gouvernance.

Au niveau théorique cette thèse apporte plusieurs éléments pour la conception d'un nouveau cadre pour comprendre l'agir institutionnel à l'échelle municipale à partir d'une approche systémique (Bateson, 1984; Le Moigne, 1977) mobilisant l'herméneutique (Gadamer, 1969).

¹⁵⁹ Je me permets ici d'emprunter l'expression du professeur Pantaleon pour décrire comment le pouvoir politique a eu tendance à travers les années à diminuer la « puissance » des gestionnaires (dans le sens weberien du terme) et enfin de compte à en limiter son action.

Enfin, cette recherche met en évidence la pertinence de la démarche ethnographique pour l'étude et la compréhension des institutions locales. Il s'agit, en somme, d'un travail qui contribue à l'émergence d'une nouvelle « anthropologie de l'État » sur le plan local; ce que j'appelle *l'anthropologie des institutions locales*. Cela implique de concevoir l'institution locale comme objet d'analyse et terrain de recherche ainsi que d'appréhender l'institution comme le « champ ou le lieu du politique » (Abélès, 1991; Bourdieu, 2001). Il est question ici, d'étudier l'institution locale « de l'intérieur » et à travers son quotidien; une institution à la fois constituée de structure(s) et de dynamique(s) qui peuvent varier dans le temps pour ainsi apporter une connaissance des institutions « de l'intérieur » et à travers le rôle et les stratégies quotidiennes des acteurs « qui les font » (Abélès, 1995).

Des éléments ethnographiques pour penser l'action publique

Sur le plan pragmatique, cette thèse montre l'importance, pour les « policy makers » et pour les gestionnaires publics, de tenir compte des relations que l'institution entretient avec les autres structures et acteurs responsables de la gestion et mise en œuvre de l'action publique municipale, et ce, autant pour assurer l'efficacité des politiques, des programmes et des actions que pour garantir la stabilité et le fonctionnement de sa propre activité institutionnelle. Sur le plan théorique, cette thèse m'a permis d'élaborer un nouveau cadre pour l'anthropologie des institutions. Il s'agit d'une approche complémentariste (Devereux, 1980) qui privilégie « un usage non simultané, mais obligatoire des plusieurs perspectives théoriques » (Gratton, 2012, p.460). À partir d'une démarche ethnographique, j'ai proposé une nouvelle manière

d'appréhender les institutions sur une base systémique (Bateson, 1984 ; Le Moigne, (2006 [1977]) qui fait appel à des concepts importants de l'herméneutique (Gadamer, 1969).

Cette recherche et ses résultats sont le produit d'une réflexion épistémologique et des choix qui en découlent autant sur le plan méthodologique que théorique et d'analyse.

Pour y parvenir, j'ai mis en place un dispositif ethnographique (chapitre 1) qui combine une démarche de terrain intensive au sein de l'unité administrative responsable des relations interculturelles à la Ville de Montréal, des entrevues semi-dirigées avec des acteurs concernés ainsi que l'analyse de la littérature grise et d'autres recherches en lien avec le sujet. L'enquête de terrain, spécifique à la démarche ethnographique, m'a permis de saisir la quotidienneté de l'institution étudiée. C'est par cette quotidienneté, d'ailleurs décodable seulement par une démarche de type ethnographique, que j'ai eu accès aux données pour analyser l'action publique non seulement par le biais des « outputs », mais à partir de l'expérience, de la pensée et de la dynamique de l'institution et de ses acteurs. L'adoption d'une posture herméneutique ainsi que la mise en place d'un dispositif que j'ai nommé de *prudence ethnographique* m'ont aidé à mener une recherche scientifique tout en étant consciente de l'action du terrain sur le Soi et sur la production du savoir en acceptant ainsi les limites de la quête d'objectivité dont se réclament les courants positivistes.

Le chapitre 2 présente le cadre théorique élaboré afin de me permettre de mettre en valeur les données obtenues à travers cette exploration ethnographique. Le cadre théorique et d'analyse privilégié est l'approche systémique (Bateson, 1984 ; Le Moigne, 2006 [1977]) en complémentarité (Devereux, 1980) avec l'herméneutique (Gadamer, 1996).

Le chapitre 3 fait un survol sur le contexte historique, social et politique canadien et québécois dans lequel s'inscrit l'apparition et le développement de l'interculturalisme en tant que modèle sociopolitique d'intégration et de gestion de la diversité privilégié pour le Québec. Il met en évidence la coexistence de deux modèles de gestion de la diversité concomitants — multiculturalisme et interculturalisme — et qui ne détiennent pas le même statut politico-juridique. L'objectif de contextualiser l'interculturalisme dans l'espace canadien et de montrer la concurrence entre ces deux modèles est de mieux faire comprendre la façon dont l'interculturel se traduit à l'échelle municipale.

Le chapitre 4 permet de comprendre l'émergence au Québec d'un système de gouvernance hybride caractérisé par des dynamiques complexes de gouvernance multiniveau. Tandis que la politique et le discours gouvernemental prônent l'articulation d'un modèle basé sur le rôle prépondérant des municipalités en matière d'immigration et de relations interculturelles, les programmes qui en découlent sont pensés de manière à soumettre la volonté et la lecture des enjeux locaux à celles du gouvernement. Ceci oblige les municipalités à devoir faire des compromis entre les besoins de ces populations et les objectifs gouvernementaux pour l'octroi du financement en matière d'immigration et de relations interculturelles. Enfin, et au-delà des volontés politiques, le régime fiscal auquel les municipalités québécoises sont soumises et qui limite leur capacité d'action.

Ces deux chapitres (3 et 4) à caractère contextuel sont essentiels pour comprendre l'univers plus large dans lequel s'insère à la fois mon terrain et mon objet de recherche. D'un point de vue systémique et en tant qu'en anthropologue, le contexte est essentiel pour comprendre les données ethnographiques. Savoir d'où on part et dans quel contexte la réalité décrite s'inscrit est essentiel pour comprendre cette réalité. Les institutions et leurs actions

sont toujours en lien avec un contexte social, politique, économique, culturel et historique. Cela permet de comprendre, en partie, leur existence et leurs stratégies.

Pour revenir à l'action municipale concrète de Montréal, le chapitre 5 retrace de manière systématique la trajectoire institutionnelle de la Ville de Montréal en immigration et relations interculturelles de 1986 jusqu'à 2017. La démarche systématique de documentation préalable a permis l'identification, au cours de la trajectoire institutionnelle analysée, de quatre périodes distinctes selon la logique sous-jacente aux périodes décrites (Gosta Esping-Andersen, 1999). Les quatre périodes identifiées ont été analysées, à des fins heuristiques, à partir des variables suivantes : la philosophie d'action, le contexte sociopolitique, les liens avec le milieu, la configuration institutionnelle et les principaux documents d'orientation.

Les périodes analysées dans ce chapitre correspondent aux administrations des maires Doré, Bourque et Tremblay. Quant à la quatrième période analysée (2013-2017), un chapitre à part (chapitre 8) lui a été réservé du fait qu'elle a été étudiée dans son propre contexte d'émergence. Il ressort des analyses et du regard diachronique portés dans ce chapitre le constat de l'existence d'un processus graduel d'évolution de la stratégie interculturelle montréalaise mise en place à la fin 80 et qui connaît un développement progressif jusqu'à la consolidation et la reconnaissance internationale autour de la première décennie des années 2000 — notamment avec la reconnaissance de Montréal comme ville interculturelle du réseau des villes interculturelles du Conseil de l'Europe en 2011. On observe également, en termes d'action publique, un changement graduel qui va de l'action ponctuelle et très ciblée sur des besoins spécifiques des populations particulières vers une action visant le développement et la cohésion sociale. Il s'agit d'une action à caractère transversal et structurant par le biais des programmes dépassant le cadre strict de l'immigration et des

relations interculturelles. Cela passe par une réflexion et une redéfinition de sa propre structure institutionnelle, notamment au cours des années 90, afin de mieux répondre aux défis de la diversité.

Les chapitres 6 et 7 montrent l'ensemble des dynamiques et interactions qui ont configuré, en grande partie, la trajectoire d'action publique de la Ville de Montréal en matière d'immigration et de relations interculturelles dans une logique d'analyse qui tient compte autant du niveau organisationnel qu'individuel. Alors que le chapitre 6 porte davantage sur les dynamiques entre les différents structures et types d'acteurs concernés par la gouvernance municipale et inframunicipale de l'immigration et des relations interculturelles, le chapitre 7 s'intéresse de manière plus précise aux processus, aux situations et aux interactions qui définissent la quotidienneté institutionnelle en portant un regard spécifique sur la quotidienneté des fonctionnaires municipaux.

Dans le chapitre 6, l'un des premiers constats révèle l'existence d'un éloignement graduel entre les représentants politiques et les fonctionnaires perçu par ces derniers comme un désintérêt croissant de la part du politique envers le dossier des relations interculturelles, mais aussi envers l'expertise et l'expérience des fonctionnaires responsables du dossier. En plus de cet éloignement, les fonctionnaires en relations interculturelles perçoivent que c'est également le reflet d'une perte de confiance et de mise en valeur de leur travail. Cette même distance croissante se manifeste quant aux relations entretenues entre fonctionnaires de la Ville-centre et les citoyens, notamment les groupes ciblés par le dossier des relations interculturelles ainsi qu'avec les acteurs du milieu.

Au cours des années, les responsabilités du SDSS en tant que service de première ligne des fonctionnaires en relations interculturelles ont été, à partir du principe de subsidiarité, transférées aux arrondissements. Cela n'a pas fait l'unanimité au sein du corpus des fonctionnaires en relations interculturelles, plusieurs disant se sentir plus utiles dans leur milieu travail quand ils avaient des responsabilités de première ligne. On constate, sur le plan organisationnel, un recul graduel du système de coordination *intra* et *inframunicipal* mis en place pour le développement de la stratégie interculturelle de Montréal. Ceci entraîne de l'incompréhension chez les fonctionnaires — qui ne comprennent pas l'action ou les décisions prises par d'autres services ou unités administratives — ; des dédoublements dans l'action municipale ; la mise des fonctionnaires dans des situations de « double contrainte » parce qu'ils ne disposent pas de l'information institutionnelle nécessaire pour prendre des décisions et agir ; une absence de prévision et de proactivité des fonctionnaires à cause du manque d'informations concernant l'action des autres services et unités concernés par le même dossier ; une perte de capacité de l'institution à se rétroalimenter par le partage de l'expertise et des connaissances développées par les différents services et unités.

En somme, l'abandon graduel du système de coordination *intra* et *infra* municipal entraîne des blocages dans la circulation de l'information au sein de l'institution qui risquent de mettre cette dernière dans une logique de fonctionnement dysfonctionnelle qui, ultimement, empêcherait cette dernière de garantir l'efficacité de son action. En outre, les fonctionnaires municipaux responsables des relations interculturelles ont le sentiment d'une absence de volonté et d'intérêt de la part des cadres supérieurs ce qui empêche l'établissement de dynamiques de travail visant la mise en valeur et l'encouragement du travail des fonctionnaires ainsi que la défense de la vision administrative auprès des représentants

politiques. Deux facteurs expliqueraient ce constat : d’abord, une vision de la gestion publique qui est de plus en plus proche du « management » privé et qui vise le recrutement de gestionnaires en termes d’expérience et d’expertise en gestion, mais pas forcément au niveau du contenu en relations interculturelles ; deuxièmement, une surcharge des tâches administratives qui limite de plus en plus la capacité créative autant des fonctionnaires que des gestionnaires.

Quant aux relations avec les organismes consultatifs, le fait de ne pas prendre au sérieux leurs contributions est une constante qui traverse la plus grande partie de la trajectoire institutionnelle de la Ville en relations interculturelles. À cet égard, un changement significatif en matière de protection législative de l’organisme consultatif responsable des relations interculturelles (CIM)¹⁶⁰ s’est produit depuis 2017 avec l’acquisition par Montréal du statut de *Métropole*. Il s’agit du nouveau pouvoir de la Ville de maintenir ou d’abolir cet organisme sans consultation et sans approbation de la décision par l’Assemblée nationale. En ce qui concerne les relations avec le milieu universitaire, on constate la volonté d’établir des collaborations et des partenariats de recherche-action tout au long de la trajectoire institutionnelle de la Ville en relations interculturelles.

L’objectif du chapitre 7 est de porter un regard plus approfondi sur l’univers quotidien des acteurs institutionnels responsables du dossier des relations interculturelles à la Ville de Montréal. Il met en relief l’existence d’une série de constats qui touchent une bonne partie des administrations et qui renforcent mon hypothèse de repenser l’action publique non seulement à partir des besoins des clientèles visées, mais aussi à partir des besoins des acteurs qui, sur une

¹⁶⁰ Conseil interculturel de Montréal (CIM).

base quotidienne, sont responsables de garantir la volonté et l'action institutionnelle. Pour faire suite aux analyses de ce chapitre, une question se pose : l'institution doit-elle s'interroger sur sa façon de penser et d'agir quand les acteurs responsables de la gestion et de la mise en place de sa politique affirment ne plus trouver du sens à leur travail ; quand ils sentent leur expérience et leur expertise, acquises au long des années, de moins en moins reconnues par l'institution de même que par la faible mémoire institutionnelle ?

