

Université de Montréal

**La gouvernance de proximité en contexte interculturel:
Villes et intégration des immigrants au Québec**

**par
Stéphanie Larouche-LeBlanc**

**Département d'anthropologie
Faculté des Arts et Sciences**

**Mémoire présenté à la Faculté des Arts et Sciences
en vue de l'obtention du grade de M. Sc. en anthropologie**

Août 2018

© Stéphanie Larouche-LeBlanc, 2018

Résumé

Les mouvements de populations générés par les enjeux politiques et environnementaux, ajoutés aux besoins de certains pays d'augmenter leur démographie et de combler leurs besoins de main-d'œuvre favorisent les flux migratoires qui rendent nos sociétés toujours plus hétérogènes. Cette « diversification de la diversité » (Vertovec, 2007) fait apparaître des problèmes politiques et administratifs auxquels les institutions doivent faire face. Cette recherche porte sur la place émergente des municipalités dans l'intégration des immigrants au Québec. Dans le cadre de cette recherche, j'ai participé au Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles (RÉMIRI) afin de mieux comprendre la question de la gouvernance de proximité en ce qui concerne l'intégration des minorités ethnoculturelles et racisées. Ce réseau de concertation est formé de fonctionnaires municipaux qui cherchent des outils afin de mieux répondre aux défis des nouvelles formes de diversité. L'objectif principal de ma recherche a été de comprendre les enjeux du virage municipal au Québec dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles et de documenter les nouvelles formes d'action municipale dans ce domaine.

Mots clés: Ethnographie des institutions, Virage municipal, Immigration, Gouvernance locale, Analyse systémique, Politiques publiques, Relations interculturelles, Municipalités, Québec

Abstract

Population flows, influenced by either political or environmental issues, but also by countries needs with regards to labour and demographic growth, have a significant impact on social dynamics in contemporary societies. This ‘diversification of diversity’ (Vertovec, 2007) reveals political and administrative problems faced by the institutions. The subject of this research is the emergent role of municipalities with regards to the integration of newcomers in Quebec. For this research, I took part in the meetings of the Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles (RÉMIRI). Those meetings allowed me to better understand the issues of the municipal governance with regards to the integration of immigrant, but also visible and ethnic minorities. This network is composed of municipal civil servants who are looking for tools to help them respond to the new challenges of cities which are increasingly diverse. The principal objective was to understand the impact of the local turn in the province of Quebec according to immigration and intercultural relations and to provide a critical analysis of municipalities and municipal actors as important players in intercultural policy and practice.

Keywords: Institutional ethnography, Local turn, Immigration, Local governance, Systemic analysis, Public policy, Intercultural relations, Municipalities, Quebec

Table des matières

Résumé	ii
Abstract	iii
Table des matières	iv
Liste des tableaux	vii
Liste des figures	viii
Liste des sigles	ix
Note de rédaction	xi
Remerciements	xii
INTRODUCTION	1
Problématique	3
Objectifs de la recherche	5
Contenu du mémoire	6
CHAPITRE 1: DÉMARCHE DE TERRAIN	9
1.1 Orientation méthodologique	11
1.2 Échantillonnage	15
1.3 Méthodes de collecte de données	17
1.3.1 Questionnaire en ligne	18
1.3.2 L'observation participante	19
1.3.3 Entrevues semi-dirigées	23
1.3.4 L'analyse de documents officiels	24
1.4 Le terrain dans les institutions municipales	25
1.5 Difficultés rencontrées	29
CHAPITRE 2: CADRE THÉORIQUE	33
2.1 L'analyse systémique	34
2.2 La gouvernance multiniveau	40
2.3 Le virage municipal	45
2.4 Précisions terminologiques	54
CHAPITRE 3: CONTEXTE ETHNOGRAPHIQUE	59
3.1 Historique des compétences en immigration au Québec	60

3.2 La fracture régionale	64
3.3 De la voirie à l’interculturel: les mandats de la ville	69
3.4 L’implication des villes dans les questions d’immigration	71
3.4.1 La genèse des ententes: les années 1990	72
3.4.2 Les premiers partenariats avec les villes: les années 2000	74
3.4.3 L’abolition des structures: les années 2010	77
3.4.4 Les municipalités et le PMD: depuis 2016	80
CHAPITRE 4: L’ACTION MUNICIPALE EN IMMIGRATION	85
4.1 L’immigration et les relations interculturelles dans la structure municipale	86
4.1.1 Les structures administratives	86
4.1.2 Les fonctionnaires municipaux	91
4.2 Analyse de politique et plan d’action	94
4.3 Recension des typologies des politiques publiques	100
4.3.1 Typologies des politiques d’intégration des immigrants	101
4.3.2 Typologies de l’action municipale	103
4.4 Typologie de l’action municipale québécoise	109
4.4.1 Pertinence d’une typologie pour l’action municipale	110
4.4.2 L’administratif	114
4.4.3 La formation et la sensibilisation	118
4.4.4 La gouvernance	124
CHAPITRE 5: MUNICIPALITÉS ET GOUVERNANCE DE PROXIMITÉ	128
5.1 La gestion de proximité et la gouvernance locale	128
5.1.1 Changement récent au Québec: les gouvernements de proximité	129
5.1.2 La ville et la gouvernance	132
5.2 La concertation comme pratique professionnelle de l’institution municipale	135
5.2.1 La situation post CRÉ	139
5.2.2 Dépasser la concertation sectorielle	142
5.2.3 La concertation intermunicipale	146
5.3 La concertation comme outil de gouvernance en immigration	149
5.3.1 Le rôle des fonctionnaires dans la gouvernance	149

5.3.2 Le paradoxe des particularismes locaux	155
CONCLUSION	162
Constats de la recherche	163
Limites et suites de la recherche	165
BIBLIOGRAPHIE	168

Liste des tableaux

Tableau 1: L'immigration dans la structure municipale	90
Tableau 2: Analyse de plan d'action: Mise en application du Modèle de Rocher	97
Tableau 3: Analyse de plan d'action: Mise en application du Modèle de White	97
Tableau 4: Synthèse des typologies d'action municipale	107
Tableau 5: Action municipale au Québec dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles	116

Liste des figures

Figure 1: La situation des acteurs en immigration avant 2015	76
Figure 2: La situation des acteurs en immigration depuis 2015	81

Liste des sigles

AIMF	Association internationale des maires francophones
BIM	Bureau interculturel de Montréal
BINAM	Bureau d'intégration des nouveaux arrivants de Montréal
BRI	Bureau des relations internationales
CBT	Commission Bouchard-Taylor
CCCI	Conseil des Communautés culturelles et de l'Immigration
CDPDJ	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
CIM	Conseil interculturel de Montréal
CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CLD	Centre local de développement
COE	Conseil de l'Europe
COFI	Centre d'orientation et de formation des immigrants
CRD	Conseil régional de développement
CRÉ	Conférence régionale des élus
CRID	Comité des relations interculturelles et de la diversité
CSQ	Certificat de sélection du Québec
DAI	Direction des affaires interculturelles
FDR	Fonds de développement régional
FQM	Fédération québécoise des municipalités
LABRRI	Laboratoire de recherche en relations interculturelles
LMC	Loi sur le multiculturalisme canadien
MADA	Municipalité amie des aînés
MAE	Municipalité amie des enfants
MAIICC	Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MCCI	Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration
MICC	Ministère de l'Immigration et des Communautés Culturelles
MIDI	Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
MLG	Multi-level Governance
MRC	Municipalité régionale de comté
MRCI	Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
MVI	Montréal, vers une ville interculturelle
OMH	Office municipal d'habitation
PAÉE	Programme d'accès à l'égalité en emploi
PMD	Programme mobilisation diversité

PVE	Programme vacances-été
RAMI	Réseau des agents de milieu interculturel
RMM	Région métropolitaine de Montréal
RÉMIRI	Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles
SDSS	Service de la diversité sociale et des sports
SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
TRIDIL	Table régionale en immigration, diversité culturelle et inclusion à Laval
UMQ	Union des municipalités du Québec

Note de rédaction

Dans le but de maintenir l'anonymat des participants à cette recherche, j'ai eu recours à l'usage uniforme du masculin dans les extraits d'entrevues et dans le texte en général. Conséquemment, les citations d'entrevues ont dû être ajustées au besoin pour répondre à ce critère. Quelques éléments de syntaxe peuvent avoir été modifiés, mais, autrement, les propos présentés dans ce mémoire sont restés intacts.

Remerciements

J'ai eu la chance d'être entourée de personnes formidables tout au long de cette aventure. Loin d'être un simple rituel, ces remerciements se veulent surtout une tentative, bien vaine, de leur rendre justice.

Premièrement, je tiens à remercier mon directeur, M. Bob White. Merci pour ta patience et tes bons conseils. Je ne pouvais pas mieux tomber. Merci aussi à François Rocher pour sa lecture attentive et ses suggestions ô combien pertinentes. À toute l'équipe du LABRRI, profs et étudiants, en trois ans à vos côtés j'en ressors grandie au niveau intellectuel, certes, mais aussi interpersonnel. Chaque conversation a contribué à l'enrichissement de mes analyses. Que ce soit lors des ateliers, des colloques, des écoles d'été ou de toute autre activité formelle ou informelle que nous avons pu vivre ensemble, j'ai toujours su que j'étais à ma place, à l'abri, et c'est pourquoi je vous dis merci!

J'exprime toute ma gratitude aux participants de cette recherche. Vous avez été nombreux à me faire confiance et à me livrer vos connaissances. J'espère que ces quelques pages pourront vous être utiles de quelque manière que ce soit.

Un merci tout particulier à mes compagnons de voyage qui m'ont accompagné et à ceux qui m'ont hébergé dans cette tournée du Québec. Je vous en suis reconnaissante.

Mes chers amis, de Montréal à Abidjan, en passant par Val-d'Or, Québec, Rimouski et Port-au-Prince, vous m'avez si bien soutenu que je ne sais comment vous remercier. Vos encouragements me font encore chaud au cœur. Vous êtes le meilleur «support system» qu'une étudiante peut rêver d'avoir. Merci spécialement à ma collègue et amie Marta. Tu as été mon mentor de bien des manières et ta générosité à l'égard de ton temps et de ton savoir me remplit d'une grande et sincère admiration. Je suis certaine que tout cela n'est que le début d'une belle collaboration.

Enfin, je remercie mes chers parents à qui je dois énormément. Malgré les kilomètres qui nous séparent, vous avez toujours eu une oreille attentive et vous m'avez donné la force de continuer. Il y a forcément un peu de vous dans ce mémoire. J'espère que vous pourrez en retirer un peu de fierté.

INTRODUCTION

Montréal, le 19 juin 2015. Je suis assise dans une salle de conférence à la Ville de Montréal avec une vingtaine d'acteurs du milieu municipal. *Municipalités en contexte interculturel: Une journée de réflexion sur les cadres de référence* peut-on lire sur le programme. J'ai du mal à identifier les émotions qui m'habitent: stress, excitation, timidité, curiosité. Autour de la table, l'agitation est palpable, et je sens que je suis aux premières loges d'un événement majeur. Il est 9h15 et je sais déjà que cette journée sera un tournant dans mon parcours professionnel.

Cette journée était l'initiative conjointe du Laboratoire de recherche en relations interculturelles (LABRRI), dirigé par mon directeur de recherche, et du service de la diversité sociale et des sports (SDSS) de la Ville de Montréal. L'objectif était de rassembler une masse critique d'acteurs du milieu municipal et de sonder l'intérêt de remettre sur pied un réseau de concertation municipal sur les questions de l'immigration et les relations interculturelles. Un tel réseau informel avait déjà été créé il y a quelques années de cela, mais pour différentes raisons les rencontres ont cessé après un certain temps. Assise donc à la table avec ces fonctionnaires municipaux, je les écoute discuter de la prise en compte des enjeux liés à l'immigration et aux relations interculturelles dans leur environnement de travail. C'est alors que je découvre un milieu en pleine effervescence. Ce qui m'a marqué de cette première rencontre - de ce qu'est devenu plus tard le Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles (RÉMIRI) - est le décalage entre la région métropolitaine, principalement de la Ville de Montréal, et le reste des régions du Québec. Parmi les préoccupations des représentants des régions nommés se trouvait le besoin de faire entendre

au ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) que les règles de fonctionnement imposées n'étaient souvent pas applicables ailleurs que dans la métropole. Manque de moyens pour le vivre-ensemble souligne un fonctionnaire, insécurité dans le milieu mentionne un autre, silence des élus municipaux ou encore complexité d'accès aux ressources. Il me semblait que tout le monde était dans la même situation. On présente de belles initiatives, mais toujours accompagné d'un problème quelconque.

D'un côté structurel, pour la très forte majorité des municipalités québécoises, les enjeux de l'immigration n'avaient jamais été abordés à l'échelle de la ville. Or, cette rencontre a eu lieu suite à l'abolition des Conférences régionales des élus (CRÉ) à travers la province ainsi que des bureaux régionaux du MIDI. Ces décisions politiques provenant du gouvernement provincial en 2015 ont fait en sorte que les municipalités québécoises se sont retrouvées au coeur de la réorganisation de structures administratives. Ces changements ont créé beaucoup d'incertitudes chez les intervenants communautaires et chez les fonctionnaires municipaux qui ressentaient une pression de devoir agir sur des sujets dont ils n'ont pas officiellement de compétence légale. Tous ces changements sont en partie à l'origine de la création du RÉMIRI.

Le choix d'un sujet de recherche n'est pas à prendre à la légère. On nous dit que notre sujet doit nous faire vibrer, nous stimuler le plus possible pour augmenter notre motivation à y mettre toute notre énergie et, de manière collatérale, augmenter les chances de mener à terme le projet. Étant moi-même encore étudiante au baccalauréat ce fameux 19 juin 2015, j'étais en pleine réflexion sur un futur sujet de recherche de maîtrise. Cette décision est très personnelle pour les chercheurs en sciences sociales et l'on peut souvent établir un lien direct entre le

chercheur et son objet d'étude. Ainsi, la question des régions du Québec m'interpellait déjà, provenant moi-même d'une région éloignée de la métropole. De plus, constater le besoin criant d'expertise et de recherches sur ce sujet m'a instinctivement frappé et m'a convaincu de la portée que pouvait avoir une telle étude tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du domaine académique. Je tenais donc quelque chose ici. Bien évidemment, la conceptualisation d'un sujet de recherche est loin d'être un processus linéaire. Nul besoin de dire que cette version finale de mon travail est loin de la première version du projet de recherche. Beaucoup de remises en question, beaucoup de nouvelles pistes de recherche émergent au fur et à mesure des lectures, des entrevues, de l'avancée de la réflexion. Avant de présenter le contexte et les résultats de cette recherche, je procéderai ici à la présentation de la problématique et des objectifs de mon projet.

Problématique

Plusieurs éléments sont préalables à la compréhension de ce sujet d'étude. Premièrement, l'échelle municipale perçue comme un simple palier administratif était plus souvent mise de côté par les chercheurs ce qui a fait en sorte que la recherche sur l'intégration des immigrants se concentrait majoritairement à l'échelle de l'État (en l'occurrence le gouvernement provincial). Or, ces dernières années, on peut observer un mouvement international chez les élus municipaux qui souhaitent désormais une plus grande reconnaissance de l'impact des actions de la ville sur les enjeux de société, surtout en matière d'immigration et d'intégration. Des réseaux de maires ont vu le jour, comme l'Association internationale des maires

francophones (AIMF)¹, dans lesquels les élus s'accordent pour dire que la majorité des enjeux de notre siècle se vivent à l'échelle locale (par exemple l'environnement et le vivre-ensemble). Plus récemment, à l'échelle québécoise, la reconnaissance des municipalités comme « gouvernements de proximité » les affranchit de leur statut de « créature des provinces » et constitue donc un pas majeur pour l'autonomie de celles-ci. Ce nouveau statut change notamment les relations entre la ville et les ordres de gouvernements supérieurs. Un engouement pour les actions de la ville comme institution dynamique est donc palpable dans divers secteurs et ajoute à l'intérêt pour l'étude de l'échelle municipale. En effet, de nombreux mouvements autant à l'international qu'à l'échelle nationale confirment la nouvelle participation des villes notamment en ce qui concerne l'inclusion des immigrants et, de manière plus large, la cohésion sociale. Des initiatives comme les réseaux internationaux de villes (Citées interculturelles, Welcoming Cities et EuroCities), les villes sanctuaires qui donnent un plus grand accès aux services publics aux populations sans statut ou encore la création du RÉMIRI s'inscrivent dans cette dynamisation de l'échelle locale.

Deuxièmement, dans le cas spécifique de l'immigration et des relations interculturelles, l'étude de l'institution municipale est intéressante puisqu'elle a une vision et une expertise particulière qui font d'elle un palier important dans l'inclusion des minorités ethnoculturelles et racisées. Le RÉMIRI n'est pas le seul réseau de concertation intermunicipale² qui travaille sur les enjeux liés à l'immigration et aux relations interculturelles. En effet, des réseaux

¹ L'AIMF, bien que fondée en 1979, compte depuis 2015 une commission permanente sur le Vivre ensemble. Celle-ci est présidée par la mairesse de Montréal.

² Bien que le terme concertation comprenne la dimension de l'interrelation des acteurs, l'expression « concertation intermunicipale » est utilisée ici pour faire référence à la concertation DES villes en comparaison à la concertation de LA ville.

similaires voient le jour afin de soutenir les fonctionnaires dans leurs tâches qui sont souvent seuls dans leur organisation.

Troisièmement, en tant qu'ordre de gouvernement le plus près des citoyens, le sentiment d'appartenance à la ville est plus rapide à développer comparativement à d'autres niveaux (par exemple, l'identité nationale). Se définir comme Montréalais semble plus accessible que de s'identifier comme Québécois ou Canadien. En effet, l'appartenance nationale (québécoise ou canadienne) reste quelque chose de plus difficile à créer, notamment à cause de l'association à un groupe ethnoculturel majoritaire. Ceci fait de la ville un terreau fertile pour l'intégration. Or, afin de développer un sentiment d'appartenance, la ville doit s'assurer que les barrières à l'intégration soient diminuées et que la population d'accueil soit sensibilisée à la cohabitation en contexte pluriethnique.

Tous ces éléments posent la base de la problématique, laquelle nous mène à la question qui dirige cette recherche: en quoi consiste le récent « virage municipal » en matière d'immigration et de relations interculturelles? En quoi peut-on dire que ce virage a une incidence sur la gouvernance locale?

Objectifs de la recherche

Ce que le RÉMIRI a permis de démontrer dans ses balbutiements, c'est que les municipalités sont actuellement dans une période de restructuration quant à la question de l'intégration des immigrants. Cette redéfinition du rôle des acteurs et du financement des actions est majoritairement marquée par l'abolition de plusieurs structures par le gouvernement

provincial. Ces changements laissent désormais un vide dans la gouvernance d'enjeux reliés au développement local comme l'immigration. De plus, les ententes avec le MIDI, autrefois signées avec les CRÉ, sont dorénavant signées avec les municipalités. Ce changement d'échelle à partir de laquelle les enjeux de l'immigration sont élaborés semble aussi concorder avec l'apparition d'une nouvelle approche intersectorielle.

Ainsi, cette recherche se décline en trois objectifs principaux. Le premier objectif est en lien avec cette redéfinition du rôle des acteurs dans l'intégration des immigrants. La recherche a donc comme ambition de réaliser un état de la situation concernant les rôles et responsabilités de la ville en matière d'intégration des minorités ethnoculturelles et racisées au Québec. Afin de comprendre l'impact du virage municipal dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles, le deuxième objectif est la modélisation de l'action municipale en la matière. Troisièmement, ce projet de recherche vise à mieux comprendre le nouveau rôle de la ville dans la gouvernance locale.

Contenu du mémoire

Divisé en cinq chapitres, ce mémoire constitue une brève immersion dans le monde des études sur la ville et l'immigration. Étudier l'institution municipale de l'intérieur n'est pas chose simple. Inspirée principalement par l'anthropologie des institutions, la démarche ethnographique est au coeur de ce mémoire. En mobilisant l'ethnographie comme méthode de collecte des données, cette recherche se distingue des études en sciences politiques ou en sociologie qui pourraient aborder ce même sujet. Par souci chronologique, la démarche de

terrain est présentée au chapitre 1. Elle fut effectivement un des premiers défis que j'ai eu à surmonter. Préalable à la compréhension des données, ce chapitre peut aussi être perçu comme une mise en contexte de la place du dossier de l'immigration et des relations interculturelles dans les institutions municipales au Québec.

Deuxièmement, je me suis appuyée sur un cadre théorique systémique (chapitre 2). Cette approche permet en effet de concevoir le sujet dans toute sa complexité sans être contraint dans l'analyse. De plus, j'ai emprunté la gouvernance multiniveau des études en science politique afin d'expliquer le virage municipal qui s'opère actuellement au Québec. J'ai utilisé la gouvernance multiniveau comme une manière d'appliquer l'approche systémique. En accord avec les objectifs de recherche, ceci permet par ailleurs de voir dans quelle mesure le virage municipal affecte les enjeux de l'immigration et des relations interculturelles, non seulement pour la ville, mais pour le milieu en général.

Troisièmement, un certain nombre d'enjeux doivent être pris en compte pour expliquer la pertinence d'un tel sujet de recherche. La complexité du sujet d'étude ne peut être éclaircie sans d'abord avoir quelques notions sur la répartition des mandats aux différents niveaux en immigration au Canada ainsi que sur l'histoire de la stratégie de régionalisation du gouvernement du Québec jusqu'à aujourd'hui. En effet, le contexte ethnographique présenté au chapitre 3 met la table en ce qui concerne l'action des municipalités. L'analyse qui en découle est divisée en deux sections: une analyse de l'action municipale dans sa globalité ainsi qu'une analyse de la gouvernance locale.