Ceci devient, selon moi, une question centrale pour penser l'action publique, notamment quand la dynamique institutionnelle établie pousse les fonctionnaires à abandonner, de manière temporaire ou permanente, leur poste au sein de l'organisation. Bien que ce chapitre ne s'interroge pas sur l'incidence de ces constats sur les politiques en matière d'immigration et de relations interculturelles, il rappelle nettement l'influence de la façon de penser et d'agir de l'institution sur les fonctionnaires, mais aussi sur son propre fonctionnement institutionnel. On observe donc une institution qui, au fil du temps, devient de moins en moins capable de fonctionner de manière « intelligente » dans le sens de Le Moigne, c'est-à-dire « de disposer de la capacité d'imagination suffisante afin d'élaborer de nouvelles formes d'action sur les traces des expériences passées ainsi que de se faire comprendre » (Le Moigne, 2006 [1977], p.228). De même, la non-mobilisation de la mémoire ou conscience historique de l'institution à l'égard des relations interculturelles — ce qui selon Le Moigne (2006 [1977]) constitue le « système mémorisateur », voire le disque dur de l'institution — explique, en partie, le caractère adhocratique de l'action municipale en cette matière.

Enfin, le chapitre 8 présente l'évolution récente du discours et de l'action municipale de la Ville de Montréal, l'émergence d'un nouveau paradigme de gouvernance en matière de relations interculturelles et l'éclatement de la structure municipale pour répondre aux défis de

la diversité ethnoculturelle dans l'espace montréalais. On observe un changement graduel du discours qui se caractérise par l'abandon progressif de la notion de relations interculturelles et son remplacement par celle de vivre ensemble. L'émergence du discours basé sur le vivre ensemble ainsi que ses composantes répondent à une logique plus large qui dépasse le contexte municipal. On note d'abord la prédominance du paradigme néolibéral basé sous une approche économiciste des enjeux sociaux dans les sociétés occidentales et dans la conception des politiques publiques. En deuxième lieu, on retrouve la concomitance, dans l'espace canadien, de deux modèles sociopolitiques de gestion de la diversité auxquels Montréal est confronté. Et finalement, une série d'événements de caractère international marqués par le 11 septembre 2011 ont servi de levier pour l'articulation d'un discours qui associe l'immigration, terrorisme international et conflits religieux.

Depuis la deuxième décennie des années 2000 et sous la toile de fond du statut de *Métropole* acquis en septembre 2017, on assiste à l'émergence d'un nouveau régime de gouvernance en matière d'immigration et de relations interculturelles basées sur la diplomatie municipale. Il s'agit d'une approche partenariale centralisée qui se caractérise par le rôle grandissant du maire dans la gestion de la diversité ainsi que par l'apparition de nouveaux acteurs du secteur public et du secteur privé qui tendent à remplacer ou à se rajouter aux structures municipales traditionnelles sans la mise en place de mécanismes pour assurer la coordination et le « dialogue » entre cette multiplicité d'acteurs et de structures; ce qui garantirait l'efficacité et la cohérence des actions municipales en la matière.

Un nouveau cadre théorique pour comprendre l'agir institutionnel à l'échelle municipale

L'approche herméneutique oriente non seulement notre posture et notre recherche sur le plan épistémologique, mais aussi méthodologique. Sur le plan méthodologique, l'herméneutique place le chercheur dans une position où, plutôt que de rechercher des vérités absolues, il cherche à comprendre la réalité observée en tenant compte que le savoir est en grande partie influencé par ses propres a priori disciplinaires et personnels. Ce constat situe le chercheur dans le mouvement d'une vague qui amène cette dernière, de manière presque naturelle, à osciller entre la distance et la proximité. L'herméneutique nous donne accès à une compréhension des institutions à partir de comment elles pensent et agissent de même qu'elle nous apporte les éléments pour bâtir un modèle de communication pour orienter l'action institutionnelle dans le but d'en assurer le bon fonctionnement, d'un point de vue éthique et pragmatique.

Cette thèse vise à comprendre comment les institutions pensent, ressentent, fonctionnent et agissent ; ce que j'ai défini comme l'« agir institutionnel ». Les données analysées ont été obtenues en grande partie à partir de l'observation et la documentation systématiques de la quotidienneté des *processus*, des *situations* et des *environnements* ou contextes entourant l'action de l'unité administrative responsable du dossier des relations interculturelles à la Ville de Montréal. Cette recherche et cette analyse se sont faites à partir des processus, des situations et des environnements de manière simultanée en ayant recours au *passé* et au *présent*, un incontournable si l'on appréhende le présent d'un point de vue herméneutique. Il s'agit de ce que Gadamer (1996) décrivait comme « l'efficiencia del pasado » ;

c'est-à-dire, la manifestation du passé dans le présent, manifestation qui a bien sûr un impact sur la manière d'envisager le futur, autant chez les individus que chez les institutions.

Cette posture herméneutique, qui se définit par une ouverture à la présence du passé comme altérité, n'est pas le résultat d'un exercice intellectuel, mais de mon expérience de terrain. Au départ, je ne suis pas allée de manière volontaire à la recherche du passé, mais ce passé émergeait de manière continue dans mon exploration ethnographique du présent, un présent observé auquel je participais et que j'essayais de comprendre. C'est pourquoi je ne parle pas d'a priori épistémologique, mais de posture conditionnée par la démarche ethnographique elle-même.

L'approche systémique de Bateson (1984) et les contributions de Le Moigne avec sa théorie du système général (1977) nous permettent de considérer l'institution comme un univers faisant partie d'un système beaucoup plus large avec lequel elle interagit en même temps qu'elle-même est composée de sous-systèmes ou de sous-univers avec une logique, une culture et une manière propre de fonctionner. L'articulation de la communication au sein des institutions est autre aspect essentiel pour comprendre leur fonctionnement et leur action. En assumant l'aspect dynamique et relationnel des institutions, celles-ci déploient une série d'interactions avec d'autres acteurs et d'autres univers jugés nécessaires pour mettre en œuvre leur action. La façon dont l'information va circuler entre les différents univers et acteurs à différents niveaux déterminera en grande partie l'action et le fonctionnement de l'institution (Le Moigne, 2006 [1977]).

La théorie du système général proposée par Le Moigne (2006 [1977]) accorde la possibilité, sur le plan empirique, d'observer de manière simultanée l'institution dans son

ensemble ainsi que ses fonctions, ses dynamiques, sa structure et le contexte dans lequel elle est insérée. Les différents niveaux de ce modèle (neuf en total) sont interdépendants et ils contiennent l'ensemble des éléments qui configurent l'institution (structure, fonctions, dynamiques et contexte). L'analyse simultanée de la dynamique propre à chaque niveau ainsi que du degré d'interdépendance et d'intégration entre les différents niveaux nous permet de manière systématique d'expliquer l'institution ainsi que d'en comprendre l'agir.

Limites de la recherche et pistes d'avenir

À la différence du paradigme dominant en études ethniques qui est de considérer les immigrants et l'impact que les politiques ont sur eux, l'objectif de ma recherche a été de comprendre cette problématique à partir d'un point de vue systémique particulière.

Bien qu'il ne soit pas possible, par cette seule recherche, de montrer de manière systématique l'impact des politiques sur les immigrants, les analyses et les constats découlant de cette thèse apportent plusieurs éléments permettant d'expliquer et de comprendre l'action publique locale en matière d'immigration et de relations interculturelles d'un point de vue systémique :

- Les écarts entre les idéologies et les visions des représentants politiques et celles des fonctionnaires qui s'identifient difficilement avec l'institution qu'ils représentent provoquant ainsi le désengagement graduel des fonctionnaires envers l'institution et son mandat ;

- La non-reconnaissance et l'absence de mise en valeur par l'institution elle-même de la mémoire et du savoir institutionnel développés font naître des sentiments de frustration et de tristesse, des situations de détresse personnelle et professionnelle chez les acteurs et ont des conséquences sur le fonctionnement de l'institution et sa capacité pour répondre aux enjeux d'action publique ;
- La carence « d'écoute herméneutique » (Gadamer, 1996 ; Ricœur, 1986; Wilhelm, 2004) au sein des institutions, notamment entre le palier politique et administratif, provoque non seulement de la frustration chez les fonctionnaires, mais aussi le sentiment de voir leur capacité d'influence diminuée et, en conséquence, de se percevoir de moins en moins comme des agents de changement ;
- La perte de « pouvoir gestionnaire » pour un contrôle de plus en plus accru du politique en vers les gestionnaires. Cette perte de « pouvoir gestionnaire » limite la créativité des professionnels et la capacité de proactivité et de leadership propres au gestionnaires; ce qui a un impact sur la motivation des fonctionnaires ainsi que sur leur performance en tant qu'agents de changement.
- Le faible niveau de « rétroaction » (Bateson, 1984) entre les différents types d'acteurs et de structures municipales concernés par l'immigration et les relations interculturelles génèrent des dysfonctionnements institutionnels pouvant conduire l'institution à des états d'entropie, voir des blocages qui empêcheraient l'action institutionnelle ;
- L'émergence d'un discours sur le vivre ensemble basé sur une approche économiciste et sur des enjeux liés à la sécurité risque d'entraîner la mise en place d'une action publique centrée sur l'intégration économique des immigrants et le contrôle de la

migration et ainsi que l'évacuation d'autres problématiques sociales (accès à des logements salubres et abordables, pauvreté, participation à la vie politique et culturelle, etc.) liées à l'immigration;

- La configuration d'un nouveau régime de gouvernance caractérisé par la centralité de la figure du maire, l'éclatement des structures, le recul des structures traditionnelles ainsi que celui des mécanismes de coordination et qui ont comme résultat une action publique désarticulée en ce qui concerne l'immigration et les relations interculturelles.

Un autre aspect à explorer davantage porte sur la validité de ces analyses pour d'autres municipalités québécoises ainsi que dans d'autres domaines d'action publique municipale. Mes analyses tiennent compte de la composante culturelle de toute institution et de la présence de sous-cultures au sein d'une même institution. C'est pourquoi il serait pertinent de chercher à comprendre davantage ce qui est spécifique à chaque réalité institutionnelle, à chaque domaine ainsi qu'à ce qui traverse l'ensemble des organisations et de leur fonctionnement par des études de type comparatives inter et intramunicipales (Larouche-Leblanc, à paraître; Fourot, 2015).

Bibliographie

- Abbott, K. et D. Snidal. (2000). Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*. 54 (3) 421-456.
- Abélès, M. (1978) Pouvoir et société chez les Ochollo d'Éthiopie méridionale à Demeke Dejasse et Salanon Wanjela. *Cahiers d'études africaines*, 17(3), 293-310.
- _____. (1983) *Le Lieu du politique*. Paris : Société d'ethnographie.
- _____. (1986) L'Anthropologue et le politique. *L'Homme*, 26(1-2),191-212.
- _____. (1988) Anthropologie des espaces politiques français. *Revue française de science politique*, 38(5), 807-817.
- _____. (1989b) Pour une anthropologie de la platitude. Le politique et les sociétés modernes. *Anthropologie et Sociétés*, 13(3), 13-24.
- _____. (1989a) *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*. Paris : Odile Jacob.
- _____. (1990) *Anthropologie de l'État*. Paris : Armand Colin.
- _____. (1992b) *Anthropologie politique de la modernité*. *L'Homme*, 32(1),15-30.
- _____. (1992a) *La vie quotidienne au Parlement européen*. Paris : Hachette.
- _____. (1995) *Pour une anthropologie des institutions*. *L'Homme*, 135, 65-85.
- _____. (2001[2000]) *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris : Odile Jacob.
- _____. (2006) *Politique de la survie*. Paris : Flammarion.
- _____. (2007) *Le spectacle du pouvoir*. Paris : Éditions de L'Herne.
- _____. (2008) *Anthropologie de la globalisation*. Paris : Payot.

_____. (2009) Le lieu du politique. Contribution à l'étude de l'organisation de l'espace, du pouvoir et des rites dans une population Ometo d'Éthiopie méridionale : les Ochollo. *Anthropologie sociale et ethnologie*. École Pratique des Hautes Études - VIe section ; École pratique des hautes études - EPHE PARIS, 1976. Soumis en mars 2009.

Abélès, M. et Henri-Pierre J. (dir). (1997). *Anthropologie du politique*. Paris : Armand Colin.

Agar, M. (1980). Stories, Background Knowledge and Themes: Problems In The Analysis Of Life History Narrative. *American Ethnologist*, 7(2), 223-239.

Alexander, M. (2007). *Cities and Labour Immigration. Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. Hantsphire, UK : Ashgate.

Alkemeyer, T. (2006). Rhythmen, Resonanzen und Missklänge. Über die Körperlichkeit der Produktion des Sozialen im Spiel. Dans R. Gugutzer (dir.), *Perspektiven der Soziologie des Körpers und des Sports* (p. 265-296). Bielefeld: Transcript Verlag.

Ameigeiras, A. (2009). L'herméneutique dans l'approche ethnographique. Du labyrinthe de la compréhension au défi de l'interprétation. *Recherches qualitatives*, 28(1), 37-52.

Arendt, H. (1983). *Condition de l'homme moderne* (traduit par G. Fradier). Paris : Calmann-Lévy, coll. Agora les classiques.

Autès, M. (1973). Devereux, Georges, Ethnopsychanalyse complémentariste. *Revue française de sociologie*, 14(4) 564-566.

Ancil, P. (1996). La trajectoire interculturelle du Québec : la société distincte vue à travers le prisme de l'immigration ». Dans A. Lapierre, P. Smart et P. Savard (dir.), *Langues, cultures et valeurs au Canada à l'aube du XXIe siècle* (p.133-154). Ottawa : Conseil international d'études canadiennes et Carleton University Press.