Le chapitre 4 quant à lui pose donc un premier regard analytique sur l'action municipale dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles. Une recension des types de politiques reliées à l'immigration qui ont un impact sur la ville permet de situer dans quelle idéologie les villes administrent leurs programmes. Une recension des typologies de l'action municipale permet ensuite de constater le manque de recherches dans ce domaine. Enfin, en s'inspirant des typologies et des données du terrain, un modèle basé sur trois responsabilités de la ville est proposé pour l'organisation de l'action municipale en matière d'immigration et de relations interculturelles, et ce, indépendamment des postures idéologiques des villes.

Finalement, le chapitre 5 est une incursion dans le monde de la concertation orchestrée par les villes. Ce chapitre est une esquisse du travail quotidien des fonctionnaires municipaux. Outil essentiel de gouvernance pour les villes, la concertation apparaît comme un moyen de contourner certains obstacles. Certains sont directement reliés à la transversalité de l'enjeu de l'immigration, d'autres sont plutôt liés à la conjoncture socio-économique.

CHAPITRE 1: DÉMARCHE DE TERRAIN

L'étude des institutions est depuis longtemps associée au domaine de la sociologie et de la science politique. Emile Durkheim avait par ailleurs désigné la sociologie comme étant la science des institutions (Henning, 2007). Traditionnellement, les anthropologues qui s'identifient au domaine de l'anthropologie politique s'intéressent plutôt aux nouvelles formes « exotiques » d'État ou à l'institution politique comme instrument d'oppression des populations. Ceci positionne l'anthropologue à cheval entre la sociologie et la science politique. A priori, il n'est donc pas naturel pour un anthropologue de s'intéresser à l'institution politique contemporaine dans le but premier d'en comprendre le fonctionnement. Ce n'est que tout récemment que cette coupure épistémologique entre l'anthropologie et la sociologie s'est effectuée, favorisant l'éclosion d'anthropologues, au Québec comme ailleurs, qui se réclament de l'anthropologie des institutions (Abélès, 1992, 1995, 2011; Bellier, 1997; Hirsch et Gellner, 2001; Haince, 2010; Massana, 2018). Depuis les années 1990, les travaux de Marc Abélès et d'autres contribuent à nourrir et à défendre ce champ d'études. Selon Abélès, l'institution a des procédures, des formes de négociations et un style de gestion des conflits bien spécifiques. C'est pourquoi il insiste pour qu'elle soit conçue comme « un processus en acte » (Abélès, 1995: 74). Étudiant moi-même les pratiques des fonctionnaires municipaux dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles, c'est aussi dans cette branche de l'anthropologie que se situe ma recherche. La méthodologie étant au coeur de la recherche, je détaillerai premièrement les éléments qui la dirigent. Deuxièmement, j'expliquerai les choix ayant mené à la création d'un échantillon de participants.

Troisièmement, les méthodes et outils de collectes de données utilisées seront présentés et ensuite l'expérience au sein des institutions sera plus amplement discutée. Enfin, je m'attarderai sur les difficultés rencontrées au cours de la collecte de données.

Avant d'en arriver aux éléments théoriques de la méthodologie, il me semble essentiel de parler du RÉMIRI. La création du réseau fut un tournant dans ma recherche. Depuis juin 2015, des fonctionnaires municipaux d'une dizaine de villes se rencontrent deux fois par année afin de discuter de la situation vécue par chacun. Un membre du Conseil interculturel de Montréal (CIM) ainsi qu'un employé de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) sont aussi présents à cette table. Coordonné par le LABRRI, ce réseau répond directement au besoin des gestionnaires municipaux de s'outiller pour mieux répondre aux défis des changements démographiques sur leur territoire. C'est dans cette période post-CRÉ que la concertation d'acteurs municipaux est apparue comme étant primordiale. Plusieurs facteurs ont contribué à faire du RÉMIRI un espace de travail incontournable pour les fonctionnaires municipaux, surtout en ce qui concerne les ententes transitoires spécifiques en immigration entre le MIDI et les villes. Pour plusieurs villes il s'agissait de leur première négociation d'entente, ce qui a rapproché les fonctionnaires dans une période où le partage d'information semblait plus que nécessaire.

Le RÉMIRI s'est donc rapidement positionné comme étant 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 » (RÉMIRI, 2017). Il s'insère notamment dans la volonté du gouvernement provincial d'attribuer de nouvelles

responsabilités aux municipalités en matière d'intégration des immigrants et des relations interculturelles. La diversité des horizons disciplinaires et de l'expertise des fonctionnaires qui s'occupent des enjeux de l'immigration établit aussi la nécessité d'un tel réseau. Bien que mon objet d'étude ne soit pas le RÉMIRI en tant qu'entité de concertation, il fut tout de même à l'origine de ma réflexion sur le sujet ainsi que ma porte d'entrée sur mon terrain. Il va sans dire aussi le RÉMIRI a été une source importante de données dans le cadre de mes recherches.

1.1 Orientation méthodologique

J'ai conduit ma recherche principalement auprès de fonctionnaires municipaux de différentes villes au Québec et membres du RÉMIRI. De prime à bord, il faut savoir que la proximité des fonctionnaires avec le politique force le chercheur à la prudence et à la délicatesse. Les relations peuvent être plus difficiles au début entre le milieu de la recherche et le politique qui peut être nerveux d'avoir un chercheur dans son institution. En tant que chercheur, le moindre faux pas peut vous coûter la confiance de vos interlocuteurs. Pour cette raison, j'ai accordé une grande attention à l'élaboration de mes outils de collecte de données. J'ai minutieusement conçu un cadre méthodologique qui me permettait à la fois d'atténuer la méfiance des fonctionnaires et de gagner leur confiance. De plus, ayant, dans mon corpus de données, une diversité de situations municipales (que ce soit la taille, les ressources disponibles à l'interne ou encore la composition de la population), il m'était impossible d'étudier chacune des villes dans toute leur complexité. Ce travail aurait été incommensurable, voire même une surcharge de travail considérant les objectifs de recherche. L'objet étant la « communauté » des fonctionnaires municipaux dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles, il

me fallait trouver une manière d'aller au-delà des particularités individuelles ou municipales, sans pour autant évacuer ces spécificités. L'approche ethnographique me semblait tout à fait pertinente pour accomplir cette tâche puisqu'elle

[...] permet de cerner des contextes plus larges et des situations données où les acteurs prennent place et interagissent; l'unité d'analyse est davantage une collectivité donnée que l'individu proprement dit, même s'il faut passer par la collecte des perceptions individuelles pour y parvenir (Spencer, Krefting et Mattingly, 1993). Elle propose donc un regard plus systémique sur une réalité donnée (Mucchielli, 1998). (Côté et Gratton, 2014 :55-56).

Dans la construction de mon approche méthodologique, je me suis principalement inspirée des travaux de l'anthropologue Marc Abélès réalisés au sein d'institutions publiques en Europe (1992, 1995, 2011). Pour lui, l'ethnographie est la base des études anthropologiques sur les institutions puisqu'elle permet d'avoir accès à la quotidienneté. C'est dans la quotidienneté qu'il devient possible non seulement de recenser les pratiques, mais d'y retrouver la logique derrière celles-ci. Comme le souligne Bellier à ce sujet,

si l'on s'intéresse à la culture d'une institution [...] ce n'est pas à l'ensemble des habitus qu'il convient de s'attacher. Mais il faut partir de l'observation des pratiques pour interpréter les mécanismes intellectuels qui sont mobilisés dans un univers qui se postule par définition dans une relation de pouvoir, susceptible d'infléchir les choix publics, et d'orienter les sociétés (Bellier, 1997: 137).

La conception qu'a Bellier du rôle de l'anthropologue dans une institution explique l'intérêt pour de telles recherches.

Avant d'entrer dans les détails de mon travail de recherche, il m'apparaît impératif de définir ce qu'est premièrement une institution. De manière très large, Marcel Mauss écrivait qu'il s'agit de « règles publiques de pensée et d'action » (Mauss, 1968 cité dans Abélès, 1995: 73).

Cette définition, qui peut englober presque tout type d'organisation, ne se prononce pas sur la finalité de l'institution. Ce à quoi Abélès répond qu'elles « mettent en oeuvre un rapport fonctionnel entre des moyens et des fins » (Abélès, 1995: 73). De plus, on peut distinguer deux acceptions, soit, « d'une part, le processus qui conduit à produire ces règles; de l'autre, l'organisation qui en découle et qui intègre ses membres dans un système de contraintes. » (Boudon et Bourricaud, 1986 cité dans Abélès, 1995 : 73). Ces précisions nous mènent déjà vers un système organisé autour de valeurs et d'actions. Goffman ajoute que les « institutions are places where activities or practices take place; they are perhaps secondarily loci of values, norms, roles, and beliefs » (Goffman, 1961 cité dans Manning, 2007). Enfin, « an institution is a formally defined complex of norms and customs, inspired explicitly by values: in an area of experience of particular societal interest, it governs relations between the subjects involved in the experience (Gilli, 2000: 38 cité dans Pichierri, 2002). » La complexité de l'institution réside dans son rôle qui dépasse l'intérêt individuel et qui agit plutôt à l'échelle de la collectivité. En résumé, les concepts clés définissant l'institution peuvent se résumer à: la reconnaissance de sa légitimité d'action, un système de règles et de valeurs et des pratiques développées par l'institution et qui lui sont propres. L'anthropologue ne se retrouve donc pas décontenancé dans son étude de l'institution où sa tâche « consiste précisément à déconstruire ce qui se donne comme institution, autonome dans ses finalités, maîtrisant ses instruments techniques et intellectuels et sécrétant sa culture » (Abélès, 1995: 76). C'est donc ainsi que, dans ce travail, j'appréhenderai l'institution.

Dans le cadre de cette recherche je me suis inspirée des méthodes collaboratives, une famille de méthodes diversifiée qui devient de plus en plus courante en anthropologie. La particularité de mon terrain de recherche m'a mené sur cette piste afin de développer un sentiment de confiance avec les fonctionnaires et dans le but de diminuer leur méfiance à mon égard et à l'égard de la recherche universitaire en général (Lassiter 2005). De cette manière, j'ai construit, partagé et validé mes outils de collecte de données (sondage en ligne, canevas d'entrevue, échancier de rencontres) avec les participants et je les ai tenus informés régulièrement de l'avancement de la recherche. J'ai ainsi obtenu une participation plus grande que celle espérée originellement et la collaboration avec les interlocuteurs a été très riche à cet égard. Par ailleurs, c'est dans le cadre des rencontres du RÉMIRI que j'ai pu leur présenter mes outils de collecte et leur partager mes premiers constats de la recherche. À chaque rencontre, j'ai aussi eu la possibilité de clarifier de vive voix des éléments contextuels ou encore de valider certaines théories avec mes informateurs, ce qui m'a donné une plus grande confiance dans la poursuite de l'analyse et de l'écriture.

Ce contact singulier qu'offre la méthode ethnographique permet d'accroître la relation de confiance qui peut s'établir entre le chercheur et ses informateurs. J'ai moi-même vécu ce changement de posture avec presque chacun des fonctionnaires rencontrés. J'ai pu le constater quand par exemple, en entrevue, on me faisait des remarques telles que « je ne l'ai jamais dit à personne », « ne répète ça à personne » ou encore « je ne devrais peut-être pas te dire ça, mais... ». Aussi, la majorité des participants a abordé, à un moment ou à un autre, des éléments de leur vie personnelle. Que ce soit en lien avec leurs enfants, un voyage, une

réflexion face à leur rythme de vie, une épreuve à surmonter, bref, j'ai pu avoir accès à l'individu derrière le fonctionnaire. Cette relation de confiance est essentielle au bon déroulement de la recherche et elle nécessite une attention particulière en ce qui concerne l'anonymisation des données. C'est à la fois rassurant pour le chercheur et pour les participants, surtout dans le cadre complexe de l'administration publique municipale.

1.2 Échantillonnage

En ce qui concerne le choix de mes informateurs, mon principal critère était de recruter des fonctionnaires municipaux au Québec ayant, dans leur mandat, des tâches reliées à l'immigration et aux relations interculturelles. Comme la majorité des études sur l'immigration au Québec sont réalisées sur la Ville de Montréal, je souhaitais avoir un portrait qui soit moins « montréalocentrique » pour ainsi exposer plus largement le virage municipal qui s'effectue au Québec. Des représentants de grandes et moyennes villes³ de différentes régions étaient recherchés afin d'établir un portrait qui prend en compte la pluralité des réalités territoriales en lien avec les enjeux reliés à la diversité ethnoculturelle. J'ai donc établi un échantillon raisonné qui m'a permis de faire le choix délibéré des participants à la recherche. J'ai fait une distribution en fonction des différentes caractéristiques des municipalités (grandeur, localisation, taux de diversité, etc.) ainsi que des acteurs municipaux (origine ethnique, âge, sexe, années d'expérience, etc.).

³ Selon la classification de l'UMQ, une grande ville est une ville de 100 000 habitants et plus. Une ville de taille moyenne se situe entre 20 000 et 100 000 habitants.

J'ai donc fait appel aux contacts que j'ai pu me faire à travers les rencontres du RÉMIRI. Autour de cette table de discussion se trouvent des représentants de dix villes au Québec (Montréal, Laval, Longueuil, Brossard, Gatineau, Drummondville, Sherbrooke, Québec, Saguenay et Rimouski⁴). C'est donc avec elles que j'ai travaillé. Le choix des villes étudiées s'est fait naturellement par l'entremise de leur implication au réseau, sans regard sur la durée de leur engagement dans celui-ci. Il va sans dire aussi que ces dix villes sont représentatives du travail qui s'effectue actuellement sur le territoire québécois en lien avec l'immigration et les relations interculturelles. Sur ces dix villes, représentantes de neuf régions, se trouvent notamment les quatre villes de plus de 100 000 habitants avec plus de 10% d'immigrants (Montréal, Gatineau, Laval, Longueuil). De plus, sept ont signé des ententes avec le MIDI lors du dernier appel de proposition (Montréal, Laval, l'agglomération de Longueuil, Québec, Gatineau, Sherbrooke, Drummondville) et huit sont reconnues par le gouvernement comme ville d'accueil des personnes réfugiées (Montréal, Québec, Sherbrooke, Drummondville, Gatineau, Laval, Longueuil et Rimouski).

Je suis consciente que mon échantillon est très orienté vers les fonctionnaires municipaux (à l'exception d'un représentant de Promotion Saguenay, d'un représentant de l'UMQ et d'un représentant du CIM). Ainsi, afin de nuancer les propos recueillis par mes informateurs principaux et afin d'avoir l'autre revers de la médaille, j'ai pris contact avec un conseiller en partenariat du MIDI pour organiser la tenue d'une entrevue. J'avais eu la chance de le rencontrer et d'échanger avec lui lors de quelques activités avec la ville. Cependant, il m'a

⁴ Depuis le début de l'étude, d'autres villes se sont ajoutés au RÉMIRI, mais j'ai gardé cet échantillon jusqu'à la fin de la recherche.

répondu que, dans le cadre de ses fonctions au ministère, il ne lui était malheureusement pas possible de participer formellement au projet de recherche. J'ai donc tenté d'avoir accès au point de vue de ces acteurs autrement. En effet, dans mes rencontres de terrain, j'ai pu échanger de manière informelle avec plusieurs conseillers du MIDI⁵ me donnant alors une petite idée de leur rôle de conseiller avec les villes et de la manière dont le ministère conçoit les enjeux liés à l'immigration. De plus, mes rencontres de terrain dans certains nombres de villes m'ont permis de côtoyer des représentants d'organismes communautaires, de représentants d'arrondissements, d'employés de centre de loisirs, etc. Ces rencontres m'ont aussi ouvert les yeux sur la réalité terrain et les enjeux que peut rencontrer la ville dans la mise en application de programmes et la coordination des services de proximité. Ces conversations avec ces acteurs non municipaux viennent sans aucun doute enrichir ma compréhension des enjeux territoriaux.

1.3 Méthodes de collecte de données

Afin de maximiser le temps et afin de contourner les obstacles logistiques de ma recherche, j'ai divisé ma collecte de données en quatre méthodes distinctes: un questionnaire en ligne, de l'observation participante, des entrevues semi-dirigées et l'analyse de documents officiels. Dans un souci de cohérence, ce sont les mêmes participants qui furent sollicités à chaque étape de la recherche. Si certaines de ces méthodes m'ont permis de recueillir plus d'éléments que

⁵ Chaque région a un conseiller en partenariat d'assigné. Plusieurs villes du RÉMIRI font affaire avec le même conseiller qui est responsable de gérer les questions liées aux ententes Ville-MIDI.

d'autres, ces méthodes sont complémentaires et elles sont surtout toutes nécessaires à la compréhension du sujet à l'étude.

1.3.1 Questionnaire en ligne

Premièrement, un sondage en ligne a été envoyé à tous les fonctionnaires municipaux ayant accepté de recevoir des informations sur le RÉMIRI⁶. Étant la secrétaire du RÉMIRI à l'époque, j'avais accès aux adresses courriel des membres. Pour ce faire, j'ai utilisé le site *Survey Monkey* que j'ai choisi pour sa facilité de manipulation et de comptabilisation des données. Au total, neuf fonctionnaires de neuf villes différentes ont accepté de remplir le sondage jusqu'à la fin. Ce sondage se trouve en fait être un questionnaire d'entrevue rempli par les répondants via Internet. Cette technique qui s'apparente au sondage d'opinion permet d'obtenir des informations sur l'état d'esprit de la population ciblée. Toutefois, la petite quantité de répondants ne me permet pas de faire de généralisation. L'utilisation du sondage avait comme objectif de me donner une première idée de la manière dont les relations interculturelles sont abordées par l'échelle municipale au Québec. Ce sondage peut être utilisé, dans un deuxième temps, comme moyen de triangulation des données. Une partie du questionnaire était aussi orienté de manière à voir la diversité des pratiques des fonctionnaires

⁶ Certaines villes ne participent pas physiquement au RÉMIRI, mais ont tout de même tenu à être au courant par courriel des travaux du réseau. C'est à toute cette liste que j'ai fait parvenir le sondage.

municipaux à travers le Québec ainsi que la marge de manoeuvre individuelle (pouvoir d'action et d'influence) des fonctionnaires⁷.

1.3.2 L'observation participante

Deuxièmement, comme le dicte la démarche ethnographique, j'ai fait de l'observation participante, et ce, sur une période de six mois. Il faut dire que mon implication au sein du RÉMIRI remonte bien avant la mise en oeuvre de mon projet de recherche. En effet, depuis la première rencontre des villes au printemps 2015, alors qu'il n'était pas encore constitué en réseau⁸, j'y étais à titre de secrétaire de la rencontre. Étant étudiante affiliée au LABRRI, mon directeur de recherche m'avait invité à participer à cette première rencontre en sachant que le sujet abordé recoupait mes intérêts de recherche. C'est alors que s'est effectué mon premier contact avec plusieurs de ces fonctionnaires qui sont devenus par la suite mes interlocuteurs. J'ai été désignée et reconnue par les membres comme secrétaire du réseau, donnant une légitimité à ma présence à la table. Mon titre de secrétaire m'a permis de faire partie du « groupe », et ce malgré mon manque d'expérience dans les sujets abordés.

Suite à l'obtention de mon certificat d'éthique, ces rencontres sont devenues un moyen pour moi d'obtenir de l'information pertinente sur mon sujet d'étude et de consolider mes rapports avec ces fonctionnaires. Ces rencontres, un peu à la manière d'un *focus group*, « permet(tent)

⁷ Par exemple: Selon vous, quels sont les concepts clés pour une politique/plan d'action relié à la diversité et à l'immigration? Quels liens avez-vous avec les responsables du service du personnel chargés d'assurer l'application du programme d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE)? Ou encore, si votre ville possède son propre corps de police, avez-vous été appelé à intervenir auprès des populations concernées ou des policiers lors de tensions entre les deux? Et à quel titre?

⁸ Le réseau fut officiellement créé en 2016 lors de la 3e rencontre à Sherbrooke.

d'évaluer des besoins, des attentes, des satisfactions ou de mieux comprendre des opinions, des motivations ou des comportements » (Moreau et al., 2004: 382). Elles m'ont aussi donné l'occasion de concevoir les fonctionnaires comme un groupe possédant des particularités. Ma collecte de données, qui s'est étendue du printemps à l'automne 2017, m'a permis d'ajouter deux de ces rencontres d'une journée chacune à mon corpus de données⁹. De plus, lorsque le réseau s'est organisé à l'interne et a décidé de se doter d'un comité de coordination, on m'a demandé d'en faire partie afin de participer à l'organisation des rencontres. J'ai ainsi obtenu un plus grand rôle au sein du réseau et j'ai pu faire partie des discussions préparatoires aux rencontres. Ceci m'a permis de voir quels enjeux étaient priorisés pour les discussions et pour quelles raisons, et j'ai pu comprendre le côté stratégique derrière chacune de ces journées. Une des rencontres du comité de coordination se trouve aussi dans mon corpus de données.

En plus de ma présence aux rencontres du RÉMIRI et de son comité de coordination, j'ai ciblé quatre villes (Québec, Laval, Sherbrooke, Gatineau) avec lesquelles j'ai pu approfondir mes connaissances de l'administration municipale en participant à des rencontres de travail avec l'agent professionnel responsable du dossier. Dans le temps qu'il m'était donné pour réaliser mon terrain ethnographique, il m'était impossible de visiter les dix villes et d'observer chacune des pratiques des fonctionnaires présents dans le réseau. De plus, la quantité de données qu'une telle collecte représente aurait été impossible à analyser dans le cadre d'un mémoire de maîtrise. Le choix de ces quatre villes s'est donc fait en fonction du degré d'organisation interne de la ville. Afin d'en ressortir avec un maximum de données dans le

⁹ J'ai cependant continué de participer aux rencontres du RÉMIRI à titre de secrétaire après la fin de ma collecte de données.

court laps de temps qu'il m'était donné, je devais être dans des institutions actives. Les caractéristiques recherchées étaient: 1) un ou des employés à temps plein, 2) un historique d'actions municipales précédant l'abolition des CRÉ et 3) une vision du rôle de la ville dans l'immigration et les relations interculturelles (par l'entremise d'une politique, d'un cadre de référence ou autre document officiel). Ces quatre institutions, non seulement possèdent un ou plusieurs employés attirés au dossier de l'immigration, mais agissent aussi comme leader dans le dossier. Il était important pour moi de prendre connaissance non seulement des tâches accomplies par ces agents au quotidien, mais aussi de saisir la réalité dans laquelle ils travaillent afin de replacer les actions réalisées dans leurs contextes. Ainsi, comme le mentionne Abélès, une observation intensive des fonctionnements institutionnels permet de contourner le discours que l'institution produit sur elle-même (Abélès, 2011). Il va de soi que le coeur des résultats est basé sur ma présence comme observatrice privilégiée dans ces quatre institutions municipales.

Enfin, ayant peu de temps sur le terrain, j'ai cru bon utiliser la technique du « shadowing¹⁰ ». Cette méthode est un dérivé de l'observation participante de l'ethnologue (Czarniawska, 2014), mais elle commande de saisir chaque occasion de la présence dans l'institution et d'accompagner ceux qui y sont de manière continue (Schiller, 2016: 13). Pour Czarniawska, « shadowing is a way of studying the work and life of people who move often and quickly from place to place » (Czarniawska, 2014: 92). Cette méthode m'a mené dans des situations tout à fait inusitées et imprévues, par exemple une entrevue informelle avec un fonctionnaire lors

¹⁰ Technique notamment utilisée par Maria Schiller dans sa recherche doctorale auprès de fonctionnaires municipaux en Europe (Schiller, 2015).

d'une visite chez son garagiste entre deux rencontres d'organismes. Ainsi, la participation s'étend au-delà de la simple observation au sein des murs de la Ville, ce qui permet ultimement de connaître les fonctionnaires en tant qu'individus (Schiller, 2016: 14) et comme acteur social. Comme j'ai pu le constater, la personnalité des fonctionnaires a une grande influence dans la manière dont ils se consacrent à leur mandat. Il m'était donc essentiel de connaître, non seulement les tâches réalisées par chacun, mais aussi quelle était la logique derrière.

En tout, j'ai pu participer à treize rencontres dans ces quatre villes. J'ai assisté à des rencontres avec des partenaires communautaires (à la ville ou chez l'organisme, en groupe ou individuel), avec des partenaires institutionnels (Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS), Commissions scolaires, Emploi Québec, etc.) et avec des groupes de travail interne. J'ai arpenté les couloirs de ces villes, j'ai dîné avec les fonctionnaires des différentes divisions, j'ai emprunté des cubicules vides pour y travailler entre deux rencontres, j'ai collaboré à l'animation de groupe de discussion dans une consultation publique, j'ai aidé à la préparation des salles de conférences, j'ai été témoin d'échanges téléphoniques avec famille, collègues, partenaires, bref, j'ai eu la chance de faire partie du quotidien de ces gens pendant quelques semaines. Chacune de ces rencontres, en plus d'être riches en informations, fut une occasion pour moi de saisir l'ambiance qui peut régner dans les bureaux d'une administration municipale. J'y ai ressenti la lourdeur des procédures administratives tout comme la frénésie des bons coups. J'y ai notamment constaté, à mon étonnement, l'esprit d'équipe qui peut régner entre les employés d'un même service, et ce, malgré l'hétérogénéité des dossiers.

1.3.3 Entrevues semi-dirigées

Troisièmement, l'ethnographie ne serait pas complète sans la tenue d'entretiens. Cette technique de collecte de données s'inscrit, avec l'observation, dans un processus où chacune s'appuie sur l'autre pour progresser. Il ne faut pas les voir comme étant une après l'autre, ou encore l'une préalable à l'autre, mais plutôt comme deux techniques qui vont de pair. J'ai réalisé des entrevues semi-dirigées avec douze fonctionnaires de dix villes différentes (Montréal, Laval, Longueuil, Brossard, Gatineau, Drummondville, Sherbrooke, Québec, Saguenay et Rimouski). À noter que dans le cas de Saguenay, lors de cette recherche, le dossier de l'immigration était porté par Promotion Saguenay, la société de développement économique de la ville de Saguenay. Bien qu'étant indépendant de la ville, Promotion Saguenay reçoit la majorité de son financement de la ville, en plus d'avoir le maire - non pas en tant qu'individu, mais dans le cadre de ses fonctions d' élu - comme président du conseil d'administration.

Sur ces douze participants, j'ai rencontré deux chefs de division et dix agents professionnels. Tous ont des tâches en lien avec l'immigration et les relations interculturelles dans leurs institutions respectives. Le nombre de chefs de division interviewé est certes trop petit pour vraiment en faire une distinction dans les données. Cependant, leurs points de vue des enjeux liés à la cohésion sociale, souvent plus macro, m'ont permis de porter un autre regard sur le travail des agents professionnels. Les participants sont en grande partie des professionnels avec un mandat partiel ou complet relié à l'immigration, ce qui fait que les résultats sont

majoritairement orientés en fonction de leur place dans l'organisation. En plus de la présence de ces fonctionnaires et du représentant de Promotion Saguenay, le RÉMIRI est composé d'un représentant de l'UMQ et un représentant du CIM. Ces deux organisations jouent aussi un rôle indirect sur l'action des villes dans ce dossier, c'est pourquoi j'ai cru pertinent d'inclure ces deux représentants dans mon corpus de données, portant le total des entrevues à quatorze. Comme le sondage en ligne était rempli avant l'entrevue, cela m'a donné la chance de mieux préparer les questions d'entrevue par la suite et de me concentrer sur l'approfondissement de certaines problématiques. Ces entretiens formels ont tous eu lieu dans les milieux de travail des individus rencontrés. Lors de ces entrevues, je me suis concentrée sur la dimension individuelle des acteurs avec des questions comme les défis et les motivations au travail, le ressenti dans les négociations d'ententes, dans les changements organisationnels de l'institution, et la perception du rôle de la municipalité dans les enjeux liés à l'immigration et aux relations interculturelles.

1.3.4 L'analyse de documents officiels

Enfin, j'ai fait une recension de plans d'action et de politiques des villes en lien avec la problématique à l'étude. Bien que la recherche ethnographique se concentre avant tout sur l'observation des pratiques, Bellier souligne l'importance des écrits produits par l'institution et l'analyse de ses discours et de ses textes puisqu'ils « servent de base de discussion entre eux et de liaison avec l'extérieur » (1997: 140). Dans les dernières années, les villes de Sherbrooke, Gatineau et Saguenay se sont dotées de politiques d'accueil, d'intégration et de rétention des immigrants afin d'encadrer l'action municipale en la matière. La municipalité régionale de

comté (MRC) de Rimouski-Neigette a fait la même chose. Les plans d'action ont aussi été analysés selon les différents rôles que la ville se donne. Dans un souci de rigueur, je me suis aussi attardée aux documents produits par le MIDI, soit la politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion (2015a), la Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion 2016-2021 *Ensemble, nous sommes le Québec*, le cahier explicatif d'appel de propositions à l'intention des municipalités 2017-2019 et la trousse d'information à l'intention des municipalités du Québec sur les enjeux de l'immigration et de la diversité ethnoculturelle (2013). L'analyse de cette littérature permet notamment de valider l'information récoltée lors des observations et des entrevues. À la lecture de ces documents institutionnels, j'ai relevé les informations pertinentes en fonction des catégories suivantes: Mission et valeurs de l'institution, programmes et actions, relations entre les ministères, la ville et le milieu communautaire. De plus, toute cette lecture attentive me fut d'un grand appui dans les entrevues individuelles puisque ces documents constituent, pour la ville, un engagement de même qu'une mémoire institutionnelle. À quelques reprises, aborder ces documents m'ont permis de retracer avec l'agent professionnel les débuts de l'action municipale dans le domaine de l'immigration. Ceci fut aussi pertinent dans ma compréhension des éléments contextuels qui ont mené les villes à se préoccuper de ces enjeux de cohésion sociale ainsi que la concertation avec les autres acteurs essentiels.

1.4 Le terrain dans les institutions municipales

Mon passage dans les institutions fut somme toute bref, variant de quelques semaines à quelques jours selon les villes. J'ai su négocier ma présence dans les quatre institutions

convoitées. Le processus fut plus facile dans certaines villes que d'autres, mais règle générale, tous furent accueillants et collaboratifs envers moi. Chaque fois, j'ai envoyé mon devis de recherche ainsi que mon certificat d'éthique par courriel en suggérant une rencontre téléphonique pour bien présenter le projet et pour répondre aux questions. Dans deux villes sur quatre, j'ai dû d'abord obtenir l'approbation du chef de division avant de pouvoir entamer des démarches avec l'agent professionnel pour le suivre. J'ai été agréablement surprise de l'engouement généralisé envers mon projet de recherche. Partout où je suis allée, j'ai été bien accueillie et je me suis vite sentie à ma place.

Le travail d'un fonctionnaire étant essentiellement un travail administratif, ma présence dans l'institution n'aurait pas toujours été pertinente et il n'était pas intéressant, ni pour moi ni pour les participants, de les regarder travailler à leur bureau. De plus, au plan organisationnel, les ressources humaines des villes ne savaient pas comment qualifier ma présence dans l'institution. Dans un cas en particulier, il aurait fallu me donner un titre de stagiaire pour que j'aie accès librement aux bureaux, ce qui représentait une procédure longue et complexe pour la courte période au cours de laquelle j'aurais réellement été présente. C'est ainsi qu'en parlant avec les fonctionnaires, il fut conjointement établi qu'il serait plus pertinent pour moi de participer aux différentes tables de concertation et rencontres projets avec les partenaires. En ayant fait de mon sujet d'étude la gouvernance de proximité, cette décision n'affectait aucunement ma recherche puisque je cherchais justement à comprendre le rôle des fonctionnaires dans le travail en partenariat. C'est ainsi que ma présence dans l'institution s'est concentrée majoritairement par une ethnographie des différents moments dans les

processus de concertation. Dans les quatre villes concernées, j'ai pu prendre part, en compagnie des fonctionnaires responsables, à de nombreuses réunions de projets, de table de concertation et même une consultation publique et une assemblée générale d'un organisme.

Avec chaque fonctionnaire, nous avons développé une procédure dans laquelle nous étions tous les deux confortables. Par exemple, un des fonctionnaires a décidé de me partager son agenda. Je n'ai eu qu'à choisir les rencontres auxquelles j'allais participer en fonction de mon horaire. Il était important pour moi que les participants se sentent totalement à l'aise de m'avoir à leurs côtés. C'est pourquoi je leur ai laissé le contrôle quant au choix des rencontres. À chacune d'elle, je me permettais d'arriver d'avance afin de repérer les lieux, de voir les gens arriver, d'échanger avec eux, etc. C'est de cette manière que j'ai pu, entre autres, avoir de l'information sur la perception des employés des organismes communautaires et des arrondissements sur le travail fait par la ville, de leurs relations avec la division concernée et avec le fonctionnaire municipal que je suivais. Rares furent les fois où m'a présence avait été annoncée aux partenaires préalablement. Ceci a créé une curiosité généralisée à mon égard. On m'a souvent présenté comme « invitée surprise », ou comme « participante externe ». À chaque nouveau groupe que je rencontrais, je faisais une brève présentation de ma recherche, j'expliquais ma présence avec eux et je répondais aux quelques questions. J'ai toujours eu le souci de mettre tout le monde à l'aise en leur précisant que ma recherche portait sur la ville et non sur eux ou l'organisation qu'ils représentaient. Malgré la sensibilité des enjeux je n'ai jamais ressenti que j'aie dérangé ou que ma présence fût mal perçue. D'ailleurs, plusieurs personnes rencontrées dans le cadre de ces rencontres étaient familières avec le monde de la

recherche et avaient été ou étaient engagées dans un processus de recherche-action avec différents groupes de chercheurs. Enfin, je suis persuadée que la confiance que m'ont témoignée les fonctionnaires et l'ouverture avec laquelle ils m'ont intégré dans leurs différentes activités ont contribué au climat hospitalier à mon égard.

Concrètement, je m'attendais à faire majoritairement de l'observation non-participante dans ces rencontres. Les modalités de ma présence aux rencontres n'avaient pas fait état de discussions avec les fonctionnaires. Je ne voulais surtout pas déranger le cours de la rencontre et j'étais prête à m'effacer dans le décor et à prendre mes notes. Or, partout on m'a intégré dans les discussions, m'invitant à donner mon avis et à poser des questions. On arrêtait même les débats pour m'expliquer ou me mettre à jour sur les enjeux. De rencontre en rencontre, on me reconnaissait et l'on me demandait des nouvelles sur l'avancée de ma collecte des données. La fierté régionale de mes interlocuteurs est souvent ressortie et l'on me demandait mon taux de satisfaction personnel face à ma présence dans l'institution et dans la ville en général. Mon origine abitibienne a aussi servi à me dissocier de la métropole et à créer rapidement des solidarités avec les participants. On m'a identifié comme quelqu'un qui comprend les régions et à qui l'on pouvait parler franchement sans avoir peur de contribuer aux stéréotypes de la région. Il va sans dire aussi que la dimension comparative des villes a suscité un fort intérêt, me demandant chaque fois quelle ville est la meilleure en matière d'intégration des immigrants. Il est bien entendu que j'étais préparée à ce qu'on me présente davantage les bons coups de la ville. J'étais alerte à cet égard et j'ai ainsi pu repérer ces

commentaires enjoliveurs. Cela dit, je ne cherchais pas à évaluer qualitativement leur travail, sinon que d'en comprendre l'étendue et les enjeux qui y sont reliés.

1.5 Difficultés rencontrées

Contrairement aux recherches effectuées en laboratoire, les variables incontrôlables sont nombreuses et représentent un défi de taille pour le chercheur en sciences humaines. Bien qu'étant peu nombreuses, les difficultés rencontrées lors de la collecte de données n'étaient pas simples à contrôler et elles ont eu, finalement, un impact sur le contenu des données de recherche. Une première difficulté peut être décrite comme étant d'ordre organisationnel. En effet, n'entre pas qui veut dans une administration municipale. Avoir accès au savoir dans l'institution prend du temps. J'ai dû être patiente et stratégique dans mes communications avec les fonctionnaires. De plus, les délais de réponses par courriel, les retours d'appels ou encore les rencontres qui sont tout simplement reportées pour diverses raisons allongent le processus. La patience et la compréhension pour ces situations sont nécessaires au bon déroulement du terrain par la suite. Tous ces éléments mis ensemble ont fait en sorte que mon terrain a pris plus de temps que je l'aurais souhaité initialement et j'ai dû réajuster mon échéancier à plusieurs reprises. Tout bouge tout le temps dans une administration municipale et je me suis aperçue rapidement que je n'allais jamais être une priorité pour mes informateurs et que j'étais même plutôt facile à déplacer dans un agenda. Je devais donc trouver un équilibre entre la sollicitation répétée et l'attente passive de retours d'appels. De plus, une partie de ma personnalité ne veut pas déranger ou forcer les gens à faire quoi que ce soit. Jumelé aux horaires chargés des fonctionnaires rencontrés, ceci a fait en sorte qu'à quelques reprises des

thèmes d'entrevues n'ont pu être assez approfondis lors des entrevues, me demandant de retourner valider l'information plus tard dans le processus d'analyse des données.

La deuxième catégorie de difficultés est reliée au contexte sociopolitique au moment de mon terrain ethnographique. Concours de circonstances, le contexte dans lequel j'ai effectué ma collecte de données n'était pas des plus favorables pour l'étude de l'action municipale due à deux facteurs externes. Premièrement, l'observation dans les villes s'est faite dans les mois précédant les élections municipales. Le sujet à l'étude, en étant particulièrement délicat pour les élus, certains projets avaient été retardés ou encore mis sur pause par les politiciens qui pouvait craindre des critiques, des débats idéologiques ou tout simplement une mauvaise publicité. Deuxièmement, mon terrain a eu lieu dans la foulée des négociations d'ententes entre les villes et le MIDI. La grogne se faisait d'ailleurs sentir chez plusieurs fonctionnaires rencontrés. Plusieurs des villes rencontrées en étaient encore à l'étape de la mise sur pied du plan d'action lors de mon passage. Ainsi, l'argent n'ayant pas encore été octroyé, peu de projets avaient lieu. Dans certaines villes j'ai pu prendre connaissance d'actions relevant du plan d'action précédent qui étaient encore actives. Ces éléments ont eu un impact considérable sur les rencontres auxquelles j'ai pu prendre part, mais ils ont aussi teinté les entretiens réalisés. Les relations avec le Ministère ont pris beaucoup de place dans les entrevues, rendant les fonctionnaires parfois émotifs. Bien qu'il soit facile à première vue de dépeindre le MIDI comme étant le malveillant de cette histoire, l'approche systémique (voir chapitre 2) nous amène à percevoir le MIDI comme étant lui aussi pris avec des contraintes avec lesquelles il doit faire face et qui le fragilise dans ses interactions avec les autres acteurs.

En troisième lieu, lors de mes rencontres dans les villes je me suis retrouvée dans une situation tout à fait inopinée; celle, malgré moi, de conseillère. Résultant de mon passage dans les villes, on m'a vite reconnu une expertise en ce qui a trait aux pratiques des autres villes et des réponses qu'elles ont apportées face à certains défis rencontrés. Plus d'une fois des agents professionnels des villes et des employés d'organismes communautaires m'ont interpellé afin d'avoir des conseils dans l'élaboration de certains projets. Lors de certaines entrevues - souvent dans des villes qui ont moins d'expertise ou au sein desquelles le rôle de la ville et du fonctionnaire responsable du dossier est plus ou moins défini - les rôles se sont inversés et je me suis retrouvée, malgré moi, dans la position de l'interviewée. Je n'ai jamais pensé que le manque criant de ressources et d'expertise qualifiée dans le domaine aurait pu avoir un impact sur la tenue de ma recherche. Sans m'en rendre compte, je suis devenue celle qui détenait le savoir et donc intéressante à faire parler. En plus de me créer un malaise, ceci a eu un impact sur les données recueillies puisque le temps alloué aux entrevues était souvent limité et préétabli. Je présume aussi que la manière dont les participants ont répondu à mes questions était aussi teintée par cette perception qu'ils ont de moi et ce que je représentais pour eux. Bien que dans certains cas je crois que cela m'a été favorable puisqu'on m'a attribué des connaissances et un savoir-faire dont ils ont besoin, la pression ressentie a malgré moi influencé le cours de la recherche ainsi que mon désir de produire une analyse qui pourrait être utile pour les fonctionnaires municipaux.

Enfin, sans vouloir discréditer le travail effectué, je sens qu'une remarque concernant l'entendement que peut en faire le lecteur est avant tout nécessaire. Mon échantillon de

participants, bien que consciencieusement établi, ne permet pas une généralisation des pratiques municipales dans le domaine de l'interculturel. Bien qu'il soit probable que certains éléments présentés puissent correspondre à d'autres contextes municipaux externes à ceux étudiés ici, je n'ai pas la prétention d'effectuer un portrait généralisé à l'ensemble du Québec. Les données présentées dans ce mémoire sont plutôt une esquisse de l'action municipale et l'analyse qui en ressort ne s'applique a priori qu'aux villes rencontrées.

CHAPITRE 2: CADRE THÉORIQUE

Étudier un phénomène qui soit autant associé à la science politique, comme celui de la gouvernance des municipalités, peut être difficile à justifier pour un anthropologue. Cette section du mémoire se veut donc un éclaircissement des concepts théoriques mobilisés lors de l'analyse. Cela permettra de faire la distinction entre les influences anthropologiques et celles provenant de la science politique. Au demeurant, cette citation de Wittezaele aborde, à mon avis, toute l'importance de l'explicitation du cadre théorique.

Il faut donc se montrer particulièrement vigilant quant au choix de la théorie explicative. La réflexion n'est déjà pas banale ; elle signifie que, comme le sens est donné par la théorie, encore faut-il savoir quelle théorie permettra de rendre compte le mieux possible des phénomènes étudiés. Et de plus, elle implique que le regard que nous posons sur les faits n'est pas neutre, qu'il est préorienté par des principes qu'il nous est possible de spécifier. (Wittezaele, 2008: 19)

Pour mener à bien l'analyse de mes données sur l'action municipale, je me suis basée sur un cadre théorique et analytique systémique. L'approche systémique, telle qu'elle s'est développée à travers l'École de Palo Alto, permet de voir les codes et les dynamiques qui composent l'univers de sens et d'action de l'action municipale. Dans un deuxième temps, la prise en compte de la gouvernance multiniveau permet une application des principes de l'analyse systémique. En effet, pour comprendre l'importance des relations entre les divers paliers gouvernementaux, il faut savoir que la particularité du palier municipal réside à la fois dans sa proximité au terrain (qui lui permet d'adapter ses pratiques), mais aussi dans sa capacité d'influencer les paliers supérieurs (Good, 2009; Fourot, 2013) et ce, malgré le fait que plusieurs programmes municipaux proviennent des ministères provinciaux. Ensemble,

l'approche systémique et l'analyse mult niveau permettent de prendre en compte la composition du système qu'est la ville, ainsi que les interactions qui ont lieu à l'intérieur comme à l'extérieur et qui peuvent avoir un impact sur ce même système. Résultant de l'analyse systémique, le virage municipal est essentiel à décortiquer ici puisque ce phénomène a eu un grand impact sur mon objet d'étude. Il s'agit en quelque sorte de la genèse de la recherche. Enfin, une confusion dans les termes employés par les institutions dans leurs publications me force à m'attarder à la terminologie de l'interculturel et d'en clarifier quelques expressions afin de commencer cette analyse sur des bases solides.