Association internationale des Maires francophones (AIMF). (s.d.). *Vivre ensemble et diversité culturelle*. Repéré à <http://www.aimf.asso.fr/+-Prevention-des-conflits-reconciliation-consolidation-de-la-paix-5-+.html>

Association mondiale des grandes métropoles, Métropolis. (s.d.). *Mission*. Repéré à <https://www.metropolis.org>

Bache, I. et Flinders, M. (2004). Multi-level Governance and The Study of The British State. *Public Policy and Administration*, 19(1), 31-51.

Balandier, G. (1967). *Anthropologie politique*. Paris : Presses universitaires de France.

Banting, K. G. (2010). Is There a Progressive's Dilemma in Canada? Immigration, Multiculturalism and the Welfare State: Presidential Address to the Canadian Political

Science Association, Montreal, June 2, 2010. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 43(4), 797-820.

Bardin, L. (1977), *L'Analyse de contenu*. Paris : Presses Universitaires de France.

Baribeau, C. et Royer, C. (2012). L'entretien individuel en recherche qualitative : usages et modes de présentation dans la Revue des sciences de l'éducation. *Revue des sciences de l'éducation*, 38(1), 23-45.

Barry, A., Osborne, T. et Rose, N. (1996). *Foucault And Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism, And Rationalities of Government*. London: Routledge.

Barth F. (1969). *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Cultural Difference*. Long Grove: Waveland Press.

Barthes, R. et Coste, C. (2002). *Comment vivre ensemble : Simulations romanesques de quelques espaces quotidiens*. Paris, France : Éditions du Seuil.

Bateson, G. (1936-1971). *La cérémonie du Naven*. Paris : Éditions de Minuit.

_____. (1972). Steps to An Ecology of Mind: Collected Essays. *Anthropology, Psychiatry, Evolution, And Epistemology*. Chicago: University of Chicago Press.

_____. (1977). *Vers une écologie de l'esprit* (traduit par P. Drisso, L. Lot et E. Simion). Paris : Éditions du Seuil.

_____. (1980). *Vers une écologie de l'esprit : Tome 2* (édition revue et corrigée). Paris : Éditions du Seuil.

_____. (1984). *La nature et la pensée*. Paris : Éditions du Seuil.

Bateson, G., Ruesch, J., Dupuis, G. et Watzlawick, P. (1988). *Communication et société*. Paris : Éditions du Seuil.

Bateson, G., Winkin, Y., Bansard, D., Cardoen, A. et Birdwhistell, R. (1984). *La nouvelle communication*. Paris : Éditions du Seuil.

Bauböck, R. (2001). Cultural Citizenship, Minority Rights, and Self-Government. Dans T. A. Aleinikoff et D. Klusmeger (dir.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices* (p. 319-348). Carnegie Endowment for International Peace.

Bayart, J-F. (1989). *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*. Paris : Editions Fayard, coll. « l'Éspace du politique ».

Bayart, J-F., Mbembe, A. et Toulabor, C. (1992). *Le Politique par le bas. Contribution à une problématique de la démocratie en Afrique noire*. Paris : Karthala.

Bédard, J-L. et Massana, M. (2008). Intégration socioprofessionnelle et mobilité internationale. Le cas des ingénieurs français ayant emprunté l'ARM France-Québec. *Revue européenne des migrations internationales*.

Bélangier, M. (2017, 30 août). Vers un « Sommet du vivre ensemble ». *Le Droit*. Repéré à

<https://www.ledroit.com/actualites/gatineau/vers-un-sommet-du-vivre-ensemble-51a0a8222d94420008bf0f6893883099>

Belkhodja, C. (2009). *Vers une collectivité accueillante ? Quelques observations dans la région de Moncton*. Repéré à

http://canada.metropolis.net/policypriority/welcoming_recent_f.htm

Belkhodja, C. et Vatz Laaroussi, M. (2017, 14 décembre). Attention au virage économique de la régionalisation. *Le Devoir*. Repéré à

<https://www.ledevoir.com/opinion/idees/515383/immigration-attention-au-virage-economique-de-la-regionalisation>

Bellier, I. (1997). Une approche anthropologique de la culture des institutions. Dans M. Abélès et H. P. Jeudy (dir), *Anthropologie du politique* (p. 129-161). Paris : Armand Colin.

Benedict, R. (1934). *Patterns of Culture* (éd. réimprimée, 2006). Wilmington: Mariner Books.

Bensa A. (1988). Individu, structure, immanence. Grégory Bateson et l'École française de Sociologie. Dans Y. Winkin (dir.). *Bateson : premier état d'un héritage*, (p.153-170). Paris : Éditions du Seuil.

- Bensa, A. et Fassin, E. (2002). Les sciences sociales face à l'événement. *Terrain*, 38, 5-20.
- Bernier, E. et Vatz Laaroussi, M. (2013). Gouvernance et participation des personnes immigrantes dans trois régions du Québec. Dans M. Vatz Laaroussi, E. Bernier et L. Guilbert (dir.). *Les collectivités locales au cœur de l'immigration : questions d'identité et stratégies régionales* (p.121-133). Québec : Presses de l'Université Laval.
- Bertossi, C. (2011). National Models of Integration in Europe: A Comparative And Critical Analysis. *American Behavioral Scientist*, 55(12), 1561–1580.
- Bibeau, G. et Corin, E. (dir.) (1995). *Beyond Textuality: Asceticism and Violence in Contemporary Anthropological Interpretation*. New York: Mouton de Gruyter.
- Blumer, H. (1986). *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. University of California Press.
- Bouchard, G. (2000). *Genèse des nations et cultures du nouveau monde. Essai d'histoire comparée*. Montréal : Boréal.
- _____. (2012). *L'interculturalisme : un point de vue québécois*. Montréal : Boréal.
- Boucharbat, B. et Grenier, G. (2014). *L'impact de l'immigration sur la dynamique économique du Québec*. Rapport remis au ministère de l'Immigration, de la Diversité et de

l'Inclusion Le 12 novembre 2014. Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations. Repéré à http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/ETU_ImmigrProsperite_BouarbatGrenier.pdf

- Bourdieu, P. (1997). *Méditations pascaliennes*. Paris : Éditions du Seuil.
- _____. (2001). *Science de la science et réflexivité*. Paris : Raisons d'agir.
- _____. (2003). L'objectivation participante. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 150(1), 43-58.
- Bowen, J. (2007). A View from France on the Internal Complexity of National Models. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33(6), 1003–1016.
- Brewer, G. A. et Selden, S. C. (1998). Whistle Blowers in The Federal Civil Service: New Evidence of The Public Service Ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413-440.
- Burgess, E. W., Park, R. E. et McKenzie, R.D. (1984[1925]). *The City*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burayidi, M. A. (dir.) (2015). *Cities and The Politics of Difference: Multiculturalism and Diversity In Urban Planning*. Toronto: University of Toronto Press.

Burchell, G., Gordon, C. et Miller, P. (dirs.) (1991). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.

Cabinet du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Gouvernement du Québec (2017). *Adoption du projet de loi no 121 – Montréal, officiellement reconnue métropole du Québec*. Repéré à <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/adoption-du-projet-de-loi-no-121---montreal-officiellement-reconnue-metropole-du-quebec-646507883.html>

Calvez, M. (2006). L'analyse culturelle de Mary Douglas : une contribution à la sociologie des institutions. *Sociologies [En ligne], Théories et recherches*. Repéré à : <http://journals.openedition.org/sociologies/522>.

Canada (Gouvernement) (1991). Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains. *Emploi et immigration Canada*.

Canada, Chambres des communes. (1971). Débats de la Chambre, Ottawa, 8 octobre 1971, p. 8545.

_____. (1965). Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. *Rapport préliminaire de la commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*. Ottawa : Imprimeur de la Reine.

- _____. (1969) Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, L'apport des autres groupes ethniques*, 4. Ottawa : Imprimeur de la Reine.
- _____. (1985). *Loi sur le Multiculturalisme canadien*. Repéré à <http://lois.justice.gc.ca/fr/C-18.7/texte.html>
- _____. (1988). *Loi sur le maintien et la valorisation du multiculturalisme au Canada*. Repéré à http://www.pch.gc.ca/progs/multi/policy/act_f.cfm
- _____. (2010). *Bienvenue au Canada. Ce que vous devriez savoir*. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).
- _____. (2012). *Évaluation du programme du multiculturalisme*. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).
- _____. (2013). *Rapport sur les plans et les priorités – 2013-2014*. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).
- _____. (2014). *Rapport annuel sur l'application de la Loi sur le multiculturalisme canadien 2012–2013*. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).
- _____. (2014). *Inter-Action Projets, Lignes directrices relatives au financement*. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).

Caponio, T., et Zincone, G. (2005). The Multilevel Governance of Migration. State of the Art Report. *Imiscoe Working Papers*. Repéré à <http://www.imiscoe.org/documents>.

Carré, L. (2013). Axel Honneth. *Le droit de la reconnaissance*. Paris: Michalon.

Céfaï, D. (2003). Postface. L'enquête de terrain en sciences sociales. Dans D. Céfaï (dir.), *L'enquête de terrain* (p. 465-615). Paris : La Découverte.

Centre d'histoire de Montréal. (s. d.). *Centre d'histoire de Montréal*. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/pageid=8757,142749530&_dad=portal&_schema=PORTAL

Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence (CPRMV). (s.d.). *Historique*. Repéré à <https://info-radical.org/fr/cprmv/historique/>

Chanteau, J. P. (2003). La dimension socio-cognitive des institutions et de la rationalité: éléments pour une approche holindividualiste. Dans *L'Année de la régulation 7, 2003-2004* (p. 45-89). Presses de Sciences Po (PFNSP).

Chapdelaine, B. (2015, 30 novembre). Réfugiés syriens : le salaire de 1800 \$ par jour de Michel Dorais contesté. *Radio-Canada*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/752720/embauche-coordonnateur-accueil-refugies-syriens-michel-dorais-critiques>

Chiasson, G. et Koji, J. (2011). Quebec Immigrant Settlement Policy and Municipalities: Fine-tuning a Provincial Template. Dans E. Tolley et R. Young (dir.), *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities* (p. 148-191). McGill-Queen's University Press.

City of Toronto (2013, 17 janvier). *Toronto Newcomer Strategy*. Repéré à <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2013/cd/bgrd/backgroundfile-55322.pdf>

Clifford, J. et Marcus, G. E. (1986). *Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography*. University of California Press.

Conseil Interculturel de Montréal (CIM) (2009). *Cohabitation urbaine et usages des lieux de cultes minoritaires : dynamisme social dans la gestion municipale*. Avis du Conseil interculturel de Montréal sur la gestion des lieux de cultes minoritaires. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/conseil_interc_fr/media/documents/Lieux_cultes_minoritaires_Mtl.pdf

Council of Europe. (2011). *Montreal: Results of the Intercultural Cities Index*. Repéré à <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/index-results-per-city>

_____. (s.d.). *Business and Diversity*. Repéré à <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/business-and-diversity>

_____. (s.d.). *À propos des Cités interculturelles*. Repéré à <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/about>

Couturier, Y. (2013). Critique de la réflexivité (mais est-ce donc possible ?). *Phronesis*, 2(1), 8-14.

- Crozier, M. et Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil.
- Curien, P. (2006). Une catharsis identitaire : L'avènement d'une nouvelle vision du Québec à Expo 67. *Anthropologie et Sociétés*, 30(2), 129–151.
- Dahl, R. A. (1961). Who Participates in Local Politics and Why: The Better-Off Citizen Is More Active, But So Is the Citizen Who Encounters Social and Economic Barriers. *Science*, 134(3487), 1340-1348.
- De Graauw, E. et Vermeulen, F. (2016). Cities and the Politics of Immigrant Integration: A Comparison of Berlin, Amsterdam, New York City, and San Francisco. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(6), 989-1012.
- De Gross J.L. et S. Rayner (1985). *Measuring Culture. A Paradigm for the Analysis of Social Organisation*. New York: Columbia University Press.
- Despatie, A-N. (2016, 26 février). *Des parrains de réfugiés syriens débordés dans la région de Montréal*. Radio-Canada, ICI Grand-Montréal. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/767586/refugies-syriens-parrainage-problemes-organismes-montreal-laval>.

Dessoy, E. (1994). *Les origines de l'approche systémique*. Conférences données à l'hôpital de la Citadelle, Liège. Repéré à

<http://www.systemique.org/Idres/mem/doc/pdf/fichiers/2origines.pdf>

Devereux, G. (1972). *Ethnopsychanalyse complémentariste*. Paris : Flammarion.

_____. (1985). *Ethnopsychanalyse complémentariste*. Paris : Flammarion.

Di Maggio, P.J. et Powell, W. W. (1997). Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations. *Politix* (4), 113-154.

Douglas, M. (1982), *In the Active Voice*. London/Boston: Routledge and Kegan Paul with Russell Sage Foundation.

_____. (1986). *How Institutions Think*. Syracuse University Press.

_____. (1990). La connaissance de soi. *Revue du MAUSS* (8), 125-136.

_____. (1992). *De la Souillure. Études sur la notion de pollution et de tabou*. Paris : La Découverte. [éd. originale, *Purity and Danger*, 1966 ; 1^{ère} édition française : 1971].

Dostie, M. P. (2012). *Orientations normatives et politiques et pratiques de gestion de la diversité ethnoculturelle : perspectives comparées de trois villes de la région métropolitaine de Montréal* (Mémoire de maîtrise). Université du Québec à Montréal.

Repéré à <https://archipel.uqam.ca/5355/1/M12727.pdf>

- Ducournau, C. (2010). Mélancolie postcoloniale : La réception décalée du roman Monné, outrages et défis, d'Ahmadou Kourouma (1990). *Actes de la recherche en sciences sociales*, 185(5), 82-95.
- Dumas, M. C., et de Montréal, V. (1997). Administrations municipales et recherche scientifique: le cas des affaires interculturelles à la Ville de Montréal. *Canadian Journal of Regional Science*, 20(1), 291-294.
- Dunleavy, P. et Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- Duyvendak, J. et Scholten, P. W. A. (2011). Beyond the Dutch “Multicultural Model”. *Journal of International Migration and Integration*, 12(3), 331–348.
- Duval, M. (2008). L’action collective pensée par Hannah Arendt : comprendre l’agir ensemble pour le favoriser. *Service social*, 54(1), 83–96.
- Éditeur officiel du Québec. (2013, 18 décembre). *Projet de loi n°33 (2003, chapitre 28) : Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*. Repéré à <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2003C28F.PDF>
- _____. (2016, 9 décembre). *Projet de loi n° 109 (2016, chapitre 3). Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses*

pouvoirs.

Repéré

à

[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5
&file=2016C31F.PDF](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2016C31F.PDF)

_____. (2017, 16 juin). *Projet de loi n° 122 — Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs.* Repéré à

https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/Muni_express/muni_express_pl_122.pdf

_____. (2017, 21 septembre). *Projet de loi no 121 (2017, chapitre 16) Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec.* Repérée à

[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5
&file=2017C16F.PDF](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2017C16F.PDF)

_____. (2018, mise à jour 8 février). *Charte de la Ville de Montréal, Métropole du Québec.* Repéré à <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/C11.4.pdf>

Emongo, L. (1998). La tradition et son questionnement. Afrique revisitée. *Anthropologie et sociétés*, 22(1), 137-151.

Emongo, L. et White, B. W. (dirs.) (2014). *L'interculturel au Québec : Rencontres historiques et enjeux politiques.* Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford University Press.

- Esses, V. M., Hamilton, L. K., Bennett-AbuAyyash, C. et Burstein, M. (2010). *Caractéristiques d'une collectivité accueillante*. Repéré à <http://p2pcanada.ca/files/2013/01/Caracteristiques-dune-collectivite-accueillante.pdf>
- Fabian, J. (1996). *Remembering the Present: Painting and Popular History in Zaire*. Berkeley: University of California Press.
- _____. (2006). *Le temps et les autres: comment l'anthropologie construit son objet*. Anacharsis Editions.
- Fall, K. (2015). De quoi l'expression « le vivre-ensemble » est-il le nom ? Cartographie d'une notion. Dans F. Saillant (dir.) (2015). *Pluralité et vivre ensemble* (p. 21-36). Presses de l'Université Laval.
- Fassin, D. et Bensa, A. (dir.) (1996). *Les politiques de l'enquête*. Paris : La Découverte.
- Fauré, A. (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris : Editions L'Harmattan.
- Favell, A. (2003). Integration Nations: The Nation-State and Research on Immigrants In Western Europe. *Comparative Social Research*, 22, 13–42.

Ferretti, J. (2016). *Le Québec rate sa cible: les efforts du Québec en matière de francisation et d'intégration des immigrants: un portrait*. Institut de recherche en économie contemporaine. Repéré à

http://www.irec.net/upload/File/rrc20160127franci_aisimmigration.pdf

Fillol, C. (2004). Apprentissage et systémique. *Revue française de gestion*, 149(2), 33-49.

Flinders, M. (2004). Distributed Public Governance in Britain. *Public Administration*, 82(4), 883-909.

Fontaine, L. (1993). L'organisation étatique des citoyens "ethniques" au Québec. *Études canadiennes*, 34, 55-65.

Fourot, A. C. (2013). *L'intégration des immigrants : Cinquante ans d'action publique locale*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

_____. (2015). Bringing Cities Back in to Canadian Political Science: Municipal Public Policy and Immigration. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 48(2), 413-433.

Fortes, M. et Evans-Pritchard, E.E. (1940). *African Political Systems*. London: Oxford University Press.

- Fredrickson, B. L. (2001). The Role of Positive Emotions in Positive Psychology: The Broaden-And-Build Theory of Positive Emotions. *American Psychologist*, 56(3), 218.
- Freeman, G. P. (2004). Immigrant Incorporation in Western Democracies. *International Migration Review*, 38(3), 945-969.
- Freud, S. (1968). Deuil et mélancolie. Dans *Métapsychologie (1917)* (traduit par J. Laplanche et J.-B. Pontalis). Paris : Gallimard.
- Gagnon, A.-G. et Iacovino, R. (2007). *Federalism, Citizenship and Québec*. Toronto: Toronto University Press.
- Gadamer, H-G. (1996). *Vérité et méthode : les grandes lignes d'une herméneutique philosophique*. Paris : Éditions du Seuil.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures* (Vol. 5019). Basic books.
- Gelinier, O. (1966). Les rôles économiques de l'État : L'organisation de la concurrence. *La Revue administrative*, 19(111), 285-288.
- _____. (1972). *L'Entreprise créative*. Paris : Éditions Hommes et Techniques.
- Genest, S. (2017). Constructivismes en études ethniques au Québec : Retour à la notion de frontières de Barth. *Anthropologie et Sociétés*, 41(3), 59–85.

- Germain, A. (1999). Les quartiers multiethniques montréalais: une lecture urbaine. *Recherches sociographiques*, 40(1), 9-32.
- Germain, A. et al. (2003). *Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal*. Institut national de la recherche scientifique, Urbanisation, culture et société.
- Germain, A., Dansereau, F., Bernèche, F., Poirier, C., Alain, M., Gagnon, J. É. et Daher, A. (2003). *Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal*. INRS Centre-Urbanisation Culture Société.
- Germain, A. et Gagnon, J. E. (2004). *L'évolution des attitudes des municipalités dans les dossiers d'aménagement des lieux de culte des minorités ethniques: durcissement discriminatoire ou crise d'adaptation. Racisme et discrimination. Permanence et résurgence d'un phénomène inavouable*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Gilroy, P. (2005). *Postcolonial Melancholia*. New York: Columbia University Press.
- Glaser, B. et Strauss, A. (1967). Grounded Theory: The Discovery of Grounded Theory. *The Journal of The British Sociological Association*, 12, 27-49.
- Glick Schiller, N. et Çağlar, A. (2009). Migrant Incorporation and City Scale: Towards a Theory of Locality in Migration Studies. *Willy Brandt Series of Working Papers in*

International Migration and Ethnic Relations, 2(07),1-44. Repéré à https://muep.mau.se/bitstream/handle/2043/5935/WB_2_07_final.pdf

Gluckman, M. (1940). Analysis of a Social Situation in Modern Zululand. *Bantu Studies*, 14(1), 1-30.

Gonzalez-O'Brien, B., Collingwood, L. et El-Khatib, S. O. (2017). The Politics of Refuge: Sanctuary Cities, Crime, and Undocumented Immigration. *Urban Affairs Review*, 1-38.

Good, K. (2009). *Municipalities and Multiculturalism. The Politics of Immigration in Toronto and Vancouver*. Toronto: University of Toronto Press.

Gratton, D. (2009). *L'Interculturel pour tous : une initiation à la communication pour le troisième millénaire*. Montréal : Éditions Saint-Martin.

_____. (2012). *Préoccupations et attentes en réadaptation physique dans des contextes pluralistes : vers un cadre théorique interculturel* (Thèse de doctorat). Université de Montréal.

_____. (2014). Le destin d'une terminologie : de l'interculturel à l'interculturalisme. Dans L. Emongo et B. W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques* (p. 173-192). Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

Grawitz, M. (1993). *Méthodes des sciences sociales*. Paris : Précis Dalloz.

- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International public management journal*, 4(1), 1-25.
- Gualini, E. (2006). The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. *European Planning Studies*, 14(7), 881-904.
- Haince, M. C. (2011). *Au coeur des institutions d'immigration : dispositifs, gestion et contrôle migratoire au Canada* (Thèse de doctorat). Université de Montréal.
- Halbwachs, M. (1968). *La Memoire Collective : Preface de Jean Duvignaud*. Paris : Presses Universitaires de France.
- _____. (1997 [1950]). *La mémoire collective*. Paris : Albin Michel.
- _____. (2013 [1925]). *Les cadres sociaux de la mémoire*. Paris : Albin Michel.
- Hammersley, M. et Atkinson, P. (1994). *Etnografia*. Barcelone : Paidós.
- Hampartzoumian, S. (2004). La mélancolie au creux de la modernité. *Sociétés*, 84(4), 21-35.
- Harwood, S. et Lee, S. (2015). Immigrant-friendly Community Plans: Rustbelt Efforts to Attract and Retain Immigrants. Dans Burayidi (ed.), *Cities and the Politics of Difference: Multiculturalism and Diversity in Urban Planning* (p. 236-262). Toronto: University of Toronto Press.

- Heckhausen, H. (dir.). (1991). *Motivation and Action*. New York: Springer-Verlag
- Helly, D. (2009). Le modèle canadien en mutation et en question. *Migrants, craintes et espoirs, 18^{ème} Carrefour de la pensée*, 259-273.
- Hepburn, E. et Zapata-Barrero, R. (dir.) (2014). *The Politics of Immigration in Multi-Level States: Governance and Political Parties*. Springer.
- Hero, R. E. (1998). *Faces of Inequality*. New York: Oxford University Press.
- Hero, R. et Tolbert, C. J. (1996). A Racial/Ethnic Interpretation of Politics and Policy in the States of the U.S. *American Journal of Political Science* 40(3), 851–871.
- Honneth, A. (2004). La théorie de la reconnaissance : une esquisse. *Revue du MAUSS*, 23(1), 133-136.
- Hooghe, L. et Marks, G. (2003). Unraveling the Central Stage, But How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Houston, D. J. (2000). Public-Service Motivation: A Multivariate Test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 713-728.

ICI-Radio Canada (2016, 25 janvier). *Montréal crée un bureau pour intégrer les nouveaux arrivants*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/761484/montreal-integration-arrivants-bureau-coderre>

Ingold, T. (1993). The Temporality of the Landscape. *World Archeology*, 25(2), 152-174.

Inhelder, B. et Piaget, J. (2015 [1959]). *La genèse des structures logiques élémentaires : classifications et aérations*. FeniXX.

Institut national de santé publique du Québec. (2010). *Quand l'internationale devient local*. Institut national de santé publique du Québec.

Johnston, W. M. et Dauzat, P-E. (1992). *Post-modernisme et bimillénaire: le culte des anniversaires dans la culture contemporaine*. Presses Universitaires de France.

Joppke, C. (2007). Beyond National Models: Civic Integration Policies in Europe. *West European Politics*, 30 (1), 1–2.

Jørgensen, M. B. (2012). The Diverging Logics of Integration Policy Making at the National and City Level. *International Migration Review*, 46(1), 244–278.

- Jouve, B. (2006). Défusion municipale et décentralisation à Montréal : vers une recomposition des relations entre les groupes ethnoculturels et la municipalité. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 39(1), 77-96.
- Katznelson, I. (1997). Structure and Configuration in Comparative Politics. Dans M. I. Lichbach et A.S. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics: Rationality, Xulture, and Structure* (p. 81-112). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirby, S. L. et McKenna, K. (1989). *Experience, Research, Social Change: Methods from the Margins*. Toronto: Garamond Press.
- Kymlicka, W. (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Labelle, M. (1996, mai). *Réflexions critiques autour du champ des études ethniques*, Table-ronde entre les titulaires des Chaires en études ethniques, Congrès international: Dynamique interculturelle(s): diversité des espaces/spécificité des pratiques, Association pour la recherche interculturelle et Chaire Concordia-UQAM en études ethniques, UQAM.
- _____. (2015). Le paradigme de la mobilité propose-t-il une perspective adéquate de l'immigration internationale ? *Éthique publique* [En ligne], 17(1), mis en ligne le 18 juin 2015. Repéré à <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1751>

Labelle, M., Dionne, X. (2011). *Les fondements théoriques de l'interculturalisme*, rapport présenté à la Direction de la gestion de la diversité et de l'intégration sociale. Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles Québec.

Labelle, M., et Rocher, F. (2004). *Contestation transnationale, diversité et citoyenneté dans l'espace québécois*. Québec : PUQ.

_____. (2009). Immigration, Integration and Citizenship Policies in Canada and Quebec. Tug of War Between Competing Social Projects. Dans R. Zapata-Barrero (dir.), *Immigration and Self-government of Minority Nations*. Brussels: Peter Lang.

_____. (2011). Les limites indépassables de l'interculturalisme en contexte canadien : un chemin semé d'embûches. Dans G. Bouchard, G. Battaini-Dragoni, C. Saint-Pierre, C., G. Nootens et F. Fournier (dir.), *L'interculturalisme. Dialogue Québec-Europe. Actes du Symposium international sur l'interculturalisme* (Montréal, 25-27 mai 2011).

Lahire, B. (1990). Sociologie des pratiques d'écriture: contribution à l'analyse du lien entre le social et le langagier. *Ethnologie française*, 262-273.

Landry, C. et Wood, P. (2007). *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*. Earthscan.

Lapointe, J. (1993). *L'approche systémique et la technologie de l'éducation*. Repéré à <http://www.fse.ulaval.ca/fac/ten/reveduc/html/vol1/no1/apsyst.html>.

Lapointe-Gagnon, V. (2013). *Penser et « panser » les plaies du Canada : le moment Laurendeau-Dunton, 1963-1971* (Thèse de doctorat). Université Laval.

Larouche-Le Blanc, S. (à paraître). *La gouvernance de proximité en contexte interculturel : villes et intégration des immigrants au Québec* (Mémoire de maîtrise). Université de Montréal.

Lassiter, L. E. (2005). *The Chicago Guide to Collaborative Ethnography*. Chicago: University of Chicago Press.