2.1 L'analyse systémique

Si plusieurs anthropologues avaient déjà un modèle d'analyse que l'on qualifierait de systémique (Lévi-Strauss, 1949; Leach, 1954, Barth, 1989), il semble actuellement avoir une nouvelle tendance pour ce cadre d'analyse (Genest, 2017; Gratton, 2012; White et Côté, à paraître). Pour mieux comprendre l'apport de l'analyse systémique dans mes recherches anthropologiques sur la gouvernance de proximité dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles, il faut d'abord revenir à l'apport de Gregory Bateson et à l'École de Palo Alto qui ont joué un grand rôle dans l'élaboration des théories qui sont utilisées aujourd'hui dans plusieurs disciplines. Je présenterai aussi les principales notions qui permettent une analyse systémique des enjeux liés à l'intégration des immigrants dans le contexte actuel soit la double contrainte, la rétroaction, l'homéostasie et le paradoxe.

Gregory Bateson est probablement celui qui a fait le plus pour élaborer un modèle systémique comme cadre théorique en anthropologie. En science politique, cette approche remonte aux années 1950 (Easton, 1953). Après avoir vu l'émergence d'un courant d'études systémiques en science politique, elle fut mise de côté par les politologues. Bateson est effectivement la personne la plus souvent associée avec l'École de Palo Alto, même si le nom de cette école de pensée fait allusion au fait qu'il n'a pas travaillé seul. Par ses recherches, il s'est efforcé de trouver la structure qui relie différents systèmes et écosystèmes. Il a contribué à l'élaboration de la pensée systémique notamment par des principes qui seront repris comme étant des fondements des travaux de l'École de Palo Alto soient : « les principaux mécanismes d'un ensemble peuvent être révélés par l'étude approfondie d'un des aspects de cet ensemble » et « on ne peut pas séparer l'individu du contexte culturel et relationnel dans lequel il évolue » (Picard et Marc, 2013). C'est grâce à ce dernier principe qu'il est d'ailleurs considéré comme un précurseur de la pensée systémique et interactionniste. Il a mobilisé aussi les théories des « types logiques », desquelles il en retiendra qu'une « confusion entre les différents niveaux peut conduire à des erreurs de traitement de l'information et à des dysfonctionnements dans le raisonnement personnel ou la communication interpersonnelle » (*idem*). Ce dernier constat est fondamental dans la pensée systémique.

Pour bien saisir la pensée systémique (comme théorie ou comme école de pensée), il faut d'abord la situer dans la plus grande famille des approches constructivistes. Celles-ci permettent de « dénaturer les phénomènes, d'en éclairer l'historicité et d'en faire ressortir la contingence » (Galvez-Bechar 2009: 106 cité dans Genest, 2017: 64). De plus, il « s'oppose

aux préceptes positivistes d'évidence, de réduction, de causalité et d'exhaustivité » (Genest, 2017: 65). Parmi les artisans du constructivisme, Piaget, en 1967, faisait de « la formation des connaissances dans l'interaction du sujet et de l'objet » le principe directeur de son « système cyclique des sciences » (Le Moigne, 2007: 96). Ainsi définie, la notion de système est perçue comme une mécanique de création du savoir. Le constructivisme en tant qu'épistémologie de la connaissance serait à favoriser dans l'étude de sujets complexes (Genest, 2017). Par ailleurs, toujours au sein du constructivisme nous dit Genest, la théorie de l'ouverture des systèmes sur leur environnement (Barth, 1987; Morin, 2005) permet de « modéliser des systèmes », même les plus complexes. Pour Le Moigne (2007), la modélisation systémique souligne la possibilité des « systèmes autonomes » à « transformer et se transformer, et produire et se produire, et relier et se relier, et maintenir et se maintenir » (Le Moigne, 2007: 188 cité dans Genest, 2017: 66). Ainsi, considérer les systèmes comme étant ouverts permet de soulever la multiplicité des influences sur un système.

Étant des sujets d'une grande complexité sociale, l'intégration des immigrants et surtout les relations interculturelles nécessitent une prise en compte de plusieurs facteurs et de plusieurs niveaux d'analyse. Ceci est dans le but de comprendre à la fois les éléments historique, économique et politique. L'analyse systémique apparaît donc intéressante à mobiliser dans ce cas-ci puisque, « pour l'école de Palo Alto, la connaissance, comme le sens, se déplace de l'objet à son contexte » (Gratton, 2012: 46). En effet, la pensée systémique permet de concevoir l'interaction entre les divers sous-systèmes qui forment un système ou des systèmes plus large. Dans sa vie de chercheur, Bateson a fait des ponts entre plusieurs disciplines (que

ce soit la biologie, l'anthropologie, la psychiatrie, les mathématiques, etc.). Son désir est avant tout de travailler « en confrontant de grands principes plus ou moins abstraits avec des observations de la vie courante » (Picard et Marc, 2013). Une de ces plus grandes contributions pour l'avancée de la pensée systémique est certainement d'avoir appliqué les théories de la cybernétique au plus grand nombre de situations possibles (Picard et Marc, 2013).

Certains éléments de l'approche systémique méritent de s'y attarder. Premièrement, la double-contrainte se présente comme la conceptualisation des « personnes prises dans un système permanent qui produit des définitions conflictuelles de la relation » (Winkin, 1981: 41). Développé alors qu'il est mis en contact avec les études psychiatriques, le concept de la double-contrainte trouve sa force dans la reconnaissance du fait que l'individu est piégé entre deux systèmes de codes et de valeurs. Peu importe l'action qu'il entreprendra, il se retrouvera en situation d'échec. Cette situation est souvent due à des messages contradictoires ou à des directives qui proviennent de différents cadres normatifs. À titre d'exemple, les fonctionnaires municipaux se retrouvent dans cette malencontreuse position de double-contrainte lorsque le MIDI empêche la ville de financer, dans le cadre de l'entente, les projets qui découlent d'une problématique vécue sur le territoire parce que le projet n'entre pas dans les priorités d'action du ministère. Ou encore, la Ville, qui est soumise à la loi 101 (qui vise la protection de la langue française), ne peut pas rédiger ses avis d'intérêt public dans une autre langue que le français. Il lui est donc difficile de rejoindre l'entièreté de sa population.

Deuxièmement, la rétroaction (*feedback*) se dit d'un « processus circulaire où des informations sur l'action en cours nourrissent en retour (*feedback*) le système et lui permettent d'atteindre son but » (Winkin, 1981: 16). L'intégration des immigrants, de manière générale, est ancrée dans cette logique de rétroaction. Les actions réalisées ont comme finalité l'intégration des immigrants dans notre système socioéconomique. Le gouvernement perçoit la rétroaction lorsque les immigrants participent économiquement à la société. Il ne faut donc pas s'étonner de la forte présence de l'aspect économique dans les discours produits par le gouvernement québécois et plus particulièrement par le ministère de l'Immigration comme il représente une réussite en termes d'intégration. Un troisième élément, l'homéostasie, va de pair avec la rétroaction. Elle « désigne un processus régulateur par lequel un organisme perturbé procède à une série de changements internes pour rétablir son équilibre antérieur » (Picard et Marc, 2013). On peut penser ici à la concertation qui fut ébranlée dans plusieurs régions à la suite de l'abolition des CRÉ et qui s'est recréée autour des municipalités. Les notions de rétroaction et d'homéostasie permettent d'appréhender les changements qui ont lieu dans l'institution municipale, mais aussi dans le système plus large qui englobe une pluralité d'acteurs.

Quatrièmement, le paradoxe peut être défini comme étant un « problème logique qui peut s'étudier à deux niveaux » (Gratton, 2012: 124). Ils peuvent transparaître dans différents contextes, le plus souvent dans la communication interpersonnelle. Par exemple, lorsque deux individus entrent en communication, il est fréquent qu'ils ne parlent pas de la même chose. Cette situation crée inévitablement de la confusion chez les individus en interaction. Par

ailleurs, Bateson présente trois échelles avec lesquelles il conçoit le monde. Ces trois ordres sont respectivement l'ordre universel, l'ordre culturel et l'ordre individuel (Bateson, 1984 dans Gratton, 2012: 47). Analyser une situation de l'ordre individuel avec le cadre culturel, par exemple, constitue un paradoxe courant dans l'analyse des situations interculturelles auxquelles les municipalités doivent de plus en plus faire face. Notre société de droit a encore de la difficulté à concevoir les besoins individuels différents qui peuvent déroger de ceux de la majorité. De plus, la ville doit se préoccuper des besoins reliés aux trois niveaux (individuel, culturel et universel) de ses citoyens. Elle doit s'assurer que les besoins universels de ses concitoyens sont comblés (par le logement abordable, la lutte contre les déserts alimentaires¹¹), elle doit prévoir la pratique de traditions culturelles différentes (exemple les lieux de cultes) et elle doit s'assurer que tout citoyen peut se développer individuellement (entre autres par le programme d'accessibilité universelle). Cependant, bien utilisé, ces trois niveaux nous dit Gratton, « permet(tent) de réaliser un changement de paradigme et de faire le passage d'une vision monoculturelle à une vision interculturelle » (Gratton, 2009: 91). Pour une institution comme la Ville, il est intéressant de développer une sensibilité pour ces trois niveaux. Enfin, pour se défaire d'un paradoxe, Bateson explique qu'« il faut seulement faire remarquer qu'il y a « confusion des niveaux d'abstraction » (Winkin, 1981: 37).

Enfin, j'ajouterais que le contexte a une grande importance dans l'analyse systémique. White dans son article sur l'analyse des postures pluralistes présente ce qu'il nomme « les noeuds de la pensée pluraliste » (2017). Basé sur son expérience de chercheur en contexte de

¹¹ Les déserts alimentaires sont des zones géographiques sans épiceries.

concertation à Montréal, il relève les principales tensions qui font surface suite à l'interaction de ces courants de pensée (diversité, discrimination ou dialogue). Son analyse démontre que chaque individu est traversé majoritairement par un de ces courants, que ce soit à cause de leur parcours professionnel ou personnel (White, 2017: 43). Ces tensions proviennent donc d'une vision spécifique d'une situation donnée en fonction du contexte propre à chacun. La place que j'ai moi-même prise dans le système, soit celle de l'institution municipale, fait en sorte que j'ai une vision déterminée du sujet à l'étude. Cette réalité est aussi perceptible quotidiennement sur le terrain dans le sens où chacun des acteurs impliqués dans l'intégration des immigrants a non seulement la vision d'où il se situe dans le système, mais il a aussi des objectifs spécifiques en fonction de l'organisation pour laquelle il travaille et la logique historique dans laquelle ces organisations inscrivent leurs actions.

2.2 La gouvernance multiniveau

Toujours en restant dans une logique systémique, un autre élément essentiel à la compréhension globale de l'immigration et de l'action municipale au Québec est la gouvernance multiniveau (MLG). La MLG apparaît comme une application du modèle systémique de Bateson. Selon Denters et Rose (2005), « new public management », « contraction out », « community partnerships », « multi-level and multi-actor governance » sont tous des néologismes utilisés pour parler de la gouvernance locale (2005: 1). Il est vrai que depuis quelques années la gouvernance est à la mode chez les chercheurs. La prolifération des études sur la ville et la gouvernance contribue au développement de la littérature sur la gouvernance locale et la gouvernance urbaine.

Pour Zincone et Caponio (2006), les recherches sur la gouvernance multinationale de l'immigration seraient des recherches de la quatrième génération. Selon eux, la première génération est composée d'études sur la démographie et les parcours migratoires, la deuxième génération se concentre plutôt sur l'intégration économique des immigrants alors que la troisième génération a réalisé des études sur l'intégration et la participation politique des immigrants (2006: 269). La MLG constitue donc un nouveau champ pour l'étude de la ville et de l'immigration. Si le débat est encore en cours auprès des chercheurs à savoir si la MLG peut être considérée comme un cadre théorique, je l'utiliserai plutôt dans ce mémoire à titre de guide, de principe directeur, et je le situe dans la grande famille de cadres qui s'inspirent de la pensée systémique (White et Côté, à paraître). C'est pourquoi je commencerai par donner les grandes lignes de la MLG et je la situerai dans les études sur la ville. Enfin, je m'attarderai à son utilité dans le cadre des études sur l'immigration et l'intégration des immigrants.

Développée par Gary Marks (1992) dans le cadre d'une analyse de l'Union européenne, ce modèle dit que l'« European integration is a polity creating process in which authority and policy-making influence are shared across multiple levels of government - subnational, national, and supranational » (Marks et al. 1996: 342). En effet, la MLG a comme particularité la reconnaissance de compétences qui peuvent se retrouver à plusieurs paliers gouvernementaux: « according to the multiple governance model, decision-making competencies are shared by the actors at different levels rather than monopolized by state executives » (Marks et al. 1996: 346). Abondamment citée, la définition de Schmitter reste à ce jour la plus éclairante:

an arrangement for making binding decisions that engages a multiplicity of politically independent but otherwise interdependent actors - private and public - at different levels of territorial aggregation in more-or-less continuous negotiation/deliberation/implementation, and that does not assign exclusive policy competence or assert a stable hierarchy of political authority to any of these levels. (Schmitter, 2004: 49 cité dans Zapata-Barrero et al., 2017: 242)

Ce cadre d'analyse a rapidement conquis les politologues et est devenu le modèle appliqué pour l'analyse de phénomènes qui ont lieu à trois différents niveaux soit la mobilisation politique, les politiques publiques et l'organisation politique (Piattoni, 2010: 18). Dans le cadre des études émergentes sur la ville, la MLG est aussi devenue un incontournable pour les chercheurs qui y voient une manière d'aborder l'échelle locale qui, dans bien des cas, est influencée et contrainte par les paliers supérieurs (Horak et Young, 2012). Cependant, le défi pour quiconque s'engage dans l'analyse multiniveau, est de dépasser la simple description des différents acteurs qui interviennent dans l'application d'une même politique publique (Campomori et Caponio, 2017). Je me permets ainsi de croire que la démarche issue de l'anthropologie des institutions, qui met notamment l'accent sur la compréhension de celles-ci et les interactions de ses acteurs, est un atout dans cette recherche par le fait qu'elle contourne cet écueil.

Au plan empirique, la question qui se pose est de savoir si ce modèle d'analyse des relations « centre-périphérie » est propre à l'Union européenne (qui doit notamment composer avec l'échelle supranationale) ou s'il est possible de le transposer dans le contexte nord-américain et plus spécifiquement canadien. L'ouvrage collectif dirigé par Horak et Young (2012), aborde le sujet et relève deux dimensions importantes de ce concept, qui elles, seraient applicables au

contexte canadien. Premièrement, il aborde la manière dont les ordres de gouvernements interviennent dans la création de politiques publiques et deuxièmement, la question de la gouvernance impliquant les acteurs non gouvernementaux (Young, 2012: 5-6). Ainsi, Young explique que la verticalité des interactions est intrinsèque à la MLG puisque tous les ordres ont des ressources différentes pouvant contribuer au développement des enjeux de politique publique (*ibid*: 5). Par ailleurs, c'est avec cette gouvernance locale que les gouvernements obtiennent les informations et les ressources pour des politiques plus appropriées (*ibid*: 6). Ces deux dimensions se retrouvent aussi de manière importante dans mes analyses. En outre, la MLG peut difficilement s'appliquer de manière globale aux relations intergouvernementales d'un État puisque les relations entre les ordres de gouvernement sont propres à chaque secteur (*ibid*: 5). Il serait par exemple impossible de prendre la situation entourant les relations intergouvernementales dans le domaine de l'agriculture et d'appliquer cette même analyse à celle de l'immigration. Chaque domaine a donc son propre système.

En ce qui concerne le domaine de l'intégration des immigrants, plus particulièrement, plusieurs recherches ont démontré que les modèles d'intégration des immigrants appliqués par les villes représentent un biais en faveur de l'échelle fédérale (Glick-Schiller et Çağlar 2008). Cependant, les chercheurs proposent de plus en plus qu'il soit impossible de bien saisir les dynamiques d'intégration des immigrants dans leur globalité sans poser un regard sur ce qui se fait au sein des municipalités (White, 2017; Burayidi, 2015; Fourot, 2015; Penninx et al., 2004; Qadeer, 2016; Tolley and Young, 2011). Aussi, plusieurs auteurs utilisent la MLG pour

situer l'action des villes dans ce champ d'action (Zapata-Barrero et al., 2017; Zincone et Caponio, 2006; Campomori et Caponio, 2017):

from an MLG research perspective, this «local turn» can contribute to a more in-depth understanding of why and how cities and regions respond differently to similar challenges, and of why and how these different answers can affect state-based models of immigration management (Zapata-Barrero et al., 2017: 242).

De plus, en raison de la multiplicité d'acteurs impliqués à différents degrés dans l'intégration des immigrants (les institutions politiques, les entreprises privées, les organismes communautaires, les associations ethnoculturelles et culturelles, les commissions scolaires, les agences de santé et de service sociaux, etc.) la transversalité n'est désormais plus accessoire, mais bien essentielle. Il est effectivement difficile de concevoir le rôle des fonctionnaires municipaux en dehors des relations qu'ils entretiennent avec les employés du MIDI et j'ajouterais même, en dehors des relations avec le milieu institutionnel et communautaire. Piattoni écrit d'ailleurs que la « MLG indicates that the mobilization of one set of actors at one or several levels will induce strategic counter-moves from other actors that will, in turn, generate pressure for movement on the other places » (Piattoni, 2010: 252). Ceci fait notamment écho à la notion systémique de rétroaction. En mettant l'accent sur la relation entre les acteurs, la MLG est une perspective qui est essentielle pour la compréhension de mon sujet de recherche.

Bien que la MLG ait été développée et utilisée majoritairement par des politologues, la différence entre l'application de la MLG par ces derniers et celle que j'effectue dans ce mémoire provient principalement de la démarche ethnographique. Ma présence dans

l'institution et mes interactions régulières avec les différents acteurs m'ont permis d'avoir accès à une vision du système qui est impossible à développer par la lecture de documents. En complémentarité avec l'approche systémique qui dit que « la connaissance s'acquiert en grande partie par les interactions » (Landry Balas, 2008: 62), j'ai donc fait une recherche *dans* l'institution, *de* l'institution. De plus, il est bien évident que ma culture disciplinaire anthropologique entre en jeu dans l'interprétation des données. Si certains peuvent y voir ici un biais, je préfère plutôt voir la pluridisciplinarité comme une force. Devereux, avec sa théorie complémentariste, incite d'ailleurs à la prudence quant à l'utilisation d'une seule théorie et d'une seule méthode. Selon lui, cela ne permettrait pas « d'avoir accès à l'entièreté d'une réalité » (Devereux, 1972 dans Gratton, 2012: 54).

2.3 Le virage municipal

« On n'a pas besoin d'un plan d'action pour faire des actions » (Entrevue 13). Cette phrase, prononcée par un fonctionnaire rencontré vers la fin de mon terrain, fut sans doute celle qui m'a le plus marqué. Alors que je m'attardais encore à chercher des plans d'action et des politiques, cette phrase m'a percuté avec toute sa simplicité. Ce n'est pas parce qu'une institution n'a pas « officialisé » son rôle dans un domaine par la production de documents officiels qu'elle en est forcément absente. Dans la même logique, on ne peut concevoir le début de l'implication des municipalités dans les questions d'immigration et de relations interculturelles à partir du premier plan d'action, de la première politique ou encore moins de la première entente signée entre le ministère et la Ville. Force est de constater que les municipalités, à l'échelle internationale tout comme au Québec, jouent un rôle depuis un bon

moment déjà (Burayidi, 2015; Fourot, 2015; Germain, 2013; Massana, 2018; Penninx, 2009; Tolley et Yong, 2011).

Si l'on peut parler de virage municipal ou de « local turn », les raisons pour lesquelles les villes se mobilisent sur les questions d'immigration et de relations interethniques sont difficilement déterminées. Relevant plutôt d'un processus, il semblerait donc qu'aucun lien de causalité ne puisse être établi. Dans son ouvrage sur l'intégration des immigrants à Montréal et à Laval, la politologue Aude-Claire Fourot nous offre une recension des principales études ayant tenté de démontrer un modèle pouvant l'expliquer de manière systématique. Premièrement, la théorie du seuil veut que, passé un certain nombre d'immigrants dans une ville, celle-ci se voie obligée d'agir et est donc réactive aux changements démographiques sur son territoire. Ce schéma du seuil se veut non seulement simpliste, il fut également démenti (Germain et al., 2003) (Fourot, 2013: 25). Le cas de la Ville de Sherbrooke représente un contre-exemple révélateur. Sherbrooke est en effet la première municipalité fusionnée à avoir mis en place une politique d'intégration des immigrants, en 2004, alors qu'elle ne recevait que 1,4% des immigrants reçus dans la province (MICC, 2005: 5). On peut dire que le seuil par rapport au nombre d'immigrants est plutôt subjectif. Par exemple, le seuil de la Ville de Montréal est-il le même que le seuil de la Ville de Rimouski? La question se pose.

Deuxièmement, la théorie de la « diversité sociale » (Hero, 1998; Good, 2009) souligne « l'importance des configurations ethniques dans l'explication de la mise en oeuvre de politiques locales » (Fourot, 2013: 26). Cependant, Fourot reste convaincue que « l'influence politique d'un groupe social ne peut en aucun cas se réduire à son poids démographique

» (*idem*). De ce point de vue, même si les études démontrent que les communautés ethnoculturelles s'organisent généralement à l'échelle locale (Vertovec, 2009) peu de villes au Québec ont des communautés culturelles politiquement organisées sur leur territoire. Il serait donc difficile d'appliquer cette théorie dans le contexte régional québécois. Troisièmement, la théorie des « triggering events » ou des éléments déclencheurs (Wallace and Frisken, 2000; Labelle et al., 1996) cherche à expliquer l'émergence de l'institution municipale dans les questions d'immigration au moyen d'événements ou de crises dans la ville. Fourot souligne à titre d'exemple la mort du jeune noir Anthony Griffin, en 1987 à Montréal par un policier du service de police de la Ville de Montréal (SPVM) (Fourot, 2015: 419). On pourrait aussi citer l'événement tragique du 29 janvier 2017¹² à Québec, la mort de Freddy Villanueva à Montréal¹³ et d'autres encore. Qu'ils soient de cette ampleur ou de plus petite nature, les incidents déclencheurs sont pertinents à analyser, mais « (ils) 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: 28).