Lavabre, M-C. (1994). Usages du passé, usages de la mémoire. *Revue française de science politique*, 44(3), 480-493.

Lazo, B. (2000). Hermenéutica y multiculturalismo. *Revista de Filosofía*, 99, 388-403.

Leach, E. R. (1954). *Political Systems of Highland Burma*. London: Bell.

Le Borgne-Larivière, M., Mauléon, F. et Schier, G. (2009). Une lecture néo-institutionnaliste des pratiques de RSE: le cas des chartes éthiques. *Management et Avenir*, (3), 187-198.

Le Goff, J. et Nora, P. (dir.) (1974). *Faire de l'histoire*. Paris : NRF, Gallimard.

Le Moigne, J. L. (1990). *La modélisation des systèmes complexes*. Paris : Bordas, Dunot.

_____. (2006 [1977]). *La théorie du système général : théorie de la modélisation*. Repéré à <http://www.mcxapc.org/inserts/ouvrages/0609tsgtm.pdf>

Létourneau J. (1992). Le “Québec moderne” un chapitre du grand récit collectif des Québécois. *Revue française de science politique*, 42, (5), pp. 765-785.

Lévi-Strauss, C. (1949). L'efficacité symbolique. *Revue de l'Histoire des Religions*, 5-27.

Linton, R. (1936). *The Study of Man: An Introduction* (éd. réimprimée, 2013). Oxford: Appleton-Century.

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucrats*. New York: Russell Sage Foundation.

Mahoney, J. et Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. Dans K. Mahoney et K. Thelen (dir.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (p. 1-10). Cambridge: Cambridge University Press.

Malinowsky, B. (1989 [1963]). *Les Argonautes du pacifique occidental* (traduit par A. et S. Devyver). Éditions Gallimard.

Maranhao, T. (dir.). (1990). *The Interpretation of Dialogue*. Chicago: University of Chicago Press.

Marks, G., et Hooghe, L. (2003). *National Identity and Support for European Integration* (No. SP IV 2003-202). WZB Discussion Paper.

Massana, M. (2016, octobre). *Le modèle montréalais de « Ville interculturelle »*. Communication présentée au Congrès International sur l'Immigration, l'Intégration et l'Inclusion (C4i), Montréal.

_____. (2017, mai). *Fonctionnement et agir institutionnel : Le cas des relations interculturelles à la Ville de Montréal*. Communication présentée au 85^e Congrès de l'ACFAS, Montréal.

Massana, M. et Rioux, G. (2018). The Case of Montreal: Intercultural City “Avant la Lettre”? Dans B. W. White (dir.), *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era* (p. 298-313). Londres : Palgrave-McMillan, Springer.

Massana, M. et White, B. W. (2015). *Qu'est-ce qu'une ville interculturelle ? Proposition d'un modèle d'analyse comparative*. Québec : Congrès international sur l'immigration, l'intégration et l'inclusion organisé par l'Université Laval.

McAndrew, M. (2007). Quebec's Interculturalism Policy: An Alternative Vision. Dans K. Banting, T. J. Courchene, and F. L. Seidle (dir.), *Belonging? Diversity, Recognition, and Shared Citizenship in Canada* (p. 143-154). Montreal: Institute for Research on Public Policy.

Mead, G. H. (1934). *Mind, Self, and Society*. Chicago: University of Chicago Press.

Mémoire. (s. d.). Dans Dictionnaire Larousse en ligne. Repéré à <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/m%C3%A9moire/50401#7AsbBOqBow25jZUR.99>

Mercier, D. et Oiry, E. (2010). Le contexte et ses ingrédients dans l'analyse de processus : conceptualisation et méthode. Dans A. Mendez (dir.), *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales* (p. 19-26). Louvain-La-Neuve : Academia Bruylant.

Merrien, F. X. (1999). La nouvelle gestion publique: un concept mythique. *Lien social et Politiques*, (41), 95-103.

Miller, V. (2004). *Intimacy and the Production of Space*. (Manuscrit non publié).

Miller, P. et Rose, N. (2008). *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity.

Miller, P., Gordon, C. et Burchell, G. (1991). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.

Ministre d'État au Développement culturel. (1978). *La politique québécoise du développement culturel. Perspective d'ensemble : de quelle culture s'agit-il ?, vol. 1*. Québec : Comité ministériel permanent du développement culturel.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (2017). *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022*. Québec.

Ministère de l'Éducation (1985). *Rapport du comité sur l'école québécoise et les communautés culturelles*. Québec : Ministère de l'éducation.

_____. (1993). *Pour un accueil et une intégration réussie des élèves des communautés culturelles*. Québec : Ministère de l'Éducation

_____. (1998). *Plan d'action en matière d'intégration et d'éducation interculturelle : prendre le virage du succès*. Ministère de l'Éducation.

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (1981). *Autant de façons d'être Québécois. Plan d'action à l'intention des communautés culturelles*. Montréal : Direction générale des publications gouvernementales.

_____. (1986). *Déclaration du gouvernement du Québec sur les relations interethniques et interraciales*. Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

_____. (1990a). *L'intégration des immigrants et des Québécois des communautés culturelles*. Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

_____. (1990b). *Au Québec pour bâtir ensemble*, Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration. Direction des communications du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration.

_____. (1990c). *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*. Montréal: Ministère de l'immigration et des Communautés culturelles et de l'Immigration. Direction des communications.

_____. (1994). *Gérer la diversité dans un Québec francophone, démocratique et pluralisme*. Principes de fond et procédure pour guider la recherche d'accommodements raisonnables, Étude complémentaire présentée à la ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration, décembre. Montréal : Conseil des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec.

_____. (2008). *La diversité : une valeur ajoutée. Politique gouvernementale pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec*. Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

_____. (2013). *Le Plan stratégique 2012-2016 du MICC, Une approche interculturelle partagée favorisant la pleine participation des personnes de toutes origines au développement du Québec*. Ministère de l'Immigration et des Communautés Culturelles.

Ministère de l'Immigration, Diversité et Inclusion. (2007). *De l'immigration à la diversité : le cheminement du Québec, Document de réflexion présenté par le Conseil des relations interculturelles du Québec à la Commission de consultation sur les pratiques*

d'accommodement reliées aux différences culturelles. Conseil des relations interculturelles.

_____. (2008). *Gestion de la diversité ethnoculturelle et modèles de gouvernance Québec, Canada, France, Allemagne. Présentation de Patricia Rimok, préparée par Ralph Rouzier, dans le huitième colloque international sur la diversité dans les organisations, les communautés et les États à Montréal, HEC.* Conseil des relations interculturelles, Ministère de l'Immigration, Diversité et Inclusion.

_____. (2015a, novembre). *Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion.* Repéré à http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/Politique_ImmigrationParticipationInclusion.pdf

_____. (2015b, novembre). *Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion (2016-2021).* Repéré à http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/Strategie_ImmigrationParticipationInclusion.pdf

_____. (2017). *Programme Mobilisation Diversité (PMD) (2017-2018).* Repéré à https://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/PRO_MobilisationDiversite.pdf

Ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration. (2001). *Le Québec une société ouverte. Contrat moral entre le Québec et les personnes qui désirent y immigrer.* Montréal : Direction des affaires publiques et des communications.

_____. (2004). *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. Montréal : Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

Montréal (Ville) – Québec (Gouvernement) (2003). *Contrat de ville entre la ville de Montréal et le Gouvernement du Québec, 2003-2007*. Repéré à https://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/metropole/documentation/contrat_ville_montreal.pdf

Morin E. (1977). *La méthode, tome 1 : La nature de la nature*. Paris : Éditions du Seuil.

Morrisette, J., Demazière, D. et Matthias Pepin (2014). Vigilance ethnographique et réflexivité méthodologique. *Recherches qualitatives*, 33(1), 9-18.

Mucchielli, A. (2005). *Étude des communications: approche par la contextualisation*. Paris : A. Colin.

Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-207.

Muller, P., Palier, B. et Surel, Y. (2005). L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes. *Revue française de science politique*, 55(1), 5-6.

Musselin, C. (2005). Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*, 55(1), 51-71.

Namer, G. (2004). Halbwachs et la mémoire sociale. Dans Y. Déloye et C. Haroche (dir.), *Maurice Halbwachs : Espaces, mémoire et psychologie collective* (p. 107-113). Paris : Éditions de la Sorbonne.

Neuf niveaux (système). (s. d.). Dans Wikipédia, l'encyclopédie libre. Repéré le 4 mai 2018 à [http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Neuf_niveaux_\(syst%C3%A8me\)&oldid=148136446](http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Neuf_niveaux_(syst%C3%A8me)&oldid=148136446).

Nicholas, R., O'Malley P., Valverde, M. (2006). Governmentality. *The Annual Review of Law and Social Science*, 2(5), 1-22.

Nicholls, W. et Uitermark, J. (2013). Post-Multicultural Cities: A Comparison Of Minority Politics In Amsterdam And Los Angeles, 1970–2010. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(10), 1555-1575.

Nora, P. (1984). *Les lieux de mémoire* (vol. 1). Paris : Gallimard.

Observatoire international des maires. (s.d.). *Vivre ensemble*. Secrétariat – Observatoire.

Repéré à <https://observatoirevivreensemble.org/secretariat-observatoire>

Olivier de Sardan, J-P. (2008). *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Louvain-La-Neuve : Academia-Bruylant.

Osborne, D. et Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison Wesley.

Ouimet, L-P. (2017, 27 octobre). Radicalisation : le lien de confiance ébranlé. *ICI-Radio Canada*. Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/regions/Montreal/2016/10/27/002-centre-radicalisation-cprvm-directeur-code-deontologie-herman-okomba-deparice.shtml?isAutoPlay=1>

Papademetriou, D. G., Somerville, W. et Sumption, M. (2009). The Social Mobility of Immigrants and Their Children. *Migration Policy Institute*. Retrieved August, 25, 2015.

Papademetriou, D. G., Sumption, M. et Somerville, W. (2009, juin). *Migration and the economic downturn: what to expect in the European Union*. Migration Policy Institute.

Repéré à _____ à

https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/EU_Recession_backgr_ounder.pdf

Pâquet, M. (1997). *Vers un ministère québécois de l'immigration, 1945-1968*. Société historique du Canada.

Pâquet, M. (2014). *Les provinces et la fédéralisation de l'immigration au Canada, 1990-2010* (Thèse de doctorat). Université de Montréal. Repéré à https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/10818/Paquet_Mireille_2013_these.pdf?sequence=2&isAllowed=y

_____. (2016). *La fédéralisation de l'immigration au Canada*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

Parisella, J. (2015). *La politique dans la peau*. Québec, Montréal : Les éditions La Presse.

Pellerin, H. (2011). De la migration à la mobilité : changement de paradigme dans la gestion migratoire. Le cas du Canada. *Revue européenne des migrations internationales*, 27(2), 57-75.

Pelouas, A. (2017, 4 septembre). Le Canada passe de l'ouverture à la fermeté avec les demandeurs d'asile. *Le Monde*. Repéré à http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2017/09/04/le-canada-passe-de-l-ouverture-a-la-fermete-avec-les-demandeurs-d-asile_5180656_3222.html

- Perry, J. L. (1997). Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 181-197.
- Perry, J. L. et Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science*. London, New York : Continuum.
- _____. (2000). *Institutional Theory: Problems and Prospects*. Repéré à https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_69.pdf
- Peters, B. G. et Pierre, J. (2001). Developments In Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance. *Policy & Politics*, 29(2), 131-135.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Penninx, R. (2009). Decentralising Integration Policies. *Managing migration in cities, regions and localities*. Policy Network Papers. Repéré à <http://policynetwork.org/>

- Penninx, R., Kraal, K., Martiniello, M. et Vertovec, S. (2004). *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies* (3^{ème} éd.). Ash-gate, UK: Aldershot/Burlington.
- Pham, H., et Van, P. H. (2010). Economic Impact of Local Immigration Regulation: An Empirical Analysis. *Cardoza Law Review*, 32, 485.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2): 251–67.
- Poirier, C. (2005). *L'ethnicité comme ressource politique : partage de l'espace urbain et gestion de la diversité à Montréal et Bordeaux* (Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal.) Repéré à <http://espace.inrs.ca/97/>
- _____. (2006). Parc Extension : le renouveau d'un quartier d'intégration à Montréal. *Les Cahiers du Gres*, 6(2), 51–68.
- Poirier, C., Germain, A. et Billette, A. (2006). Diversity in Sports and Recreation: A Challenge or an Asset for the Municipalities of Greater Montreal?. *Canadian Journal of Urban Research*, 15(2), 38-49.
- Poppelaars, C. et Scholten, P. (2008). Two Worlds Apart. The Divergence of National and Local Immigrant Policies in the Netherlands. *Administration and Society*, 40(4), 335–357.

Qadeer, M. A. (2016). *Multicultural Cities: Toronto, New York, and Los Angeles*. Toronto: University of Toronto Press.

Québec (gouvernement). (1977). *La Charte de la langue française. Projet de Loi no 101*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

_____. (1979). *L'école et les enfants de divers groupes ethniques et religieux*. Québec : Conseil supérieur de l'éducation (CSE).

_____. (1981). *Autant de façons d'être Québécois: plan d'action du gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles*. Comité ministériel permanent du développement culturel et scientifique, Développement culturel et scientifique.

_____. (1984). *Comité d'implantation du plan d'action à l'intention des communautés culturelles*. Rapport d'activités. Pour la période du 1er novembre 1982 au 29 février 1984. Québec.

_____. (1988a). *Avis à la ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec relatif au projet de Loi C-93 sur le maintien et la valorisation du multiculturalisme au Canada*, Montréal : Conseil des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec.