Enfin, j'ajouterai aux trois théories présentées par Fourot, l'analyse systémique de Bateson qui dit que « chaque phénomène doit être envisagé depuis une perspective qui permet d'évaluer l'harmonie particulière de chaque système, c'est-à-dire sa capacité à supporter ou non de nouveaux changements » (Bateson, 1984 cité dans Gratton, 2012: 83-84). Au lieu de penser en termes de « causalité linéaire » comme nous sommes habitués de le faire, il faudrait changer

¹² Le 29 janvier 2017, un jeune québécois est entré dans la mosquée de Québec et a tiré sur les individus présents. Cette tuerie a fait 6 morts et plusieurs blessés.

¹³ le 9 août 2008, un policier du service de police de la ville de Montréal (SPVM) a tiré sur un jeune noir habitant Montréal Nord. Sa mort a suscité de fortes réactions de la part de résidents et d'organismes communautaires pointant du doigt le profilage racial.

de paradigme et penser plutôt en termes de « causalité circulaire ». Ce concept est intéressant ici puisque « la vision systémique repose sur une compréhension très large des facteurs qui contribuent à l'émergence d'un phénomène ou d'un agir » (Landry Balas, 2008: 63). En effet, la pluralité des facteurs qui entrent en interaction rend donc impossible la définition d'un seul élément de causalité. Ceci expliquerait l'impossibilité de déterminer, de façon uniforme, à quel moment ou pour quelle raison les villes se mobilisent autour des questions d'immigration et de « gestion de la diversité ».

Enfin, l'idée de réduire l'intervention des villes à un événement déclencheur bien défini me laisse plutôt perplexe. Or, un coup d'oeil rapide au contexte sociopolitique dans lequel les villes québécoises ont commencé à se préoccuper de ce dossier m'amène à partager l'avis de Fourot ; une prise en compte du contexte de manière plus large est nécessaire. Pour se faire, plusieurs éléments contextuels doivent d'abord être exposés. Le virage municipal démontre notamment la plus grande place que la ville prend sur divers enjeux sociaux. De plus, la réalité démographique vécue par les différentes régions (vieillesse de la population, manque de main-d'oeuvre, dévitalisation, problème de rétention des jeunes, etc.) mène aussi les élus à développer des actions concernant l'attraction et la rétention des immigrants. Enfin, les actions des paliers supérieurs ont aussi leurs effets sur le municipal.

L'organisation, de même que les structures et les pratiques de gouvernance au niveau local, dans le secteur de l'immigration, ont grandement été influencées par la signature d'ententes spécifiques, qui visent la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités de l'État en les transférant à un autre palier gouvernemental (régional ou municipal) (MDEIE, 2003). (Bernier et Vatz Laaroussi, 2012 :121)

En effet, les différentes actions prises par le gouvernement du Québec depuis moins de trente ans - mais plus particulièrement ces dix dernières années - ont aussi créé un climat favorable à la prise en charge du « vivre-ensemble » et à l'élaboration de politiques et de plans d'action reliés à l'intégration des immigrants.

Le virage municipal va de pair avec la décentralisation par l'État nation. Pour Schiller (2015), « there is overall an increasing self-confidence and self-reliance on cities to develop their own policies vis-à-vis the national and regional levels » (2016: 118). Ce processus de reconnaissance de l'échelle municipale se traduit par un changement dans le mode de gouvernance. Les municipalités passent en effet de « policy followers » à « policy makers » (Scholten, 2012). Ceci est particulièrement vrai en ce qui a trait aux éléments constitutifs de la cohésion sociale. Hackett définit ce virage vers une gouvernance locale comme étant un « emerging phenomenon largely triggered by the recent appreciation of the part the local level can play in addressing current social issues » (Hackett, 2017: 351). C'est ce changement de paradigme que j'ai d'ailleurs pu constater dans mes recherches (voir chapitre 5).

Au Québec, ces dernières années, les villes ont milité par l'entremise de l'UMQ et de la fédération québécoise des municipalités (FQM), pour une reconnaissance légale qu'elles ont finalement obtenue en 2017. Cette situation est cohérente avec l'attention plus marquée des dernières années par les chercheurs, principalement des politologues, pour le palier municipal. Bradford écrivait d'ailleurs au début du siècle que les villes sont positionnées de manière stratégique dans l'ère globale (Bradford, 2004). Rocher et White concluent eux aussi que la spécificité du palier municipal est qu'il est à la fois capable de saisir les enjeux globaux et

locaux (Rocher et White, 2014). Ces changements par le fait du virage municipal, « presume that urban governments possess sufficient policy capacity and have access to appropriate policy tools to undertake strategic leadership » (Andrew et al. 2002: 12 cité dans Good, 2009: 16).

Évoquer le virage municipal c'est donc évoquer la décentralisation. Dans le cas du Québec, la décentralisation est à l'agenda depuis plusieurs années, et ce indépendamment des partis au pouvoir¹⁴. Pour Mevellec et al. (2017), la « décentralisation ne prend sens que dans le contexte d'une architecture territoriale à plusieurs niveaux, où la place des municipalités est sans cesse questionnée par d'autres échelles d'action (la région) ou par l'État provincial lui-même » (341). Au fil des années, le gouvernement provincial a mis en place et a aboli nombre de structures locales et régionales. Les dernières avancées dans ce domaine restent certainement l'abolition du palier régional et l'obtention d'une reconnaissance légale par les municipalités. Pour y voir plus clair, Ebinger et al. (2011) ont recensé trois types de décentralisation: la décentralisation politique, la décentralisation administrative et la déconcentration (554). La décentralisation politique est définie par le transfert de fonctions étatique d'un gouvernement supérieur à un gouvernement local. Ceci veut donc dire que le gouvernement local devient compétent pour assurer de manière autonome la planification, le financement et l'administration d'une fonction (*ibid*: 555). Plus modérée, la décentralisation administrative est l'octroi de fonctions exécutives de l'État aux administrations locales sans que les élus puissent décider de manière autonome (*idem*). Enfin, la déconcentration administrative est

¹⁴ Pour un résumé de la décentralisation au Québec, voir l'article de Mevellec et al. 2017.

plutôt une décentralisation horizontale puisqu'il s'agit d'une délégation « of central state functions to administrative bodies located on the sub-central level of government » (*idem*). À la lumière de cette typologie, les changements apportés comme suite au statut de gouvernement de proximité entrent dans la décentralisation politique. Cependant, en ce qui concerne la municipalisation de l'immigration et des relations interculturelles, la situation québécoise se situe plutôt près de la décentralisation administrative.

Cette municipalisation qui s'opère au Québec depuis la deuxième moitié des années 1980 (Massana, 2018), est due à une combinaison de plusieurs facteurs sociaux, économiques et politiques (voir chapitre 3). Elle s'insère aussi dans la logique néolibérale de déplacement des responsabilités vers d'autres paliers, y compris le municipal. Dans un article pour la revue *Vie économique*¹⁵, le maire de Gatineau, Maxime Pedneaud-Jobin, aborde la municipalisation du développement comme étant un phénomène « de facto » puisque les communautés ont déjà « le réflexe de se tourner vers la municipalité pour combler les besoins » (Pedneaud-Jobin, 2016). Pour lui, malgré le « cadre légal et fiscal inefficace » des villes, elles demeurent des « locomotives du développement social » (*idem*). En parlant de ce cadre fiscal inefficace, la majeure partie des revenus des villes est liée aux taxes foncières alors que la tendance internationale actuelle (à laquelle n'échappe pas le Québec) va vers la prise en compte du développement local par la municipalité. Cependant, ces enjeux de développement social relèvent plutôt de la redistribution de la richesse qui est financée et orchestrée par les gouvernements supérieurs. Séguin (2011) parle de « municipalités-providence » pour signifier

¹⁵ Pour consulter ce numéro de la revue : <http://www.eve.coop/?a=247>

ce phénomène. En abordant la question du point de vue du soutien municipal aux aînés, elle met en lumière la disparité des moyens financiers d'une municipalité à l'autre qui se traduit alors par une disparité dans les services à la population (49). Dans le cas des aînés ou des minorités ethnoculturelles et racisées, la situation de précarité sociale et financière dans laquelle plusieurs se retrouvent ne peut être qu'aggravée dans le cas où leur municipalité n'aurait pas les moyens financiers à la hauteur des besoins présents sur le territoire.

Je profite de ce détour sur la reconnaissance du palier municipal pour aborder brièvement la question de la culture d'institution. Au Québec, le palier municipal a longtemps été perçu, non pas comme une institution politique, mais comme étant une simple administration, une bureaucratie (Fourot, 2013). Il est vrai que, conformément à la législation provinciale, les municipalités ont les mêmes compétences et ont une vision et des procédures qui leur sont propres. Cependant « entre administrations servant des objectifs semblables se manifestent des particularismes que l'on ne peut interpréter que si l'on considère la culture dans laquelle s'inscrit l'institution administrative et politique » (Bellier, 1997: 130). Dans une époque où la notion de « bonne pratique » est de plus en plus utilisée, il faut donc être vigilant et replacer chaque pratique de chaque ville dans son contexte particulier. Un même projet n'est souvent pas implanté de la même manière et peut ne pas partager les mêmes objectifs d'une ville à l'autre.

Finalement, si le virage municipal dans le domaine de l'immigration est de plus en plus abordé dans la littérature académique (Zapata-Barrero et al., 2017; Scholten, 2012, 2013; Ahouga, 2018, Hackett, 2017; Good, 2009) la relation entre l'ordre de gouvernement responsable de

l'immigration et les villes, elle, reste ambiguë. Même en étant plus présentes et plus revendicatrices dans l'espace politique, les villes ont de la difficulté à clarifier leurs responsabilités. Les derniers changements dans les lois municipales québécoises, en réponse à l'obtention du statut de gouvernement de proximité, ne touchent en rien l'immigration ou encore tout ce qui a trait à la solidarité sociale (MAMOT, 2016: 11). Les villes doivent donc conclure des ententes avec les ministères concernés pour avoir les ressources financières nécessaires à la mise en oeuvre de projets structurants. Cette situation est un exemple parfait de la tendance néolibérale.

Massana (2018) mentionne trois fonctionnalités de l'approche systémique. Selon elle, cette approche permet de faire premièrement l'analyse des niveaux, deuxièmement, une analyse des interactions, et troisièmement, de mobiliser la notion de complémentarisme (Devereux, 1972 dans Massana, 2018). En mobilisant moi-même l'approche systémique et l'anthropologie des institutions, l'analyse des niveaux est la fonction la plus présente dans mes analyses. J'en viens à étudier les institutions municipales comme étant des systèmes évoluant dans un système plus large. La recension des acteurs et de leurs rôles (chapitre 3) dans le domaine de l'immigration de même que la typologie des actions des municipalités (chapitre 4) mobilise en effet l'approche systémique et la MLG. Aussi, en étudiant la gouvernance, les interactions entre le gouvernement provincial, les villes et les acteurs locaux se doivent d'être au centre de l'analyse (chapitre 5). Ces systèmes possèdent des comportements et une vision de la situation étudiée qui font écho à leur univers propre. En portant mon regard sur l'échelle municipale, il

est facile de voir l'impact de toute interaction sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes.

2.4 Précisions terminologiques

Enfin, il m'apparaît important d'offrir quelques précisions concernant l'emploi des termes « immigrants », « minorités ethnoculturelles et racisées » et « relations interculturelles ». Étant donné que la présente recherche porte sur les pratiques et politiques des institutions québécoises reliées à l'immigration, je trouvais important d'assurer une concordance avec la terminologie utilisée par les institutions. Or, force est de constater qu'il existe une confusion entourant ces différentes expressions couramment utilisées. Ce flou terminologique est particulièrement apparent à l'échelle municipale puisque les villes n'ont pas le même fonctionnement que les ministères. En fait, le flou est attribuable à une pluralité d'éléments, mais particulièrement aux objectifs distincts entre les différents acteurs de l'intégration. Alors que les ministères agissent dans une logique qui pourrait être qualifiée de sectorielle, les villes appliquent plutôt une logique citoyenne globale.

Il est vrai qu'une pluralité de termes est utilisée dans plusieurs domaines pour tenter de cerner la population. Icart et al. (2005) ont fait une recension des écrits municipaux et ont relevé trois types de terminologies pour parler de la diversité. Premièrement, « la terminologie fondée sur les phénotypes » inclut ce qu'on nomme souvent comme étant les minorités racisées. Deuxièmement, « la terminologie fondée sur des caractéristiques culturelles » englobe les minorités ethnoculturelles, les membres de communautés culturelles, les groupes religieux et

les minorités linguistiques. Enfin, « la terminologie fondée sur la durée » fait référence aux différences de statuts et à la dichotomie « nouvel arrivant » et « immigration ancienne » (2005: 47).

Dans un premier temps, la terminologie du MIDI, que l'on peut classer dans la terminologie fondée sur la durée, est problématique pour deux raisons. Premièrement, d'un point de vue technique, le gouvernement du Québec possède deux groupes d'immigrants; les immigrants temporaires (on retrouve entre autres les travailleurs temporaires et les étudiants internationaux dans cette catégorie) et les immigrants permanents. À l'heure actuelle, le Ministère finance les organismes communautaires seulement pour les immigrants permanents. Non seulement il offre des services gratuits aux résidents permanents, mais il le fait à condition qu'ils se prévalent de ces services dans les 5 premières années au pays. On peut donc établir une sous-catégorie aux résidents permanents à savoir l'immigrant nouvel arrivant et l'immigrant qui est installé depuis un certain nombre d'années et qui devrait, selon leur logique d'accessibilité aux services, être intégré. Pour comprendre d'où provient cette distinction, il faut aller du côté du partage des compétences entre le fédéral et le provincial. Le gouvernement du Québec a la responsabilité de l'intégration des immigrants sur son territoire « afin qu'elles puissent participer pleinement, en français, à la vie collective en acquérant les savoirs essentiels pour ce faire » (MIDI, 2017b: 2). C'est donc par l'entremise du MIDI et principalement de son programme Réussir l'intégration¹⁶ qu'il vise l'atteinte de cet objectif. Les services offerts par ce programme (services individuels de soutien à l'installation et à

¹⁶ En 2016-2017, le montant injecté par le MIDI dans le programme Réussir l'intégration s'élevait à 19,7 millions de dollar. Ceci représente 67% du budget annuel du MIDI (VGQ, 2017: 7).

l'intégration¹⁷) ne sont cependant accessibles qu'aux immigrants détenant un Certificat de sélection du Québec (CSQ) et étant sur le territoire depuis moins de cinq ans. Deuxièmement, l'utilisation du seul terme d'immigrants pour aborder les enjeux liés à la cohésion sociale (et dans une autre mesure, les enjeux liés à la lutte à la discrimination et au racisme) est plutôt limitative. On y évacue ici une grande partie de la population qui serait née ici de parents immigrants. On voit donc que cette division porte à confusion à savoir de qui le gouvernement parle réellement lorsqu'il parle des immigrants.

Dans un deuxième temps, l'utilisation de l'expression « minorités ethnoculturelles et racisées » permet de regrouper les deux premières catégories de Icart et al. (2005). À l'instar du terme immigrant, le regroupement de ces deux catégories contourne le problème de la durée et des statuts. Comme la religion et la langue sont des composantes de la culture¹⁸, ces deux éléments y sont aussi inclus. De plus, cette appellation convient davantage aux municipalités puisque, règle générale, elles n'ont pas accès aux informations personnelles permettant de distinguer les immigrants des autres membres de la société. Le gouvernement provincial ne leur fait pas parvenir le détail des nouveaux arrivants sur leur territoire et les données des organismes communautaires sont confidentielles. Les municipalités doivent donc se fier au recensement réalisé tous les quatre ans par *Statistique Canada*. Par ce processus, les municipalités, qui ne sont pas contraintes par la durée des cinq ans, sont directement exclues de la logique de division par clientèle que le MIDI met en place et qu'il impose aux organismes communautaires qui reçoivent du financement. Les villes doivent, d'un même geste, intervenir

¹⁷ Volet 1B du programme Réussir l'intégration (MIDI, 2017b).

¹⁸ Culture doit être pris ici dans son sens large de mode de vie et de pensée (Cuche, 2010: 6).

auprès d'un ensemble de groupes minoritaires comprenant autant des immigrants que des membres des minorités ethnoculturelles et racisées parfois installés depuis des générations. Cette distinction du « nouvel arrivant » de moins de cinq ans ne trouve donc pas écho auprès des fonctionnaires municipaux qui préfèrent parler en termes de citoyen issu de la diversité ou de néo-Québécois, termes qui englobent une plus grande partie de la population.

Enfin, les deux terminologies utilisées précédemment font référence aux groupes minoritaires et n'englobent pas la majorité québécoise francophone. Autant le MIDI, les villes et les organismes communautaires ont comme objectif de créer des espaces de rencontre et de faire en sorte que des ponts se créent entre les citoyens, et ce, peu importe leurs identités culturelles et raciales. En m'appuyant sur la définition d'interculturel¹⁹ comme réalité sociologique, c'est dans un sens large de la diversité, incluant les premières nations et les Québécois francophones, que j'appréhende les relations interculturelles. Elles sont, à mon avis, intrinsèques aux enjeux de l'intégration.

Je conclurai cette section théorique en affirmant que le cadre conceptuel présenté ici prend sa force lorsque mis en relation avec l'ethnographie des institutions comme cadre méthodologique. En effet, l'observation des interactions entre individus, idéologies et objets, en plus d'être plus efficace que d'en prendre conscience par la narration, permet de les replacer dans leur contexte d'influence. Selon Agar, une des caractéristiques de l'ethnographie

involves an emphasis on understanding situations that have occurred rather than predicting value of one variable given a knowledge of others. Further, the understanding occurs in a variety of ways, though all of them involve

¹⁹ White fait la distinction entre trois registres du terme interculturel soit 1) une réalité sociologue, 2) une idéologie politique et 3) une orientation épistémologique (White, 2014: 36-37).

showing a connection between something said or done and some larger pattern (Agar, 1982: 781).

Enfin, l'apport de l'approche systémique et de la gouvernance multiniveau est considérable dans l'analyse des interactions entre les niveaux et pour l'analyse de l'action municipale dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles dans toute sa complexité.

CHAPITRE 3: CONTEXTE ETHNOGRAPHIQUE

Dans l'optique de mieux saisir l'état actuel des préoccupations vécues par les fonctionnaires municipaux dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles, certaines informations de mise en contexte sont nécessaires. Premièrement, un recul historique s'impose afin d'avoir un portrait général de la décentralisation des compétences en immigration. Cette incursion dans les ententes entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial est essentielle à la compréhension du virage municipal. Ceci permet de voir la progression de la décentralisation jusqu'à en arriver aux rôles et responsabilités des villes en 2017. Deuxièmement, il importe de considérer la réalité sociologique de la fracture démographique sur le territoire québécois ainsi que son impact, non seulement sur les politiques de régionalisation du gouvernement provincial, mais aussi sur les actions régionales et locales des régions hors de la grande région métropolitaine. Troisièmement, avant de passer à l'historique de l'action municipale dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles, je me dois de faire un survol des mandats et responsabilités des municipalités québécoises à travers le temps. Comprendre comment la ville est devenue cet acteur essentiel dans le développement des collectivités est incontournable dans ce mémoire. Finalement, il sera question de l'historique du partenariat entre le ministère québécois responsable de l'immigration et les municipalités. Cette section fera aussi état des récents changements qui ont bouleversé les milieux un peu partout au Québec et dont il m'était encore possible de ressentir les conséquences sur le terrain.

3.1 Historique des compétences en immigration au Québec

Il est aujourd'hui difficile de nier que l'immigration est un projet de développement socioéconomique qui sert principalement les intérêts des entreprises et des dirigeants de l'État (Paquet, 2016). Or, ce projet d'élite a des applications directes sur la population et ce sont les villes, en tant que palier de gouvernement le plus près des citoyens, qui doivent consolider ce projet « top down » avec la réalité terrain. En ce qui concerne l'attribution des compétences entre le Québec et les villes, la question se pose toujours. En tant que « créature des provinces²⁰ », les villes sont dépendantes des gouvernements provinciaux dans l'attribution de leurs mandats. Les municipalités québécoises n'ont pas de compétences légales en immigration, mais elles ont tout de même un mandat de cohésion sociale ainsi qu'une responsabilité morale de faire en sorte que ses résidents vivent dans de bonnes conditions et qu'ils peuvent participer pleinement à la vie collective dans la cité²¹. En bref, « si les villes restent prises dans certaines relations de dépendance vis-à-vis des autres gouvernements, elles connaissent également une autonomie croissante. Les municipalités oscillent entre autonomie et tutelle quant aux outils de l'intégration » (Fourot, 2013: 15). En y réfléchissant bien, la ville, en vertu du principe de subsidiarité, devrait avoir, non seulement son mot à dire quant à l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles et racisées sur son territoire, mais elle devrait aussi avoir les moyens financiers de le faire puisque comme le mentionne Fourot, « en étant les premières à devoir faire face quotidiennement aux problématiques de

²⁰ La section 92(8) de la constitution canadienne stipule que « Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir: [...] 8. Les institutions municipales dans la province. »

²¹ Voir à ce sujet le numéro spécial L'interculturel dans la cité de la revue *Anthropologie et société* (2017) dirigé par Bob White, Lomomba Emongo et Gaby Hsab.

l'intégration, elles en sont les responsables de fait » (*idem*). Comme nous le verrons plus loin, la question des ententes en immigration et des responsabilités partagées entre la province et la ville n'est pas une simple affaire.