_____. (1988b). *Avis à la ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec relatif au projet de loi C-93 sur le maintien et la valorisation du multiculturalisme au Canada*. Montréal : Conseil des communautés culturelles et de l'immigration du Québec.

_____. (1997). *Un Québec pour tous ses citoyens. Les défis actuels d'une société pluraliste*, Montréal, Avis présenté au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, Montréal : Conseil des Relations interculturelles.

_____. (2004, mai). *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 du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

Repéré

à

<http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/planification/PlanAction20042007-integral.pdf>

_____. (2008). Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles. *Fonder l'avenir : Le temps de la conciliation*. Rapport abrégé. Québec : Les Publications du Québec.

Radaelli, C. M., Charron, D. et Surel, Y. (2000). Logiques de pouvoirs et « récits » dans les politiques publiques de l'union européenne. *Revue française de science politique*, 50(2), 255-275.

Rawls, John (1999 [1971]). *A Theory of Justice*. Harvard: Harvard University Press.

Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal (RIOCM). (2017). *Projet de loi 121 Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec « Pas de nouveaux pouvoirs sans davantage de démocratie »*.

Mémoire déposé à la Commission de l'aménagement du territoire. Repéré à http://www.riocm.ca/wp-content/uploads/2017/03/memoire-projet-de-loi-121_riocm_23-03-2017.pdf

Ricœur, P. (1969). *Le conflit des interprétations*. Paris : Éditions du Seuil.

_____. (2013). *Le conflit des interprétations. Essais d'herméneutique*. Paris : Éditions du Seuil.

Rioux, G. (2016, juin). Dynamiques interinstitutionnelles Ottawa-Québec en matière d'immigration et enjeux des politiques publiques en contexte interculturel. *Recueil inédit. École d'été Pratiques et politiques en contexte interculturel*. LABRRI, Université de Montréal.

_____. (2017, août). Montréal, ville sanctuaire. *Chronique interculturelle*. Association internationale des maires francophones (AIMF). Repéré à <http://www.aimf.asso.fr/chronique-vivre-ensemble>

Rivers, W. H. R. (1906). *The Todas* (éd. réimprimée, 2018). Cambridge: Cambridge University Press.

Rizza, R. (2008). Néo-institutionnalisme sociologique et nouvelle sociologie économique : quelles relations ? *Revue Interventions économiques*, (38). Repéré à <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/292>.

Rocher, F. (2013). *L'interculturalisme en contexte québécois : les politiques de gestion de la diversité à l'échelle municipale*. Présentation à un atelier du Laboratoire de recherche en relations interculturelles (LABRRI), Université de Montréal, 4 juin.

_____. (2014). La mise en œuvre des recommandations de la Commission Bouchard-Taylor. Essai de bilan. Dans L. Emongo et B. W. White (dirs.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques* (p. 61-68). Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

_____. (2015). Interculturalism in Montréal and Barcelona. Dans R. Zapata-Barrero (dir.), *Interculturalism In Cities. Concept, Policy and Implementation* (p. 35-52). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

_____. (2017). L'idéal interculturel à l'aune des politiques publiques à l'échelle municipale au Québec : Montréal en perspective comparée. *Anthropologie et Sociétés*, 41(3), 181–211.

Rocher, F., et Labelle, M. (2010). L'interculturalisme comme modèle d'aménagement de la diversité : Compréhension et incompréhension dans l'espace public québécois. Dans B. Gagnon (dir.), *La Diversité québécoise en débat. Bouchard, Taylor et les autres* (p. 179-203). Les éditions Québec Amérique.

Rocher, F., Labelle, M., Field, A. M., et Icart, J. C. (2007). *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois: généalogie d'un néologisme*. Rapport présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles,

Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté. Université de Ottawa et UQÀM, 21. Repéré à

<https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/CCPARDC/rapport-3-rocher-francois.pdf>

Rocher, F. et White, B. W. (2014). L'interculturalisme québécois dans le contexte du multiculturalisme canadien. *Études IRRP*, 49, 1-46.

Rose, N., O'Malley, P. et Valverde, M. (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science*, 2, 83-104.

Ruby, J. (2009). Exposing Yourself: Reflexivity, Anthropology, and Film. *Semiotica*, 30(1-2), 153-180.

Rydeell R. W. (1993). *World of Fairs. The Century of Progress Exhibitions*. Chicago : The University of Chicago Press.

Sabatier, P. A., Schlager, E., Charron, D. et Muller, P. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines. *Revue française de science politique*, 50(2), 209-234.

Saillant, F. (dir.). (2015). *Pluralité et vivre-ensemble*. Québec : Presses de l'Université Laval.

Sarraute, N. (1956). *L'ère du soupçon : essais sur le roman*. Paris : Gallimard.

Savard, L. (2016). *L'expérience coloniale anglaise et les relations interculturelles au Québec*.

(Mémoire de maîtrise). Université de Montréal, Montréal.

Schiller, M. (2015). Paradigmatic Pragmatism And The Politics of Diversity. *Ethnic and Racial Studies*, 38(7), 1120-1136.

Scholten, P. (2012). Beyond National Models of Integration? Rethinking Interconnectedness And Fragmentation In Dutch And French Migrant Integration Policies. Dans M. Fenger et V. Bekkers (dir.) *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Public Connectivity* (p.44-58). Amsterdam: IOS Press.

_____. (2013). Agenda Dynamics And The Multi-Level Governance Of Intractable Policy Controversies: The Case Of Migrant Integration Policies In The Netherlands. *Policy Sciences*, 46(3), 217-236.

Scott, J. C. (2006). Infra-politique des groupes subalternes. *Vacarme*, 36(3), 25-29.

Service de la police de la Ville de Montréal (SPVM) (2011). *Politique de relations avec les citoyens*. Repéré à

https://spvm.qc.ca/upload/Grands%20dossiers/Profilage/Politique_interne.pdf

_____. (2012). *Plan stratégique en matière de profilage racial et social (2012-2014) : des valeurs partagées, un intérêt mutuel*. Repéré à

https://www.qc.ca/upload/documentations/plan_strategique_lorez.pdf

Sévigny, C.-A. (2008). *Citoyenneté et pluralisme culturel : le modèle québécois face à l'idéal de l'interculturalisme* (Mémoire de maîtrise). UQAM.

Simmel, G. (1908). The stranger. *Social theory: The multicultural and classic readings*.

Repéré à http://midiacidada.org/img/O_Estrangeiro_SIMMEL.pdf

Snyder F. (1994). Soft Law and Institutional Practice in the European Community. Dans Martin S. (dir.) *The Construction of Europe* (p.197-225). Dordrecht: Springer.

Solis, D. (2017, 25 octobre). Dallas County Sheriff Eases Immigration Holds on Minor Offenses. *The Dallas Morning News*. Repéré à <https://www.dallasnews.com/news/news/2015/10/11/dallas-county-sheriff-eases-immigration-holds-on-minor-offenses>

Stephenson, P. (2013). Twenty Years of Multi-Level Governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going? *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817-837.

Suddaby, R. (2010). Challenges for Institutional Theory. *Journal of Management Inquiry*, 19(1), 14-20.

- Surel, Y. (2000). L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 50(2), 235-254.
- Taylor, C. (2017). Understanding the Other: A Gadamerian View of Conceptual Schemes. Dans S. Glanert et F. Girard (dir.), *Law's Hermeneutics, Other Investigations* (p.34). New York: Routledge.
- Thelen, K., et Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. Dans S. Steinmo, K. Thelen, et F. Longstreth (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (p.1-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tolley, E. et R. Young, (dir.) (2011). *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Tossutti, L. S. (2012). Municipal Roles in Immigrant Settlement, Integration and Cultural Diversity. *Canadian Journal of Political Science* 3(45), 607-633.
- Touraine, A. (1997). *Pourrons-nous vivre ensemble ? : égaux et différents*. Paris : Fayard.
- Tshisekedi-Kalanga, M. et Legault, G. (2005). Analyse d'une intervention clinique en fonction des outils élaborés par l'approche ethnopsychiatrique de Devereux et Nathan. *Santé mentale au Québec*, 30(2), 233-255.

Tutiaux-Guillon, N. (2003). L'histoire enseignée entre coutume disciplinaire et formation de la conscience historique: l'exemple français. *Identités, mémoires, conscience historique. Publications de l'Université de Saint-Étienne*, 27-39.

Union des municipalités du Québec. (2012). *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*. Repéré https://www.umq.qc.ca/downloadFile.php?url=wpcontent/uploads/2016/06/content/livre_blanc_fev2013_1.pdf

Varela, F. G., Maturana, H. R. et Uribe, R. (1974). Autopoiesis: the organization of living systems, its characterization and a model. *Biosystems*, 5(4), 187-196.

Ville de Montréal. (1988a). *L'administration municipale de Montréal et les relations avec les communautés culturelles. État de la situation et proposition d'orientation*. Montréal: Ville de Montréal.

_____. (1988b). *Les aspects multiethniques d'une politique de développement culturel à Montréal*. Montréal: Ville de Montréal.

_____. (1991). *L'immigration et l'intégration. Un enjeu québécois, une problématique montréalaise. Mémoire de la Ville de Montréal sur l'énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration du gouvernement du Québec*. Montréal: Ville de Montréal.

- _____. (1992). *Intervention de l'Administration municipale auprès des communautés culturelles*. Document d'orientation. Montréal : Service de la planification et de la concertation.
- _____. (2000a). *Construire ensemble : Plan triennal 2000-2001-2002. Interventions en relations interculturelles. Une ville à l'image du monde*, Montréal : Direction générale de Montréal.
- _____. (2000b). *Le plan d'action dans les quartiers sensibles 2000-2001 : pour lutter contre la pauvreté et favoriser l'intégration sociale*. Montréal : Ville de Montréal, Direction générale.
- _____. (2001, juin). *Évaluation du programme Agent de liaison dans les bibliothèques de Montréal*. Repéré à http://bibliomontreal.com/doc/agents_de_liaison.pdf
- _____. (2006). *Charte montréalaise des droits et responsabilités*. Montréal : Ville de Montréal. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/charte_mtl_fr/media/documents/charte_montrealaise_francais.pdf
- _____. (2010, décembre). (Préparé par Claire Bradet). *Évaluation qualitative de l'Entente triennale 2007-2010* entre la Ville de Montréal et le ministère de l'immigration et des Communautés culturelles. Montréal : Direction de la diversité sociale. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/culture/sites/ville.montreal.qc.ca.culture/files/evaluation_entente_ville-mic-14_dec_2010.pdf
- _____. (2010, octobre), *Groupe de soutien et d'expertise sur les lieux de culte*. Document inédit préparé par Dominique Fortier, conseillère en affaires interculturelles. Montréal : Ville de Montréal.

- _____. (2010). *Évaluation qualitative de l'Entente triennale (2007-2010) entre la Ville de Montréal et le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles*. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/culture/sites/ville.montreal.qc.ca.culture/files/evaluation_ente_ville-mic-14_dec_2010.pdf
- _____. (2011). *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. Montréal : Ville de Montréal.
- _____. (2011b). Mémoire sur la planification de l'immigration au Québec pour la période 2012-2015. *Le gouvernement du Québec déploiera-t-il les moyens nécessaires pour intégrer les immigrantes et immigrants à Montréal?* Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/d_social_fr/media/documents/Memoire_VilleMai2011.pdf
- _____. (2011, juin). *Montréal : Ville interculturelle*. Présentation générale des actions de la Ville de Montréal en relations interculturelles à l'intention du Conseil de l'Europe. Montréal.
- _____. (2012). *25 ans d'interventions auprès des jeunes des minorités visibles - Volet Ville de Montreal* – Affaires interculturelles. Montréal.
- _____. (2014). *Découvrir et vivre Montréal*, Guide d'accueil à l'intention des personnes nouvellement arrivées à Montréal (Coord. Claudie Mompoin). Service de la diversité sociale et des sports de la Ville de Montréal avec la participation du Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion. p. 96.
- _____. (2015a, février). *Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion*. 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. Repéré à

https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/bur_du_maire_fr/media/documents/me_maire_vdm_9_fevrier_2015.pdf

_____. (2015b, mai). *Living together: an intercultural frame of reference – the example of the city of Montréal*. Communication présentée au Colloque international organisé par le Conseil de l'Europe sur les collaborations entre villes et universités, Oslo, Norvège.

_____. (2015c, novembre). *Évaluation qualitative de l'entente triennale 2011-2014, Bilan des réalisations et stratégies favorisant le succès des projets*. Montréal.

_____. (2015d, juin). *Déclaration internationale sur le vivre ensemble*. Repéré à <http://ville.montreal.qc.ca/vivreensemble/fr/declaration-de-montreal-sur-le-vivre-ensemble/>.

_____. (2017). *Cadre stratégique des relations internationales « La diplomatie urbaine au service de la collectivité montréalaise et du monde »*. Bureau des relations internationales, Direction générale, Ville de Montréal. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/prt_vdm_fr/media/documents/strategie_relations%20internationales_administratif_tableau_hr_vf.pdf

_____. (s. d.). *La démocratie à Montréal de 1830 à nos jours*. Repéré à http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/democratie/democratie_fr/expo/index.shtm

_____. (s. d.). Services centraux. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,40679561&_dad=portal&_schema=PORTAL

_____. (s. d.). Vivre ensemble. Repéré à <http://ville.montreal.qc.ca/vivreensemble/fr/>

Viltard, Y. (2008). Conceptualiser la « diplomatie des villes ». *Revue française de science politique*, 58(3), 511-533.

Von Bertalanffy, L. (1968). *General System Theory* (2nd ed.). New York: George Braziller.