Si le partage des compétences en immigration entre le Québec et les villes est aujourd'hui un sujet de confusion et de négociation entre ces deux instances, il faut savoir que l'implication de la province en la matière est aussi récente. En effet, bien que l'article 95 de l'acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 fasse mention de la responsabilité partagée entre le fédéral et les provinces concernant l'immigration, les provinces ne s'y voient pas conférer sur le moment de compétences légales à ce niveau. Cent ans plus tard, en pleine révolution tranquille, le Québec se dote d'un service d'immigration en 1965 qui deviendra, en 1968, le ministère de l'Immigration du Québec. Le Ministère se donne alors comme objectifs de « favoriser l'établissement au Québec d'immigrants susceptibles de contribuer à son développement et de participer à son progrès de favoriser l'adaptation des immigrants au milieu québécois » (MIDI, 2016a: 104).

La conjoncture de l'époque mène le gouvernement québécois, qui n'a toujours aucune compétence légale, à s'intéresser à l'immigration afin de s'assurer que celle-ci peut contribuer au développement économique, social et culturel de la province (MIDI, 2016a: 103). Il faut cependant attendre 1978 avant de voir le Québec conclure une première entente avec le fédéral. La signature de l'entente Cullen-Couture permet au Québec de choisir ses propres immigrants en fonction de sa grille de sélection. Le but avoué du « nation building » est très présent au Québec pour des raisons sociohistoriques liées au statut minoritaire des

Canadiens français dans la fédération canadienne et il transparaît notamment dans son modèle d'intégration des immigrants. La survie de la langue française au Québec est au coeur de ce projet et les critères de sélection des immigrants reflètent cet enjeu national. L'immigration est dès lors perçue comme un projet de développement du Québec (Chiasson et Koji, 2011: 149-150).

Concernant les modèles d'intégration, le Canada et le Québec, même en adoptant des idéologies provenant du pluralisme, se distinguent l'un de l'autre. Alors que le modèle fédéral est plutôt dans une logique de reconnaissance de la diversité avec son modèle multiculturel, le Québec opte pour un modèle interculturel basé sur l'échange mutuel entre les cultures. À l'époque, l'adoption de la politique du multiculturalisme²² en 1971 par le gouvernement fédéral fut perçue par beaucoup de québécois comme une « imposition de la majorité anglophone du Canada qui a l'intention de mettre les francophones sur le même pied d'égalité avec les différents groupes d'immigrants qui sont arrivés suite à la prise de pouvoir par l'Angleterre » (White, à paraître). C'est donc en réponse à cette politique que le Conseil des Communautés culturelles et de l'Immigration (CCCI) recommande au ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (MCCI) d'adopter une « politique québécoise des relations interculturelles et interraciales » qui se distinguerait du multiculturalisme canadien (Rocher et al. 2007: 13). Cependant, bien que le gouvernement du Québec se réclame de l'interculturalisme, il n'a jamais adopté officiellement de politique à cet effet

²² Sous le régime Trudeau (père), la politique canadienne du multiculturalisme fût adoptée suite au rapport de la Commission Laurendeau-Dunton, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Par la suite, en 1982 le principe du multiculturalisme fut incorporé dans la Charte canadienne des droits et libertés. Enfin, en 1988, le Canada fait du multiculturalisme une valeur commune en adoptant la LMC.

comme le fédéral a fait avec la *Loi sur le multiculturalisme canadien* (LMC) (Rocher et White, 2014: 11). C'est en 2008, avec la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (Commission Bouchard-Taylor (CBT)), que l'interculturalisme est décrit et qu'il « commence à être sanctionné ou popularisé comme le modèle de gestion de la diversité le mieux adapté à la société québécoise en s'appuyant sur l'apparence d'un consensus, notamment en contraste avec le multiculturalisme «canadien» (Frozzini, 2014: 46).

Le glossaire du rapport final de la CBT définit l'interculturalisme comme une « politique ou modèle préconisant des rapports harmonieux entre cultures, fondés sur l'échange intensif et axés sur un mode d'intégration qui ne cherche pas à abolir les différences tout en favorisant la formation d'une identité commune » (Bouchard et Taylor, 2008: 287). Deux éléments distinguent l'interculturalisme du multiculturalisme selon Bouchard et Taylor: « d'une part, l'utilisation de la langue française pour assurer l'intégration et, d'autre part, le souhait des Québécois francophones de préserver la culture fondatrice » (Rocher et White, 2014: 13). La question des similitudes et des différences entre le multiculturalisme et l'interculturalisme est un grand débat et il serait réducteur de dire qu'il se résume à ces deux éléments²³. Or, ce sont sur ces principes que les politiques et programmes du gouvernement du Québec se basent pour assurer l'intégration des nouveaux arrivants, et ce, depuis la création du ministère de l'Immigration du Québec.

²³ Pour plus d'informations sur les différences entre interculturalisme et multiculturalisme voir White, à paraître.

Enfin, c'est à la suite de l'échec de l'accord du lac Meech que le Québec obtient la responsabilité exclusive de l'accueil et de l'intégration des immigrants sur son territoire au moyen de la signature de l'entente McDougall-Gagon-Tremblay de 1991. Par cette entente bipartite, le Québec amorce par le fait même ce que la politologue Mireille Paquet (2016) nomme, la « fédéralisation de l'immigration ». Avec cette entente, Ottawa et Québec ont consenti à un transfert d'argent pour la mise en place des programmes à l'échelle provinciale. Avec cette division des pouvoirs, le Québec se retrouve avec la très grande majorité des responsabilités en immigration sur son territoire. À partir de ce moment, le fédéral, pour le cas du Québec, ne s'occupe plus que des questions de statuts, de l'octroi de la citoyenneté et du multiculturalisme. Le Québec a donc la responsabilité de fournir des cours de francisation dès l'arrivée de l'immigrant et de mettre en place des programmes visant à l'intégrer dans la société²⁴.

3.2 La fracture régionale

Il est bien connu que la majorité des immigrants s'installent dans les grandes villes. Le Canada n'y fait pas exception. Depuis plusieurs décennies déjà, Montréal et la région métropolitaine reçoivent la grande majorité des nouveaux arrivants. Ceci crée un déséquilibre démographique à l'échelle de la province. En effet, les statistiques sont éloquentes ; Montréal amortit le choc migratoire depuis des années. Selon la banque de données sur la région de résidence en 2017

²⁴ À l'automne 2017, le rapport du vérificateur général du Québec faisait état de l'échec du programme de francisation du gouvernement qui ne réussit pas à franciser ses immigrants (chapitre 4) ainsi que de la pauvreté de son programme Réussir l'intégration qui se veut un accompagnement personnalisé pour l'immigrant (chapitre 5). Pour voir le rapport en entier: http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2017-2018-Automne/fr_Rapport2017-2018-AUTOMNE.pdf

des personnes immigrantes admises au Québec de 2006 à 2015, après la région métropolitaine de Montréal (RMM) ou 73,9% des immigrants s'établissent, le pourcentage baisse drastiquement à 5,4% pour la Capitale-Nationale et 3,1% pour l'Outaouais. L'Estrie se retrouve plus bas encore avec 1,8% des nouveaux arrivants (MIDI, 2017c: 18-19). Comme le mentionnent Chiasson et Koji « this disproportionate distribution of the immigrant population in the province suggests that the province is divided into the multicultural Montreal metropolitan area and a number of more homogeneous regions » (Chiasson et Koji, 2011: 155).

Cette diversité, que connaît Montréal bien avant les autres villes du Québec, peut aussi être qualifiée de superdiversité (Vertovec, 2007). Pour l'anthropologue Vertovec, depuis quelques décennies déjà « the proliferation and mutually conditioning effects of additional variables shows that it is not enough to see diversity only in terms of ethnicity » (Vertovec, 2007: 1025). Au-delà de la pluralité ethnoculturelle, c'est l'interrelation entre ces facteurs (différents statuts d'immigration et leurs droits concomitants, les différentes expériences de travail, le genre, l'âge, les profils de distribution spatiale, les réactions variées des résidents et des prestataires de services (*ma traduction, idem*) qui crée la notion de superdiversité (*idem*). Ces changements démographiques, dans le monde comme au Québec, font partie du contexte ethnographique qui permet de comprendre le virage municipal.

En fait, pour être plus précis, Meissner et Vertovec (2015) font la distinction entre trois registres du terme superdiversité. Premièrement, la superdiversité est descriptive puisque le terme fait référence aux changements de populations, principalement dus aux flux migratoires

des dernières années (2015: 542). Deuxièmement, la superdiversité est une méthode. Les auteurs présentent cet aspect comme étant une invitation aux chercheurs de la migration à réorienter leurs approches en faveur d'une compréhension plus globale de ces nouvelles conceptions sociales (*idem*). Troisièmement, un autre aspect de la superdiversité se trouve au chapitre des politiques publiques. En effet, « super-diversity highlights the need for policymakers and public service practitioners to recognize new conditions created by the concurrent characteristics of global migration and population change » (*idem*). Dans cette même logique, j'ajouterais que cette « diversification de la diversité » crée aussi des écarts culturels plus grands entre les groupes (Vertovec, 2007), ce qui augmente le degré de complexité auquel les institutions doivent faire face. Enfin, White (2014), propose qu'en appréhendant les questions reliées à la migration par la superdiversité, ceci permet de réaliser les lacunes du multiculturalisme. White nous dit que seule, la notion de diversité - associée au modèle multiculturalisme -, « répond mal aux conditions de la *super-diversité* avec lesquelles nous devons composer de nos jours » (2014: 40). Ce concept est donc très précieux pour tout chercheur dans le domaine des politiques publiques reliées à l'immigration et aux relations interculturelles.

Plus proche de nous, c'est en réfléchissant sur les composantes d'une culture québécoise commune que le sociologue Guy Rocher fait aussi état de ces changements démographiques. Ces remarques sont cependant axées sur la fracture entre la réalité montréalaise et celle des autres régions du Québec: « il y a assurément deux grandes cultures québécoises, celle de la communauté montréalaise, qui s'étend au Nord et au sud de l'île, et celle du reste du Québec.

Le pluralisme religieux, linguistique et ethnique de la région montréalaise fait que la culture québécoise y est engagée dans une évolution que ne connaissent pas de la même manière les autres régions du Québec » (Rocher, 2010: 100). Cet accroissement de la diversité peut être expliqué par le contenu des politiques d'immigration des dernières années. Avant les années 1978, les vagues migratoires vers le Québec étaient principalement d'origine européenne. Les différences culturelle et religieuse (à l'exception peut-être des juifs hassidiques²⁵) ne différaient pas de celles des Canadiens. Or, avec le mouvement de préservation de la langue française²⁶ qui s'amorce et, par la même occasion, de l'acquisition par le Québec du pouvoir de sélection des immigrants entrant sur le territoire, le critère voulant prioriser les immigrants francophones²⁷ (Anctil, 2017a: 123) a eu comme effet de diversifier la provenance des immigrants en dehors de l'Europe. Le visage de l'immigration change ainsi avec l'arrivée par exemple d'Africains du Nord, d'Africains subsahariens, d'Haïtiens, etc. De plus, de nos jours, le manque de main-d'oeuvre qualifiée et non qualifiée pousse de plus en plus les entreprises à faire du recrutement à l'international pour combler leurs emplois. Les plus connus sont nommément les travailleurs temporaires agricoles. Cette pratique de plus en plus utilisée diversifie aussi les statuts migratoires. Les résidents d'une même ville n'ont désormais pas accès aux mêmes droits et aux mêmes ressources.

²⁵ Pour une histoire de la communauté juive au Québec voir P. Anctil (2017b) *Histoire des juifs au Québec*. Boréal

²⁶ La sortie du rapport Parent, suite à la Commission royale d'enquête sur l'enseignement au Québec, en 1966 qui faisait état de la scolarisation massive des immigrants en anglais, l'adoption en 1974 de la Loi sur la langue officielle et l'adoption de la Charte de la langue française (la loi 101) en 1977 ont mené le Québec dans cette campagne de promotion du français comme langue commune.

²⁷ Auparavant, le critère de la religion catholique était aussi important (Anctil, 2017a: 123).

Cette fracture démographique a aussi un effet indirect sur l'expertise développée inégalement au Québec sur les questions d'immigration et de relations interculturelles. En contexte pluriethnique nous dit Gratton, autant du côté des intervenants, des immigrants, et j'ajouterais même des institutions, « les savoirs ne sont certainement pas distribués de façon uniforme et égalitaire » (Gratton, 2012: 81). Ceci peut dépendre de plusieurs facteurs tels que la nature et la fréquence des contacts et les caractéristiques socioéconomiques des populations immigrantes et des minorités ethnoculturelles et racisées (origine ethnoculturelle et religieuse, parcours migratoire, durée au pays). La Ville de Montréal, par exemple, développe son expertise depuis plus de cinquante ans et a pu compter, au fil des années, sur plusieurs instances²⁸ qui l'ont aidé à appréhender les besoins propres à sa population hétérogène. De même, les organismes sur le territoire montréalais sont habitués d'interagir avec les minorités ethnoculturelles et racisées de par leur importante présence depuis des générations. Plusieurs projets sont ancrés dans la durée et visent l'accueil et la pleine intégration des immigrants à la société québécoise. Or, comme le rappelle un professionnel du milieu municipal, « Montréal, comme on dit, elle n'a pas le choix d'en tenir compte (des immigrants) dans ces décisions, dans les politiques qu'elle élabore, et tout ça. Et toutes les villes ne sont pas rendues à la même place » (Entrevue 10). Les autres villes québécoises n'ont pas cette même expertise face aux enjeux de l'immigration et des relations interculturelles. Bien que plusieurs villes en régions peuvent compter sur le soutien d'organismes d'accueil actifs depuis plusieurs dizaines d'années, l'expertise est souvent limitée à ces organismes et à leurs intervenants. Ce décalage

²⁸ Soulignons entre autres le travail du centre Monchanin, de l'institut interculturel de Montréal, du bureau interculturel de Montréal, et, depuis 2003, du Conseil interculturel de Montréal.

rend donc la situation difficile pour le MIDI d'instaurer un cadre d'intervention à l'échelle de la province.

Alors que plusieurs villes se dévitalisent et que le manque de main-d'oeuvre est criant dans plusieurs secteurs de l'économie, l'immigration apparaît comme la solution à bon nombre de ces problèmes. C'est pourquoi, dans les années 1990, le gouvernement québécois a misé sur un programme de régionalisation de l'immigration afin d'encourager l'établissement des immigrants ailleurs que dans la région Montréalaise. En 1992, la politique de régionalisation de l'immigration fait son apparition au Québec. En instaurant des mesures visant clairement la dispersion de la population immigrante et le financement des ressources à l'extérieur de la métropole de manière plus accrue, le gouvernement du Québec s'efforce, depuis un quart de siècle, d'étendre la responsabilité de l'intégration des immigrants aux autres régions de la province. Ces efforts marquent la genèse du partenariat entre le ministère responsable de l'immigration et les municipalités.

3.3 De la voirie à l'interculturel: les mandats de la ville

La littérature académique sur le virage municipal atteste bien du changement dans les mandats et dans les responsabilités des municipalités, et ce autant en Amérique du Nord, qu'en Europe. Cependant, il est étonnant de constater que les écrits sur le sujet font rarement référence aux mandats traditionnels de la municipalité. Au Québec, les municipalités locales sont chargées entre autres de l'hygiène du milieu - que ce soit l'eau, les égouts et les déchets - le déneigement des routes, la protection publique, les transports, l'aménagement du territoire, la

confection et la réfection des routes, etc. Un fonctionnaire me racontait que pour son ancien patron, la Ville fait un travail dans l'ombre, un travail dans lequel le citoyen ne souhaite pas être impliqué. Le citoyen s'attend à ce que les routes soient praticables, et que la neige et les poubelles soient ramassées (Entrevue 14). Or, le milieu change, la ville change. Les citoyens s'attendent de plus en plus à des services de la part de leur municipalité. À l'heure actuelle, la ville intervient autant dans les services à la propriété (qui est un mandat dit traditionnel) que dans les services à la personne. Elle a des responsabilités dans les domaines de la « sécurité publique et d'administration de la justice, de transport et de sécurité routière, d'urbanisme et de mise en valeur du territoire, de loisirs et de culture, d'hygiène du milieu et de protection de l'environnement, ainsi que de développement économique » (UMQ, 2017: 5).

Un recul historique permet d'établir la chronologie des changements dans le rôle de la municipalité envers ces citoyens au Québec. C'est le loisir qui est venu modifier en premier la posture des municipalités vis-à-vis du bien-être des citoyens. En 1962, le Rapport Belisle sur le loisir « suggère la création d'un véritable service public au niveau local » (Bellefleur, 1997: 114). En 1964, le gouvernement provincial modifiait la *Loi québécoise des cités et des villes* et le Code des municipalités pour y inclure « les dispositions générales permettant aux municipalités d'intervenir en loisir pour le mieux-être de leur population à condition d'assumer les coûts afférents à leurs actions ou programmes » (*idem*).

Ensuite, avec les années 1990 arrive le domaine de la culture au sein des compétences municipales. La politique culturelle du gouvernement québécois de 1992 « réserve un nouveau rôle aux municipalités, et ce transfert du national au local touche donc tous les aspects du

service public » (De la Durantaye, 2001: 49). Cet accroissement des responsabilités des municipalités s'amorçait déjà depuis les années 1980 alors que le nombre d'organisations et d'associations de bénévoles en culture s'est mis à augmenter de manière considérable (De la Durantaye, 2001). Enfin, avec les années 2000, le gouvernement provincial se préoccupe des aînés qui sont en nombre de plus en plus important au Québec. Les municipalités ont vite été impliquées et elles « ont été invitées à revoir leur aménagement, leurs services et plus globalement leurs interventions, en tenant compte des besoins d'une population vieillissante » (Séguin, 2011: 45). En 2008, le gouvernement a d'ailleurs mis en branle une démarche *Municipalité amie des aînés (MADA)*²⁹. Cette prise en compte des besoins spécifiques aux aînés est une préfiguration pour l'intégration des immigrants. Les municipalités peuvent aussi compter, depuis 2009, sur le programme *Municipalité amie des enfants (MAE)*³⁰. De telles démarches voient le jour en fonction des nouvelles responsabilités des municipalités dans l'élaboration de milieux sociaux favorables au développement des collectivités.

3.4 L'implication des villes dans les questions d'immigration

L'implication des villes dans le dossier de l'immigration s'est faite progressivement depuis les vingt dernières années. Avec les années 1990 vient la politique de régionalisation provinciale où certaines villes furent mises à profit. Mais c'est principalement avec l'abolition des CRÉ que les villes furent impliquées de manière formelle avec le volet 1 du programme mobilisation diversité (PMD) qui est justement à l'intention des municipalités.

²⁹ Pour en savoir plus sur ce programme: <http://madaquebec.com/fr/>

³⁰ Voir: <http://www.amiedesenfants.ca>

3.4.1 La genèse des ententes: les années 1990

Pour bien comprendre l'ampleur des changements vécus par les acteurs de cette recherche, il faut remonter à 1990. C'est en 1990 que furent créés trois directions régionales (situées à Québec, Sherbrooke et Gatineau) et un bureau régional (à Trois-Rivières) dans le but de « favoriser l'intégration de l'immigration dans le processus de planification stratégique du développement des régions » (MIDI, 2016a: 115). Ces directions régionales avaient donc « la responsabilité de répondre à toute demande de renseignements se rapportant à l'immigration au Québec et d'offrir aux nouveaux arrivants l'information de base facilitant leur établissement » (MRCI, 2000: 50) ainsi que d'« offrir des services d'accueil, de francisation et d'intégration socio-économique aux immigrants en région » (Simard, 1996: 447). En 1994, les directions régionales de la Rive-Nord (situé à Laval), de la Rive-Sud (situé à Longueuil) s'ajoutent. En plus des actions issues de la politique de régionalisation de 1992, le ministère souhaite « non seulement d'améliorer l'accessibilité et la disponibilité des services aux immigrants en dehors de Montréal, mais favorise également la concertation avec les partenaires locaux en constituant des pôles majeurs d'intervention en région pour l'attraction et l'intégration des immigrants » (*idem*). À cette époque, le gouvernement se concentre sur une intégration sociale des immigrants, ignorant les problématiques reliées à l'intégration en emploi. Un fonctionnaire me racontait que cette manière qu'avait le gouvernement de ne financer que des actions en lien avec l'apprentissage de la langue française, de l'histoire du Québec, des coutumes québécoises posait des défis au chapitre du placement en emploi:

D'un point de vue stratégique de développement, dans le volet immigration, on a changé cette vision, on se dirige vers une vision complètement économique. Avant, on avait essayé, tu vois, avec les réfugiés, ça c'est dans les années 90, tout restait dans une vision plus accueil, intégration, donc culturelle, sociale et avec beaucoup de défis de réussite économique. (Entrevue 9)

Le meilleur exemple de l'application de cette idéologie est l'objectif des Centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI)³¹ qui était d'offrir des cours de français, mais aussi de citoyenneté.