Von Foerster, H. (1984). *Observing systems*. Intersystems Publications.

Wallace, M. et Frisken, F. (2000). *City-suburban differences in government responses to immigration in the Greater Toronto Area*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto. Repéré à <http://citiescentre.webservices.utoronto.ca/Assets/Cities+Centre+2013+Digital+Assets/Cities+Centre/Cities+Centre+Digital+Assets/pdfs/publications/Research+Papers/197+Wallace+Frisken+2000+City+Suburban+Differences.pdf>

Watson-Franke, M. B., Watson, et al. (1975). Understanding in Anthropology: A Philosophical Reminder [and Comments and Replies]. *Current Anthropology*, 16(2), 247-262.

Weber, M. (1971[1922]). *Economie et société*. Paris: Plon.

_____. (2003[1920]). *Le Savant et le Politique* (préface, traduction et notes de Catherine Colliot-Thélène). Paris : La Découverte.

Wilhelm, J. (2004). Herméneutique et traduction: la question de « l'appropriation » ou le rapport du « propre » à « l'étranger ». *Meta: Journal des traducteurs/Meta: Translators' Journal*, 49(4), 768-776.

White, Bob W. (2011a). Le pouvoir de la collaboration. Dans L. Lachapelle et D. Neumark (éds), *Célébrer la collaboration: Art communautaire et art activiste humaniste au Québec et ailleurs* (pp. 329-338). Montréal: Levier/Engrenage noir.

_____. (2014). Quel métier pour l'interculturalisme au Québec ? Dans Emongo, L. et White, B. W. (dirs.), *L'interculturel au Québec : Rencontres historiques et enjeux politiques* (p. 21-44). Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

_____. (2015a). Rigor Makes a Comeback: In Praise of *La rigueur du qualitatif* by Olivier De Sardan, J-P. *Méthod(e)s: African Review of Social Sciences Methodology*, 1(1-2), 245-250.

_____. (2015b). *Jamais deux sans trois. La situation ethnographique et le rapport à l'autre*. Communication présentée au séminaire Réflexivité et construction des savoirs anthropologiques avec le soutien du Labex TEPSIS et de l'Iris, Paris.

_____. (2017, mai). *Virage municipal ou retour de la cité?* Communication présentée au 85e Congrès de l'ACFAS, Montréal.

_____. (2018). *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era*. London: Palgrave-McMillan, Springer.

White, B.W et Côté, D. (s.d). *Systemic Thinking and Intercultural Communication*.

Manuscrit inédit.

White, B. W. et Gratton, D. (2017). L'atelier de situations interculturelles : une méthodologie pour comprendre l'acte à poser en contexte pluriethnique. *Alterstice*, 7(1), 63–76.

White, B. W. et Strohm, K. (2014). Ethnographic Knowledge and the Aporias of Intersubjectivity, *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, 4(1), 189-197.

Whitehead, A. N. et Russell, B. (1910). *Principia mathematica*, 3(643).

Wiener, N. (1948). Cybernetics. *Scientific American*, 179(5), 14-19.

_____. (1950). Cybernétique et société. Dans D. Bounoux, (1993), *Sciences de l'Information et de la Communication*. Larousse (p442-454). Repéré à <http://www.sietmanagement.fr/wp-content/uploads/2016/04/wiener-theo-de-la-communication.pdf>

Wikan, U. (1992). Beyond the Words: The Power of Resonance. *American Ethnologist*, 19(3), 460-482.

Wittezaele, J-J. (2006). L'écologie de l'esprit selon Bateson. *Multitudes [online] Ecopolitique Now*, 24(Printemps). Repérée à <http://www.multitudes.net/wp-content/uploads/2006/04/24-wittezaele.pdf>

Wittezaele, J. J et Garcia, T. (1992). *A la recherche de l'école de Palo Alto*. Paris: Éditions du Seuil.

Wooffitt, R. (2005). *Conversation Analysis and Discourse Analysis: A Comparative and Critical Introduction*. Sage.

Zapata-Barrero, R., Caponio, T., et Scholten, P. (2017). Theorizing The 'Local Turn' in A Multi-Level Governance Framework of Analysis: A Case Study in Immigrant Policies. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 241-246.

Annexe 1 : Tableau de l'évolution de la configuration et de l'action institutionnelle de Montréal en matière de relations interculturelles (1986-2017)

	1986-1994	1994-2001	2002-2013	2013 — 2017
Philosophie d'action en matière de relations interculturelles	<p>Ouverture et reconnaissance publique de la diversité ethnoculturelle.</p> <p>Établissement des fondements de l'action publique de Montréal en relations interculturelles.</p> <p>Reconnaissance de l'interculturalisme comme modèle de gestion de la diversité pour Montréal.</p>	<p>Adaptation politico-administrative à la diversité ethnoculturelle.</p> <p>Reconnaissance du besoin d'outils et de compétences interculturelles au sein de l'administration pour mieux répondre aux défis interculturels.</p>	<p>Consolidation des programmes interculturels et des relations intergouvernementales.</p> <p>Volonté d'assurer une action structurante et durable en matière interculturelle au niveau local.</p>	<p>Relecture des enjeux interculturels et de la manière d'y répondre dans le contexte du nouveau statut de Métropole.</p> <p>Internationalisation de la gestion des relations interculturelles.</p> <p>Diplomatie municipale ; centralité de la figure du maire dans la gestion des enjeux à l'égard de l'immigration et des relations interculturelles.</p>
Contexte sociopolitique	<p>Passage de la bipolarité français/anglais à la pluralité ethnoculturelle.</p>	<p>Reconnaissance par le gouvernement du Québec du rôle de Montréal en matière d'intégration et de relations interculturelles : Signature de la première entente en matière d'intégration et de relations interculturelles</p>	<p>Reconnaissance internationale de Montréal comme Ville interculturelle (2011).</p>	<p>Émergence internationale d'un nouveau dossier sur le vivre-ensemble articulé sur des notions telles que : « ouverture et vigilance », prévention, accueil et intégration économique.</p> <p>Crise des réfugiés syriens (2015-2016).</p>

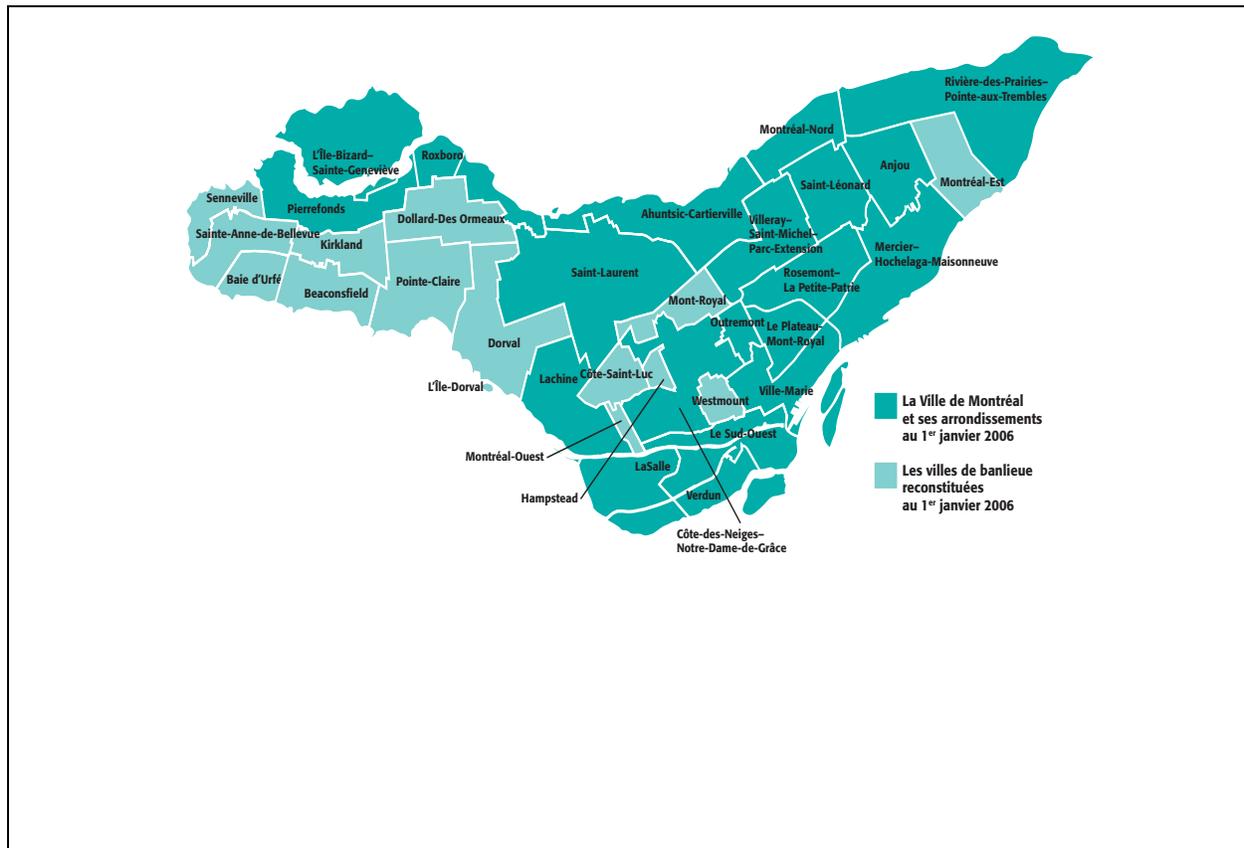
		entre le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et la Ville de Montréal (1999).		Sommet « Vivre ensemble » (2015). Reconnaissance de Montréal comme Métropole du Québec. (2017). Attentat à la Mosquée de Sainte-Foy.
Lien avec le milieu	Initiation du dialogue municipal avec les communautés ethnoculturelles. Participation active et travail de proximité avec les organismes du milieu.	Renforcement des relations entre la Ville et le milieu communautaire par le biais du développement de la concertation.	Reconnaissance de la capacité du milieu communautaire à mener l'action interculturelle Soutien municipal aux organismes communautaires par l'entremise des programmes municipaux et de l'Entente entre la Ville et le ministère.	Révision des relations entre la Ville et les organismes communautaires en lien avec les changements au sein de la structure municipale touchant l'immigration et les relations interculturelles ainsi que la restructuration des relations partenariales au sein du MIDI.
Configuration institutionnelle	Émergence de la première structure politico-administrative en matière de relations interculturelles. 1988 : Bureau interculturel de Montréal (BIM) 1989 : création au sein du Module de la sécurité du revenu du Bureau d'accueil des nouveaux arrivants (BANA) 1992 : Le BIM devient la Division des affaires interculturelles (DAI). Organisme consultatif :	Changement organisationnel en vue d'institutionnaliser l'approche interculturelle au sein de l'institution. Maintien de la Division des affaires interculturelles (DAI). Organisme consultatif : (1994) Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal (CARIM).	Consolidation des relations partenariales entre la Ville et le ministère de l'Immigration en ce qui concerne l'intégration et les relations interculturelles à la Ville de Montréal. Incorporation de la DAI dans un service municipal et qui devient la Direction du développement social (DSS) du Service du développement et des opérations en 2007. Organisme consultatif : (2003) Conseil interculturel de	Reconfiguration de la structure municipale en matière d'immigration et de relations interculturelles. En 2014, la DSS devient une division à l'intérieur du Service de la diversité sociale et des sports (SDSS). Création, en 2016, d'une nouvelle structure administrative à cet égard (BINAM). Organisme consultatif : Conseil interculturel

	<p>(1989) Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales (CRIMM)</p> <p>Création du Centre de prévention à la radicalisation menant à la violence.</p>		Montréal (CIM).	de Montréal (CIM), retrait de sa protection législative (loi 121).
Documents de référence	<p>« L'administration municipale de Montréal et les relations avec les communautés culturelles » (1988)</p> <p>Consultation publique : « Les aspects multiethniques d'une politique de développement culturel à Montréal » (1988).</p> <p>Consultation publique de la Commission permanente sur le développement économique sur les communautés culturelles : partenaires dans le développement économique de Montréal (1988).</p> <p>« Programme d'accès à l'égalité en emploi pour les communautés culturelles » (1989).</p> <p>« Pour une vision intégrée de la gestion de l'immigration à Montréal » (1988).</p> <p>Mémoire de la Ville de Montréal à la</p>	<p>Plan d'action institutionnel en matière d'affaires interculturelles (1994-2000).</p> <p>« L'immigration, un enjeu stratégique pour Montréal » (1997).</p> <p>« Pour une vision intégrée de la gestion de l'immigration à Montréal » (1998).</p> <p>« Un engagement continu : Regard sur les relations interculturelles » de la Ville de Montréal (1998).</p> <p>Plan d'action 2000-2001-2002 « <i>Construire ensemble</i> ».</p> <p>Les relations interculturelles dans la nouvelle Ville de Montréal (2001).</p> <p>L'immigration et les relations interculturelles dans l'application de la Loi 170 portant sur les</p>	<p>Première entente triennale Ville-MRCI (2002-2005)</p> <p>Bilan et plan d'action, 2004 et 2005.</p> <p>Plans d'action locaux en matière de relations interculturelles « Suivi du Sommet de Montréal, 2002 ».</p> <p>Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et l'inclusion (2004).</p> <p>Charte montréalaise des droits et de responsabilités (2006).</p> <p>Mémoire de la Ville de Montréal présenté dans le cadre de la consultation du gouvernement du Québec sur le projet de politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination (2006).</p> <p>Réflexion stratégique sur la diversité ethnoculturelle (2006).</p> <p>L'accommodement raisonnable. Pour un équilibre entre les droits et les</p>	<p>Plan opérationnel DDS novembre 2012 — décembre 2013.</p> <p>Guide d'accueil à l'intention des personnes nouvellement arrivées à Montréal (2014).</p> <p>Lexique en relations interculturelles (inédit).</p> <p>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).</p> <p>L'accommodement raisonnable : Guide à l'intention des gestionnaires de la Ville de Montréal (2016).</p>