En contrepartie, le virage vers une intégration presque totalement économique auquel on assiste aujourd'hui est une réponse qui se situe à l'autre bout du spectre en ce qui concerne l'intégration des immigrants. En résumé (j'y reviendrai au chapitre 5), le MIDI ne finance pas d'action en lien avec l'employabilité puisqu'il mandate Emploi Québec pour le faire. Par contre, plusieurs ententes Ville-MIDI sont signées récemment avec un volet pour la sensibilisation des employeurs. Aussi, plusieurs ententes sont signées avec des Centres locaux de développement (CLD) qui oeuvrent pour le développement économique. Il faut dire que la situation est telle actuellement que plusieurs régions sont en pénuries de main-d'oeuvre et que l'immigration apparaît comme le moyen privilégié par le gouvernement provincial pour rassurer les chambres de commerce³². Bien qu'étant plus propice au développement d'une vision majoritairement économique de l'immigration - dû au bas taux de chômage et à la pénurie de main-d'oeuvre - le virage économique du MIDI ne peut pas être conçu comme

³¹ Les COFI ont été créés en 1968 au Québec et ont joué un rôle important dans l'intégration des immigrants jusqu'à leur fermeture en 2000.

³² Lire cet article de Belkhouja et Vatz Laaroussi (2017) pour un discours critique de cette approche économique de l'immigration: <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/515383/immigration-attention-au-virage-economique-de-la-regionalisation>

étant singulier. L'immigration est effectivement un projet économique pour les États, mais aussi pour les individus³³. L'insertion économique doit être perçue comme une composante de l'intégration. Comme Rioux le fait remarquer,

la pauvreté, l'exclusion de l'activité économique et la marginalisation sociale sont des phénomènes qui affectent les personnes concernées et les empêchent de jouir de leur pleine citoyenneté. Elles privent aussi la société d'une partie importante de ses ressources humaines, freinent son développement et entraînent des conséquences non seulement sociales, mais aussi économiques (Rioux, 2015:5).

Il ne faudrait donc pas que l'immigration soit appréhendée, autant par l'État, les entreprises et les villes, comme étant seulement des « bras », comme une force de travail remplaçable.

3.4.2 Les premiers partenariats avec les villes: les années 2000

C'est en 1999 que la première entente est signée entre une Ville, en l'occurrence Montréal, et le MRCI³⁴ « afin de favoriser l'intégration en français des immigrants dans des *quartiers* considérés comme prioritaires » (Fourot, 2013: 108). Montréal est alors financé pour son travail auprès des communautés culturelles minoritaires sur son territoire ainsi que pour l'intégration en français des immigrants. Viendra ensuite la Ville de Québec en 2003, Sherbrooke en 2005 et Gatineau en 2008. En 2005, à la suite de la création des CRÉ, le Ministère responsable de l'immigration signe des ententes spécifiques dans presque l'entièreté

³³ Voir le numéro Immigration, diversité et inclusion: où en sommes-nous? de la revue Vie économique : <http://www.eve.coop/?r=24>

³⁴ Le nom du Ministère a été amené à changer quelques fois depuis sa création. Parmi ces noms nous pouvons retrouver le ministère de l'Immigration du Québec de 1968 à 1981, le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (MCCI) de 1981 à 1994, le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles (MAIICC) de 1994 à 1996, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) de 1996 à 2005, le ministère de l'Immigration et des Communautés Culturelles (MICC) de 2005 à 2014 et le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion depuis 2014.

de ces instances de développement régional³⁵. Les CRÉ, en tant que répondant officiel du gouvernement ont le mandat de gérer l'entente à l'échelle régionale. Les ententes directes avec les villes deviennent donc complémentaires à celles des CRÉ comme le raconte un fonctionnaire :

Au début, on a eu avec le ministère de l'immigration et des relations avec les citoyens. Après, c'était avec le MICC, et là quand y'a eu les CRÉ, à ce moment-là ça a changé. Ils ont dit, là dorénavant, vos ententes vont être complémentaires avec celles des CRÉ. Mais elles étaient séparées de la CRÉ. (Entrevue 3)

Tous ces types d'ententes jouent donc un grand rôle dans la coordination de l'immigration aux échelles locale et régionale (Bernier et Vatz Laaroussi, 2012: 123). Les ententes avec les municipalités à l'époque étaient en appui aux actions de la ville en matière de gestion de la diversité, elles ne visaient pas à remplacer le travail des organismes communautaires aussi financés par le ministère de l'Immigration (voir Figure 1). Un fonctionnaire qui était en poste à cette époque raconte cette distinction entre les ententes sur un même territoire: « C'était la CRÉ qui avait l'entente avec le MIDI. On avait une entente, mais «minime» et là-dedans, l'argent était beaucoup utilisé pour du financement d'actions internes » (Entrevue 2). De plus, le travail fait par les CRÉ et les municipalités possédant des ententes n'était pas d'offrir des services directement aux immigrants. Cette partie étant laissée aux organismes communautaires.

Neither municipalities nor CRES venture much into the actual delivery of provincial services. Most of these services, such as French-language acquisition and foreign-credential recognition, are not under their

³⁵ Depuis 1996, le Ministère tentait d'impliquer les Conseils régionaux de développement (CRD) - prédécesseur des CRÉ - des « régions centrales » et signait des ententes spécifiques en immigration avec ces instances régionales.

jurisdiction. Municipal intervention are usually limited to their jurisdictions, such as housing, recreational activities, and various municipal and community services. Within this scope, some municipalities have developed their own policies (Chiasson et Koji, 2011 : 167).

Figure 1: La situation des acteurs en immigration avant 2015



En effet, ces ententes ne changent pas les rôles des instances, mais mettent en valeur le travail réalisé par chacune d'entre elles. C'est par l'entremise de différents programmes que le MIDI délivre des mandats aux organismes et institutions régionales et locales. Les organismes communautaires par exemple sont mobilisés majoritairement au chapitre du service à l'individu. Ce sont eux qui font le travail de première ligne avec les immigrants pour les aider à trouver un logement, faire les courses, inscrire les enfants à l'école, etc. Certains organismes ont aussi un mandat d'attraction des immigrants. Leurs employés se rendent donc à Montréal pour présenter la région d'où ils proviennent. Désormais, on voit même de plus en plus de missions de recrutement à l'étranger pour faire l'attraction de main-d'oeuvre immigrante.

3.4.3 L'abolition des structures: les années 2010

À partir de 2012, les ententes avec les CRÉ étaient régies par le PMD - programme qui remplace le Programme régional d'intégration qui était en place depuis 2004. À cette époque, les ententes avec les municipalités n'étaient régies par aucun programme ministériel. Or, c'est dans une période de compressions budgétaires que le gouvernement québécois a pris la décision, en 2015, de fermer ces bureaux régionaux laissant aux organismes communautaires la responsabilité de l'accueil des immigrants³⁶. Quelques mois plus tard, ce même gouvernement fermait aussi les CRÉ. Selon le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), Pierre Moreau, la fermeture des CRÉ proviendrait des frais de gestion des CRÉ qui étaient trop important. Le souhait du gouvernement provincial était alors de ne plus financer de structure administrative afin de maximiser l'argent investi dans les programmes (Entrevue 10). En effet, le gouvernement libéral avait l'objectif précis de recréer l'équilibre budgétaire à son arrivée au pouvoir en 2014. Il faut dire aussi que les CRÉ n'étaient pas optimales dans toutes les régions. Des tensions existaient entre des élus et les administrateurs de la CRÉ, comme le raconte un fonctionnaire: « la ville s'est retirée de cette table en immigration pour des conflits politiques qui ne cessaient pas » (Entrevue 9). Un autre m'expliquait la réalité difficile de sa région:

On avait une CRÉ centralisatrice. Tous les appels de projets venaient d'en haut, on n'entendait jamais parler de rien, ils ne nous sollicitaient absolument pas pour analyser les projets, au contraire, eux autres ils faisaient leurs affaires, ils se payaient leurs ressources avec ça. Mais si tu savais

³⁶ En décembre 2017 le gouvernement québécois a fait l'annonce qu'il rétablirait les bureaux régionaux d'immigration afin de développer l'économie. <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/514746/forum-sur-l-immigration>. Ces quatre bureaux seront dans les villes de Montréal, Sherbrooke, Québec et Gatineau.

quand on a commencé à avoir l'entente avec la CRÉ, avec le MIDI, les projets micro local que la CRÉ finançait. (Entrevue 2)

Il semble en fait qu'une polarisation eu lieu entre les grands centres et les régions éloignées en ce qui concerne l'abolition des CRÉ (Entrevue 10). Selon l'UMQ, c'est d'ailleurs pourquoi elle ne s'est pas prononcée sur la question pour donner suite à l'annonce du ministre Moreau.

Ceci étant dit, la fermeture des CRÉ a eu un impact sur la concertation régionale ainsi que sur les ententes spécifiques qui étaient en cours de négociation sur plusieurs territoires et qui n'ont finalement pas abouti. Pendant un peu plus d'un an, aucun financement n'a été octroyé pour des actions en lien avec l'accueil et l'intégration des immigrants. Ceci a eu comme conséquence principale de démobiliser le milieu. Comme l'expliquent bien plusieurs personnes interviewées, « Au MIDI il n'y avait plus personne, à la CRÉ, il n'y avait plus personne, le BRI, la structure n'était plus là. Ça s'est tout fait en fin 2014-2015. Tout en même temps. Ce qui fait que pour les organismes, quand je parle de lien de confiance, ç'a été un traumatisme » (Entrevue 3). « La déception du désengagement du gouvernement provincial, on l'a vu avec l'abolition de la CRÉ, des bureaux régionaux du ministère, donc ça, c'était encore un mauvais message. Donc c'était de remobiliser, de faire croire à nouveau qu'on pouvait faire des choses » (Entrevue 11). Plusieurs fonctionnaires qui étaient en poste à cette époque mentionnent d'ailleurs que cette période fut un gros défi à relever.

Dans la foulée de cette réorganisation ministérielle, le gouvernement prend aussi la décision de revoir la politique sur l'immigration. Depuis 1990 l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration *Au Québec pour bâtir ensemble* encadrerait les actions du

gouvernement québécois. C'est en 2016 que fut rendue publique la Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion *Ensemble, nous sommes le Québec*. Ne pouvant plus compter sur les CRÉ pour assurer la concertation et mettre en oeuvre les plans d'action, les villes sont devenues des partenaires du MIDI. « Avec l'abolition de la CRÉ, notre entente a été abolie pour en refaire une nouvelle parce que, comme elle était complémentaire et qu'il n'y avait plus de CRÉ, elle était un peu bancal, donc elle a été bonifiée et revue. » (Entrevue 3). La stratégie d'action du MIDI 2016-2021 fait mention de ce partenariat avec la mesure 2.2.2 qui vise justement à « mettre en place une nouvelle approche partenariale avec les municipalités et les acteurs des milieux de vie pour édifier des collectivités plus accueillantes et inclusives » (MIDI, 2015b: 47). Je dirais donc que l'abolition des CRÉ a joué un rôle important dans la municipalisation des questions d'immigration et de relations interculturelles au Québec.

Si, par le passé, un partenariat entre les villes et le ministère avait déjà été évoqué dans des plans d'action ministériels (2004-2007, 2008-2013), cette mesure est la première mention officielle de la reconnaissance de l'apport des villes dans les questions d'intégration des immigrants par le gouvernement. On y reconnaît désormais à la ville ses compétences en matière de concertation avec le milieu et de mobilisation des acteurs, sa capacité à adapter ses services en fonction des besoins réels de la population ainsi que son dynamisme et sa proximité au terrain qui lui permet d'agir « à l'échelle où se déroulent les échanges interculturels » (MIDI, 2015b: 47). Cependant, pour la première fois pour les municipalités, ce partenariat vient aussi avec un programme ministériel qui encadre ces ententes: le PMD.

3.4.4 Les municipalités et le PMD: depuis 2016

Afin de favoriser l'intégration des immigrants au Québec, le gouvernement concentre ses actions dans quatre programmes: Accès aux ordres professionnels³⁷, Mobilisation-Diversité³⁸, Réussir l'intégration³⁹ et Soutien à la mission⁴⁰. Selon le document de présentation du programme, le PMD est « destiné à appuyer 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, 2016b: 2). Deux volets forment ce programme: 1) mobilisation des collectivités; 2) émergence de pratiques innovatrices. Un des objectifs spécifiques du volet 1 est notamment de « soutenir les instances territoriales qui souhaitent devenir des collectivités encore plus accueillantes et inclusives, notamment en s'appuyant sur les caractéristiques d'une collectivité accueillante et inclusive, telles que définies par le Ministère » (*idid*: 8). C'est dans ce premier volet que les villes sont invitées à inscrire leurs actions. Le deuxième volet, quant à lui, est destiné aux organismes communautaires et aux coopératives.

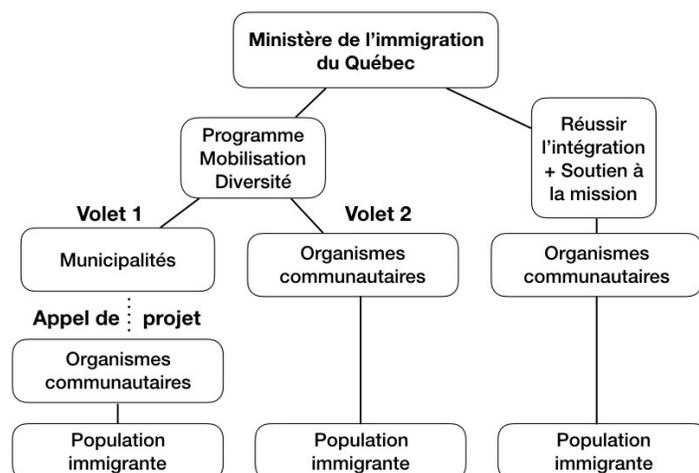
³⁷ Ce programme vise « à soutenir des projets contribuant à reconnaître les compétences des personnes immigrantes ayant acquis des compétences à l'étranger afin que leur contribution à la prospérité du Québec soit rapide et réussie. » Voir ici pour le détail du programme:
http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/PRO_AccesOrdres.pdf

³⁸ Pour consulter la description du programme:
http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/PRO_MobilisationDiversite.pdf

³⁹ Ce programme « est destiné à favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes à la vie collective par un soutien financier aux organismes ou par de l'aide financière aux personnes. » Pour en savoir plus sur ce programme:
http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/PRO_ReussirIntegration.pdf

⁴⁰ Ce programme « est destiné à reconnaître la contribution des organismes communautaires à la réalisation de la mission du Ministère, notamment pour favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles à la vie collective. » Pour s'informer d'avantage:
http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/PRO_SoutienMission.pdf

Figure 2: La situation des acteurs en immigration depuis 2015



Avant d’entrer dans les dédales des ententes Ville-MIDI, un élément attire mon attention. À la fois dans la description du programme et dans les objectifs du volet 1, le gouvernement fait mention de « collectivités accueillantes et inclusives ». Ce concept a fait son apparition avec la nouvelle politique de 2015. On y trouve d’ailleurs une liste de caractéristiques d’une collectivité accueillante et inclusive:

un accès équitable, lorsque requis, aux établissements, installations et services; un marché de l’emploi local dynamique où les compétences sont reconnues et qui est libre de toute discrimination; des possibilités d’apprendre le français et d’en faire usage dans l’espace public; une attitude de reconnaissance et de valorisation à l’égard de la diversité ainsi que des occasions d’échange et de réseautage interculturels. (MIDI, 2015a: 42)

Ce concept est en fait un calque d’un programme fédéral⁴¹ qui est principalement à l’intention des administrations municipales. L’expression « welcoming community » est apparue dans les années 1990 et est empruntée du domaine de la gestion de la diversité (Esses et al., 2010). Cette expression prend donc son orientation du courant diversité qui est associée au

⁴¹ Pour voir le descriptif de cette initiative: <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/partenaires-fournisseurs-services/organismes-aide-immigrants/pratiques-exemplaires/initiative-developpement-collectivites-accueillantes.html>

multiculturalisme. Il n'est donc pas étonnant de voir le gouvernement fédéral faire de ce concept un outil de politique publique. Orienté davantage vers l'intégration des réfugiés syriens, ce programme est aussi un moyen d'attirer et de retenir de nouveaux arrivants à long terme. Les caractéristiques d'une collectivité accueillante, pour le gouvernement fédéral, sont: l'accessibilité à une vaste gamme de services d'établissement, la disponibilité d'une infrastructure communautaire et des partenariats existants avec des intervenants. Un rapport réalisé aux débuts du programme définissait une collectivité accueillante comme « a place where there is «a strong desire to receive newcomers and to create an environment in which they feel at home». A welcoming community can therefore be conceptualized as a collective effort to create a place where individuals feel valued and included » (Esses et al., 2010: 9). En bref, j'ai remarqué que les fonctionnaires se sont approprié le concept de collectivité accueillante et inclusive. C'est d'ailleurs avec ce dernier que les municipalités lancent leur programme d'appel de projets aux organismes.

Pour revenir aux ententes Ville-MIDI dans le cadre du PMD, des ententes transitoires d'un an ont premièrement été signées en 2016 avec quelques municipalités. En 2017, des ententes de deux ans⁴² ont été signées entre des municipalités et le MIDI⁴³. L'appel d'offres PMD 2017-2019 avait alors été lancé à la grandeur du Québec au printemps 2017. Le MIDI, n'ayant pas établi de territoire prioritaire, soulignait qu'il travaillerait avec les villes qui le désirent (Entrevue 10). Ces ententes, d'un maximum de 250 000\$ par année, sont financées également entre le ministère et la municipalité qui en fait la demande. Le ministère met donc 50%

⁴² Auparavant, les ententes entre les Villes et le MICC étaient généralement signées sur 3 ans.

⁴³ En date du 1er mai 2018, 12 ententes avaient été signées.

jusqu'à concurrence de 250 000\$ et le partenaire municipal met l'autre 50%. Bien que cette manière de partager le financement de l'entente ne soit pas une nouveauté⁴⁴, le droit de veto que le ministère applique sur les projets financés pose problème aux fonctionnaires qui ont le souci de répondre aux préoccupations de leur milieu. En effet, le MIDI fait signer des ententes dites « mur à mur » avec toutes les villes. Seul le montant de l'entente diffère d'une ville à l'autre en fonction de l'évaluation réalisée par le ministère.

De plus, le fonctionnement en silo des ministères semble complexifier le financement de projets structurant sur les territoires. Le MIDI refuse que l'argent de l'entente serve à financer des projets liés à l'employabilité puisqu'il transfère le mandat et les ressources financières à Emploi Québec. Or, à l'heure actuelle, ce n'est que la Ville de Montréal qui détient une entente avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)⁴⁵. Cette entente s'ancre dans le cadre des Alliances pour la solidarité, dans le plan d'action gouvernemental comme prévu par la *loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Le même phénomène se reproduit avec les activités en lien avec l'apprentissage ou le perfectionnement du français, qui elles, doivent passer par le Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES). Ce problème de transversalité à l'intérieur des différents ministères pose problème pour les acteurs locaux qui tentent souvent de mettre en oeuvre des projets qui répondent à plus d'un besoin à la fois. Par exemple, un projet de cours de français portant sur les

⁴⁴ Du temps de la CRÉ le financement en immigration était aussi financé sur un modèle 50/50. Cependant, la CRÉ était constituée de plusieurs partenaires, ce qui rendait le 50% plus accessible pour le milieu une fois divisé.

⁴⁵ En 2018, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) a annoncé que la Ville de Laval, puisqu'elle détient les compétences de MRC, signera elle aussi une entente directement avec le ministère dans le cadre des Alliances pour la solidarité. Voir le guide de mise en oeuvre des alliances: https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_PLP3_guide_alliance.pdf

compétences en emploi a moins de chance de voir le jour puisque les ministères vont se relancer la balle à savoir qui devrait le financer en fonction de leurs mandats (Entrevue 7).

Une autre critique faite par les villes à l'égard de cette gestion « top down » est l'obligation de mobiliser le milieu pour en ressortir les enjeux prioritaires sur le territoire, alors que le MIDI n'en tient pas compte lors des négociations autour du plan d'action. En plus d'être une entente dirigée par les objectifs ministériels, les modalités de financement ne semblent pas être uniformes à travers la province. À titre d'exemple, une confusion entoure la question des salaires des employés de la Ville dans les dépenses admissibles du 50%. Si certaines villes ont réussi à faire défendre leur point auprès de leur conseiller en partenariat du MIDI, d'autres villes n'ont pu inclure le montant mis en ressources humaines dans l'entente. Certaines grandes villes se posent désormais la question de savoir si elles n'ont pas intérêt à contourner l'entente et d'y mettre moins d'argent afin de se garder un montant pour financer leurs priorités locales qui n'entrent pas dans les objectifs du Ministère.

Finalement, ce nouvel encadrement des villes par le MIDI soulève plusieurs questions notamment sur la responsabilité de la municipalité dans ce domaine. Si certaines actions du gouvernement de Philippe Couillard peuvent être interprétées comme une décentralisation des pouvoirs de l'État national vers le bas (comme la reconnaissance de gouvernement de proximité pour les municipalités), d'autres nous laissent plutôt croire l'inverse (comme l'abolition des directions régionales). Ma recherche s'est donc déroulée dans cette période où le développement territorial était repensé, et où les renégociations d'ententes avec le MIDI étaient en cours, bref dans ce contexte où beaucoup était à reconstruire.

CHAPITRE 4: L'ACTION MUNICIPALE EN IMMIGRATION

Bien que les villes conjuguent avec la diversité⁴⁶ depuis leur création, ce n'est que récemment qu'elles s'exercent à faire reconnaître cette expertise. Concernant précisément la diversité ethnoculturelle, il est impossible d'uniformiser l'entièreté des pratiques à l'ensemble du territoire québécois, mais il est tout de même important d'en présenter les grandes lignes. Je commencerai ce chapitre par situer la place de l'immigration et des relations interculturelles dans la structure administrative des villes. Ensuite, j'ai fait l'exercice de validation de deux grilles d'analyse des politiques et des plans d'action que je présenterai. Par la suite, je ferai une recension critique des études dans le domaine des politiques et des pratiques municipales en matière d'immigration et de relations interculturelles. Je placerai les principaux éléments qui expliquent ma volonté d'effectuer une typologie pour en arriver finalement à cette modélisation préliminaire de l'action municipale. Le tableau présenté est le produit croisé de données théoriques et empiriques au sujet de l'intervention des villes québécoises en matière d'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles et racisées.