	<p>Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, « Montréal et l'avenir du Québec » (1991).</p>	<p>fusions municipales (2001).</p> <p>L'accommodement raisonnable : Guide à l'intention des gestionnaires de la Ville de Montréal (2001).</p>	<p>responsabilités. Guide à l'intention des gestionnaires de la Ville de Montréal (2007).</p> <p>Mémoire sur la planification de l'immigration au Québec 2012-2015 (2011).</p> <p>Plan triennal d'action stratégique en matière de diversité ethnoculturelle (2007-2010).</p> <p>Guide de références destiné aux gestionnaires de la Ville de Montréal — Mobiliser des équipes diversifiées (2009).</p> <p>L'accommodement raisonnable : Guide à l'intention des gestionnaires de la Ville de Montréal (2001, 2007, 2016).</p>	<p>Mémoire de la Ville de Montréal dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi no 77 intitulé : Loi sur l'immigration au Québec (2016).</p> <p>Mémoire de la Ville de Montréal préparé en collaboration avec le Conseil interculturel de Montréal et présenté dans le cadre des consultations sur la planification de l'immigration au Québec pour la période 2017-2019 (2016).</p> <p>Plan d'action pour la diversité en emploi 2016-2019 (2016).</p> <p>Mémoire de la Ville de Montréal Présenté dans le cadre du projet de loi 121 : Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec (2017).</p>
--	---	---	--	---

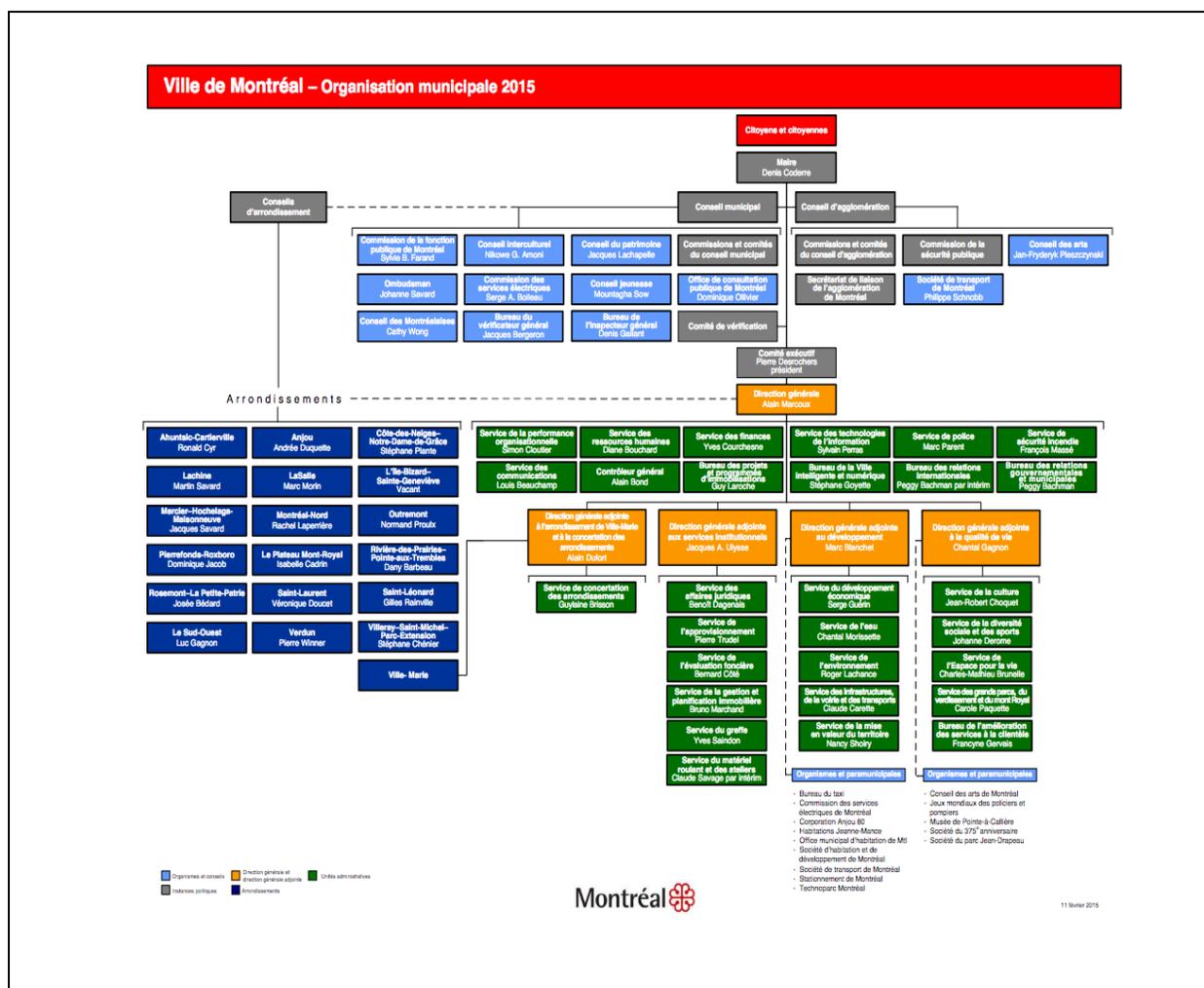
Annexe 2 : Carte de la Ville de Montréal au 1er janvier 2006

2006



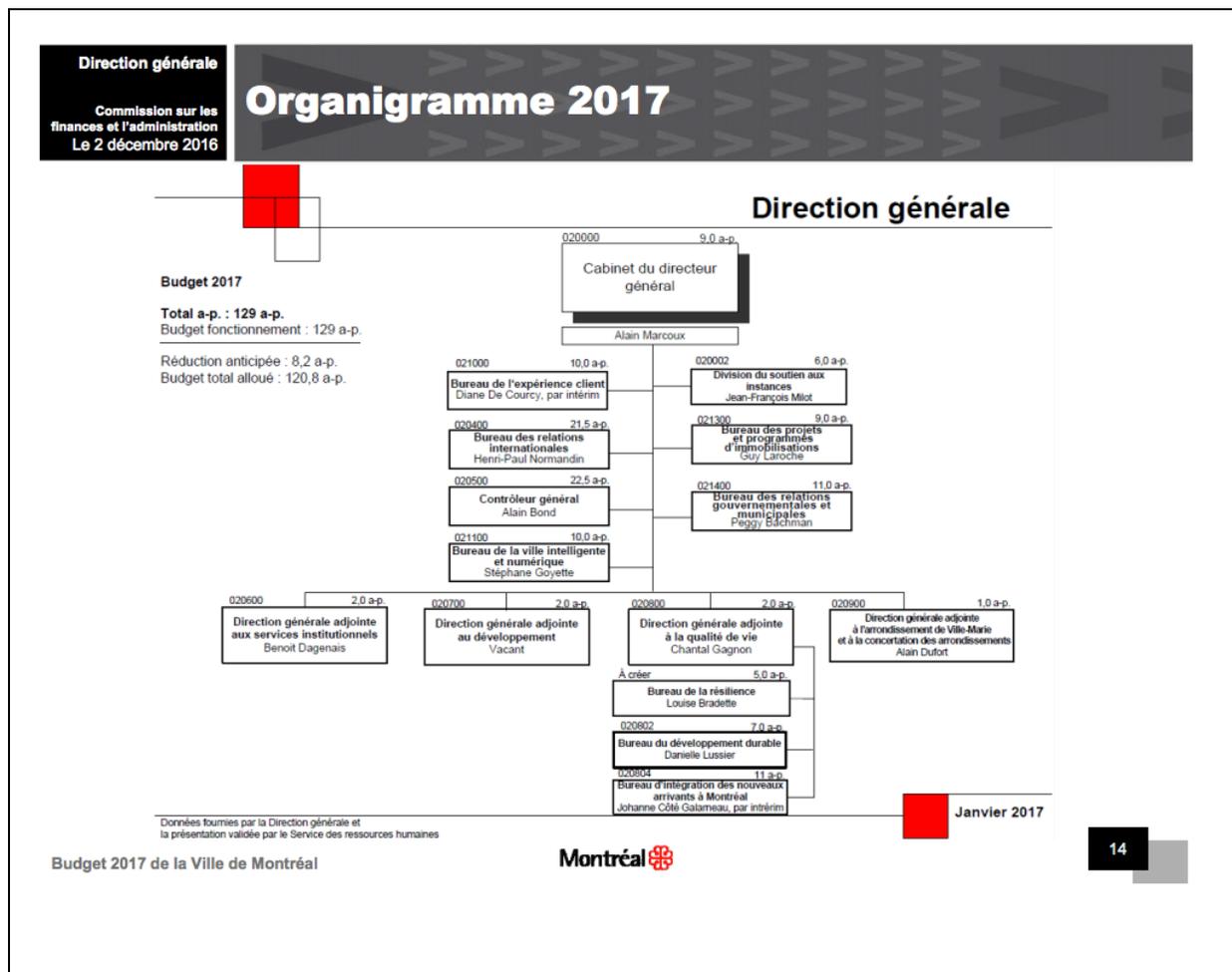
Source : Ville de Montréal (s.d.). Le territoire. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,85493596&_dad=portal&_schema=PORTAL

Annexe 3 : Organigramme de la Ville de Montréal (2015)



Source : Organigramme - Ville de Montréal (2015). Repéré à <http://exploredoc.com/doc/1366138/organigramme---ville-de-montre%C3%A9al>

Annexe 4 : Organigramme de la Direction générale de la Ville de Montréal (2017)

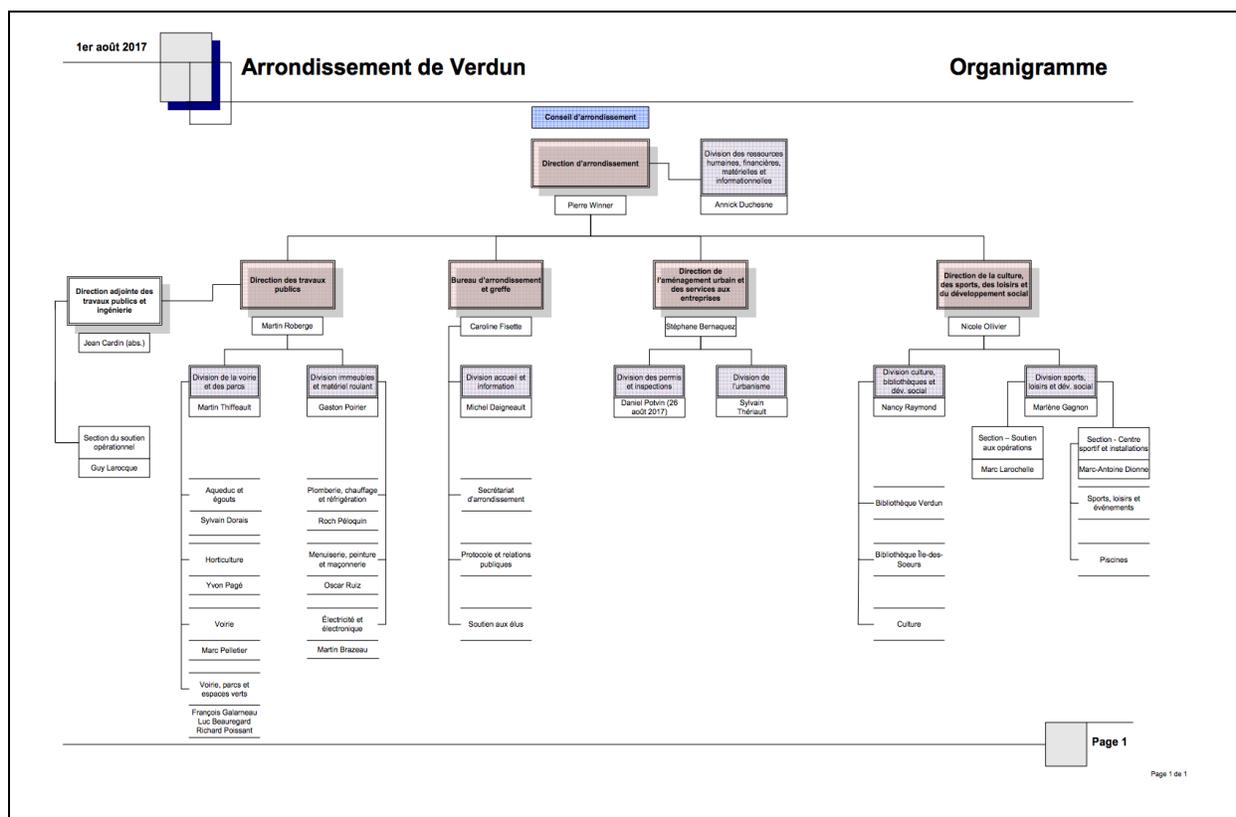


Source : Ville de Montréal (2016, décembre). *Prévisions budgétaires 2017 Direction générale*
Présentation à l'intention des membres de la Commission sur les finances et l'administration.

Repéré à

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PRES_DG_20161202.PDF

Annexe 5 : Organigramme de l'arrondissement de Verdun (Ville de Montréal) (2017)



Source : Ville de Montréal, Arrondissement de Verdun (2017). Repéré à :

http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=8637,96327809&_dad=portal&_schema=PORTAL