Avant d'entrer dans le vif du sujet et d'aborder l'action municipale dans son ensemble, une distinction s'impose. Bien que mes données aient été récoltées par l'entremise des fonctionnaires responsables des questions d'immigration et de relations interculturelles dans les différentes villes à l'étude, j'ai remarqué que l'action municipale dans ce dossier nécessite la mobilisation de divers services afin de répondre aux enjeux de manière plus complète. Ce chapitre propose donc une vision élargie de l'action municipale, tout en situant le travail des

⁴⁶ Le terme diversité est à prendre dans le sens plus large qui englobe toute forme de diversité telle que genre, race, religion, langue, etc.

fonctionnaires responsables de ce dossier. La typologie présentée à la fin de ce chapitre n'est donc pas basée sur le travail exclusif du fonctionnaire, mais de tout l'appareil municipal.

4.1 L'immigration et les relations interculturelles dans la structure municipale

Avant d'aborder l'action municipale des villes québécoises, il est important de comprendre où se situe le dossier d'immigration et des relations interculturelles dans la structure municipale afin de placer les actions dans leurs contextes organisationnels. Comme on vient de le voir, pour la majorité des villes rencontrées lors de cette étude, l'intégration des mandats reliés à l'immigration et aux relations interculturelles est récente au sein de cette administration publique. Ce dossier n'a donc pas une place traditionnelle à l'intérieur de la structure municipale et, contrairement à des dossiers comme la voirie ou l'urbanisme, l'immigration n'est pas aussi facilement classée dans un service ou une division.

4.1.1 Les structures administratives

Dans la plupart des cas étudiés, l'immigration est placée avec le développement social et communautaire, ce qui correspond à l'idée que les immigrants tout comme les minorités ethnoculturelles et racisées sont des citoyens possédant des spécificités que la Ville doit prendre en considération. Selon le Conseil de la santé et du bien-être,

le développement social fait référence à la mise en place et au renforcement, au sein des communautés, dans les régions et à l'échelle de la collectivité, des conditions requises pour permettre, d'une part, à chaque individu de développer pleinement ses potentiels, de pouvoir participer activement à la vie sociale et de pouvoir tirer sa juste part de l'enrichissement collectif, et, d'autre part, à la collectivité de progresser, socialement, culturellement et économiquement, dans un contexte où le développement économique

s'oriente vers un développement durable, soucieux de justice sociale.
(CSBE, 1998)

On y retrouve dans cette division les dossiers relatifs aux aînés, aux jeunes, l'accessibilité universelle, etc. C'est le cas des villes de Montréal, Québec, Sherbrooke, Laval, Longueuil et Brossard (voir tableau 1). Pour la plupart des fonctionnaires rencontrés, le fait d'avoir mis l'immigration et les relations interculturelles dans le développement social ou encore la vie communautaire prend tout son sens au chapitre de la transversalité. « La réponse qu'on donne je pense qu'elle est plus complète. Elle est plus globale. Elle vient plus que répondre à la préoccupation immigration simplement » (Entrevue 3). En plus d'inclure l'environnement plus large de la personne immigrante dans le développement de projets ou dans l'approche des problématiques en immigration, le développement social permet aussi un travail d'équipe et une meilleure sensibilisation de chaque enjeu comme le souligne ici un des fonctionnaires:

C'est plus facile quand tu passes d'un plan d'action à l'autre parce que, veux veux pas, chaque plan d'action est interrelié. Ce n'est pas comme si on parlait des communautés culturelles et ça devient une seule population, on parle des aînés et ça devient une seule population. Il y a de l'intersectionnalité dans les préoccupations (Entrevue 13).

De plus, les restructurations administratives au sein de la ville sont fréquentes et semblent affecter la plupart du temps les divisions sociales et communautaires. Par exemple, la Ville de Québec a eu pendant plusieurs années un Commissariat des relations internationales qui s'est transformé, par la suite, en un Bureau des relations internationales (BRI) dans lequel était traité le dossier immigration. Suite à l'abolition du BRI, les différents dossiers qui en faisaient partie ont été réinsérés dans d'autres services de la Ville. C'est là, en 2015, que l'immigration s'est retrouvée au sein de la division de la vie communautaire et sociale. Ceci est un défi

puisque ces changements organisationnels ont aussi un impact sur l'idéologie, ainsi que sur les pratiques municipales (Massana, 2018).

On peut aussi observer ce phénomène à la Ville de Montréal. Contrairement aux autres municipalités étudiées qui voient, avec le temps, une plus grande place accordée au dossier de l'immigration et des relations interculturelles, la Ville de Montréal se retrouve dans une position où, depuis la fin des années 80, ce dossier est en perte graduelle de pouvoir (*idem*). La métropole a effectivement eu un Bureau interculturel de Montréal (BIM), qui relevait de la Direction générale de la Ville. Ensuite, le BIM fut aboli pour faire place à la Direction des affaires interculturelles (DAI). En 1992, cette direction fut incorporée dans un service municipal: la Direction du développement social. Finalement, le statut de direction fut retiré pour se retrouver, depuis 2013, avec une division dans le Service de la diversité sociale et des sports (SDSS) (*idem*). Avec la mise sur pied du Bureau d'intégration des nouveaux arrivants de Montréal (BINAM) en 2016, le SDSS s'apparente aux divisions communautaires et sociales que l'on peut y retrouver dans les autres villes.

À la Ville de Drummondville, le dossier immigration avait été mis auparavant dans les arts et la culture. L'immigration était alors vue dans la diversité des cultures, donc dans un volet plus artistique et folklorique que communautaire. À la suite d'une restructuration, l'immigration a été dirigée au service de la vie citoyenne. Selon leur Site Internet,

les Services à la vie citoyenne ont pour mission la mise en œuvre de services directs et indirects à la population dans les créneaux suivants : le transport en commun, le stationnement, le contrôle réglementaire, l'accessibilité universelle, la famille, les aînés, le développement social, la revitalisation

urbaine intégrée, l'immigration et le logement social (Drummondville, 2018).

La Ville de Gatineau aussi a opté pour une approche dans laquelle l'immigration est dans le service des arts, de la culture et des lettres. D'ailleurs, leur politique porte le nom de politique en matière de diversité culturelle et non d'intégration des immigrants comme on peut le voir ailleurs. Cette décision organisationnelle est, dans les faits, plutôt étonnante puisque la vision adoptée par les membres de l'équipe et les actions qui en découlent dépassent largement la promotion des cultures et s'apparente davantage à la vision globale du développement social. Un autre cas de figure qui mérite d'être souligné est celui de la Ville de Rimouski. L'immigration, qui était auparavant reliée au service des loisirs, de la culture et de la vie communautaire - principalement dû aux demandes d'accommodements dans les camps de jours l'été - est maintenant dans les fonctions du directeur général adjoint à la suite de son changement de poste. Peu de temps s'est écoulé depuis l'attribution de ce mandat à ce poste ce qui fait en sorte que peu d'informations sont disponibles quant aux répercussions de cette décision sur le rôle de la ville en matière d'immigration et des relations interculturelles. À première vue, la transversalité de l'interculturel, qui semble être une préoccupation partagée par bon nombre de fonctionnaires, pourrait être envisageable dû au mandat de la direction générale. Cependant, il est aussi possible que ce dossier, souvent considéré comme non prioritaire, soit vite laissé de côté, faute de temps et d'argent.

Enfin, la Ville de Saguenay a opté pour un tout autre modèle. C'est à son organisme de développement économique, Promotion Saguenay, qu'elle a donné le mandat de créer une politique d'intégration et de rétention des immigrants et de la mettre en place. La création d'un

service d'immigration d'affaires au sein de Promotion Saguenay a par la suite engagé les actions dans une logique d'accompagnement personnalisé⁴⁷. Ceci se rapporte plus au rôle d'un conseiller en immigration ou à ce que l'on peut voir dans les organismes communautaires d'accueil des immigrants. Cette manière de concevoir l'immigration par l'entremise du développement économique n'est pas propre à la Ville de Saguenay. En effet, on peut voir le même phénomène à Trois-Rivières qui a mandaté Innovation et Développement économique Trois-Rivières pour s'occuper des questions relatives à l'intégration des immigrants et de la rédaction de leur *Politique d'accueil, d'intégration et de rétention socioéconomique des nouveaux arrivants*⁴⁸. La nouvelle instance de la Ville de Montréal, le BINAM est aussi dans cette logique où l'emploi est au centre de l'intégration des minorités ethnoculturelles et racisées.

Tableau 1: L'immigration dans la structure municipale

Développement social	Loisirs, culture et vie communautaire	Organisme développement économique	Direction générale	Arts et culture	Service à la vie citoyenne
Montréal	Longueuil	Saguenay	Rimouski	Gatineau	Drummondville
Laval	Québec	Trois-Rivières			
	Brossard				
	Sherbrooke				

⁴⁷ Au moment de l'étude, Promotion Saguenay avait le mandat de l'immigration, cependant, suite au changement à la mairie, le dossier fut rapatrié au sein de la Ville.

⁴⁸ Cette politique municipale fut adoptée en 2014. Elle est disponible ici: <http://www.idetr.com/Fichiers/b14a2afc-9852-e611-80ea-00155d09650f/Sites/ff8cd75f-9a52-e611-80ea-00155d09650f/Documents/Politique-d-accueil-des-nouveaux-arrivants.pdf>

Plusieurs idéologies existent par rapport à l'immigration. La vision des villes québécoises à cet égard n'est pas monolithique. Au contraire, plusieurs possibilités s'offrent selon la conception que l'institution se fait de l'immigrant. Ces idéologies peuvent avoir un impact sur l'endroit dans lequel les villes situent le dossier de l'immigration dans leur structure administrative. En regardant de plus près les services dans lesquels les villes ont mis l'immigration (voir Tableau 1), on peut déduire trois principales tendances idéologiques, soit 1) l'immigrant comme être culturel (folklorique), 2) l'immigrant comme citoyen possédant ses spécificités et 3) l'immigrant comme potentiel de développement économique.

Bien qu'une tendance générale se dessine - celle d'ancrer l'immigration dans une logique de développement social - la pluralité des structures organisationnelles et des mandats que se sont donnés les villes est un défi pour quiconque souhaite généraliser le rôle et les actions de celles-ci. Cependant, cette pluralité vient faire écho à la thèse de Fourot selon laquelle les villes auraient une capacité discursive qui leur permet de répondre aux besoins de leurs populations selon leur propre conceptualisation (Fourot, 2013). C'est pourquoi la typologie présentée dans ce chapitre a comme objectif de regrouper les différentes implications de la ville sans en être pour autant une liste exhaustive.

4.1.2 Les fonctionnaires municipaux

Il faut aussi mentionner que les tâches des fonctionnaires dans ces divisions diffèrent d'une ville à l'autre. Si les villes de Montréal, Québec, Laval, Gatineau ont au moins une ressource à temps plein à ce sujet, la réalité est très différente dans les autres villes. Règle générale,

l'immigration reste une portion de la tâche globale du fonctionnaire; le pourcentage pouvant varier entre 15% et 80% selon la ville. Cette situation reste un défi pour ces employés qui doivent cumuler des dossiers, parfois même très différents. De plus, les parcours professionnels des fonctionnaires sont très hétérogènes et peu d'entre eux avaient des compétences en immigration ou en communication interculturelle avant de travailler sur ses dossiers au sein de l'administration municipale. Sur treize fonctionnaires rencontrés, seulement quatre avaient déjà travaillé sur des enjeux reliés aux immigrants avant de se voir attribuer ce dossier. À part pour les fonctionnaires qui furent intégrés à la Ville à la suite de l'abolition de la CRÉ, les autres ont en moyenne cinq à dix ans d'expérience dans l'administration municipale, la plupart dans la direction du loisir, de la culture et de la vie communautaire. Cela indique que les connaissances sur l'interculturel sont en train de se développer dans la majorité des villes québécoises. Par contre, comme j'ai pu le constater sur le terrain, l'avantage d'avoir des individus qui connaissent la structure et le fonctionnement de l'institution réside dans l'habileté qu'ils ont d'appliquer les procédures et de mobiliser les bonnes personnes au bon moment pour l'avancé des projets.

Parmi les fonctionnaires rencontrés se trouve une pluralité de parcours académique et professionnel. Sans grande surprise, plusieurs ont été formés en administration et tous détiennent un diplôme de premier ou de deuxième cycle universitaire. Tous sont donc considérés comme des professionnels au sein de leur institution. Les titres varient entre conseiller, coordonnateur, agent ou responsable, mais représentent à peu près la même charge de travail et le même niveau de pouvoir. Tous disent travailler en équipe avec leurs

homologues de la division (que ce soit pour l'accessibilité universelle, MADA, l'itinérance, etc.). Les approches et les tâches étant souvent similaires, ceci facilite la création d'un esprit d'équipe et d'entraide au sein du service. Pour ce qui est des relations avec des professionnels d'autres services, il faut regarder au cas par cas. Ceci dépend de plusieurs aspects, dont la nature des projets (s'ils nécessitent l'implication d'autres services ou pas) et la mise en valeur par l'institution de l'expertise développée par les fonctionnaires dans leur domaine de compétence. Ceci favorise le recours à d'autres services pour des conseils ou pour les impliquer dans quelconque projet. Comme il en sera question plus loin, certaines villes ont réussi à créer de tels ponts, notamment avec le service de police ou la division de l'urbanisme (qui s'occupe du zonage des lieux de cultes).

En plus d'accorder une ressource humaine d'un service donné pour traiter des questions d'immigration et de relations interculturelles, la Ville peut aussi nommer un élu comme étant responsable de ce dossier. À l'exception peut-être de la Ville de Saguenay (le modèle étant différent des autres villes, je n'ai pas pu obtenir cette information), toutes les villes mentionnées dans ce mémoire ont un élu responsable des questions d'immigration et des communautés culturelles. Ensemble, élus et fonctionnaires travaillent sur ces enjeux, chacun dans leur champ de compétences. Le meilleur exemple de cette collaboration reste à mon avis celui de la Ville de Sherbrooke où ces deux individus, par l'entremise du Comité des relations interculturelles et de la diversité (CRID), travaillent à l'élaboration et à l'application du plan d'action en immigration.

4.2 Analyse de politique et plan d'action

La littérature sur les politiques publiques dans le domaine de l'immigration a tendance à soulever la dimension « top down » des politiques et programmes nationaux qui encadrent l'action municipale. Cette analyse n'est pas surprenante considérant que les municipalités étaient jusqu'à tout récemment des créatures des provinces et que les politiques d'immigration sont d'abord établies aux échelles provinciale et fédérale. Cependant, « on constate que les gouvernements des villes ont pu organiser des programmes et des politiques qui facilitent l'émergence d'une approche intégrée et multisectorielle de l'action interculturelle ou d'un cadre de politique interculturelle » (Rocher, 2017: 185). Le manque d'études sur les politiques et programmes des villes est un frein dans la compréhension du rôle de celles-ci dans l'intégration des immigrants et, plus largement, dans la cohésion sociale. C'est pourquoi certains chercheurs ont récemment tenté de développer des modèles d'analyse afin de ressortir les composantes des politiques et des plans d'action en lien avec les relations interculturelles. Je propose donc ici de tester deux modèles, soit ceux de Rocher (2017) et de White (2017).

François Rocher, politologue, a repris les trois approches de l'interculturalisme de Daniel Salée (2010) pour créer son modèle d'analyse: la dimension instrumentale, la dimension humaniste et la dimension étatique. Rocher ne s'intéresse pas ici à l'apport critique des approches de Salée, mais plutôt aux catégories qu'il développe. Il se les approprie en termes différents et les utilise empiriquement, à titre de dimension, pour analyser les actions mises en place par les administrations publiques. Il ajoute aussi que plusieurs dimensions peuvent s'inscrire dans un même objectif ou une même action (*ibid*: 188). Premièrement, la dimension

instrumentale se distingue par la conception de l'immigrant comme un « client et cherche à l'insérer de manière fonctionnelle au marché du travail ou à lui fournir les outils lui permettant de s'adapter à l'environnement institutionnel garant de sa socialisation » (*ibid*: 186). La dimension humaniste voit l'immigrant comme une personne qui souhaite « s'ouvrir à la différence et à embrasser sans réserve le caractère pluriel de la société » (Salée, 2010: 154). Enfin, la dimension citoyenne a comme objectif de créer un « cadre commun à l'intérieur duquel l'hôte pourra recevoir l'étranger » (Rocher, 2017: 187). Dans ses conclusions, Rocher propose que, pour les cinq villes québécoises⁴⁹ pour lesquelles il a analysé les plans d'action, à majorité les objectifs étaient humanistes, alors que les actions entraient plutôt dans la dimension instrumentale. La dimension la moins présente dans les plans d'action était la dimension citoyenne.

En ce qui concerne le modèle de White (2017), il soulève trois courants de la pensée pluraliste qu'il nomme les « 3D »: Diversité, discrimination, dialogue. Premièrement, le courant diversité a comme principal objectif la reconnaissance des différences. Le courant discrimination, comme son nom l'indique, vise la lutte aux discriminations en lien avec la différence. Finalement, le courant dialogue utilise la communication afin d'éviter le plus possible l'exclusion. Selon White, « cette grille permet de faire un premier niveau d'analyse afin de dégager les différents modèles d'action qui correspondent aux courants de pensée pluraliste » (White, 2017: 42). Si White a testé son modèle non pas sur des politiques publiques ou des plans d'action comme l'a fait Rocher, mais plutôt sur le contenu de la

⁴⁹ Les cinq villes à l'étude dans cet article sont: Montréal, Laval, Longueuil, Québec et Gatineau pour les années 1990 à 2013. Mon analyse est donc la suite de celle réalisée par Rocher.

semaine québécoise des relations interculturelles, il est confiant quant à la possibilité d'utiliser cette grille d'analyse à des politiques et des plans d'action municipaux (*idem*). Le modèle de White prône aussi une complémentarité entre les trois composantes et il constate que le courant diversité prédomine en nombre dans les activités de la semaine québécoise des relations interculturelles de 2015.

J'ai donc procédé à l'analyse des plans d'action des villes de Laval et de Sherbrooke pour la période 2017-2019 (voir Tableaux 2 et 3). Tout d'abord, j'ai choisi d'analyser le plan d'action régional de Laval puisqu'il me semblait particulièrement intéressant notamment par son caractère partenarial. À sa sortie en avril 2017, le plan régional de la Ville de Laval a suscité beaucoup d'intérêt et d'étonnement de la part des autres villes québécoises. En effet, plusieurs ont mentionné le plan d'action de Laval comme un modèle de concertation et de développement territorial, il en sera d'ailleurs question plus loin dans l'analyse. Développé par les membres de la Table régionale en immigration, diversité et inclusion de Laval (TRIDIL) dans le cadre du PMD 2017-2019, ce plan d'action est composé de trois objectifs régionaux qui se découlent en neuf sous-objectifs et vingt-huit actions. Deuxièmement, le plan en immigration de la Ville de Sherbrooke était intéressant puisque les objectifs sont issus de la politique municipale qui date de 2004. De plus, la Ville y exprime clairement son ambition de devenir une ville interculturelle. On peut donc s'attendre à ce que le plan d'action se rapproche le plus possible d'un plan d'action interculturel. Composé de cinq axes d'intervention, de dix-huit objectifs et de trente actions, il fut, lui aussi, élaboré dans le cadre du PMD 2017-2019.

Tableau 2: Analyse de plan d'action: Mise en application du Modèle de Rocher ⁵⁰

Provenant tous deux du même programme-cadre du MIDI, on pourrait alors s'attendre à ce que les deux plans d'action partagent sensiblement les mêmes proportions entre les dimensions des deux grilles proposées. Avec les deux grilles d'analyse, une grande proportion d'actions n'a pu être prise en compte (entre 13% et 25% dans chacune des villes pour les deux modèles). En se concentrant sur les actions coordonnées par les deux Villes, mon analyse avec le modèle de Rocher démontre sensiblement les mêmes conclusions que lui, soit une très faible proportion des actions sont de la dimension citoyenne (11% pour Laval et 13% pour Sherbrooke), alors que les dimensions instrumentales et humanistes se partagent la majorité des actions (25% et 39% pour Laval et 50% et 27% pour Sherbrooke). La Ville de Sherbrooke a une dimension instrumentale plus importante avec 50% de ces actions prévues, contrairement à Laval qui en a 25%. Ce phénomène pourrait s'expliquer par l'enjeu de l'employabilité qui est plus présent à Sherbrooke. En effet, la sensibilisation des employeurs à la diversité est une réalité plus marquée en région éloignée que dans la grande région métropolitaine dont fait partie Laval, notamment attribuable au nombre d'immigrants sur le territoire.

Tableau 3: Analyse de plan d'action: Mise en application du Modèle de White ⁵¹

En ce qui concerne l'analyse de White, il était plus difficile de classifier les actions en fonction des « 3D ». Il aurait souvent fallu plus d'explications sur l'action pour bien situer l'école de

⁵⁰ Certaines actions se retrouvant dans plus d'une catégorie à la fois, il est donc normal de compter plus de 100% dans ces cas.

⁵¹ Certaines actions se retrouvant dans plus d'une catégorie à la fois, il est donc normal de compter plus de 100% dans ces cas.

pensée derrière. À première vue, les actions des villes se situent principalement dans le

	Modèle Rocher			
	Dimension instrumentale	Dimension humaniste	Dimension citoyenne	Autres
Ville de Laval - Objectifs	n.a	2/3 (66,67%)	1/3 (33,33%)	n.a.
Ville de Laval - Actions	7/28 (25%)	11/28 (39,29%)	3/28 (10,71%)	7/28 (25%)
Ville de Sherbrooke - Objectifs	5/14 (35,71%)	6/14 (42,86%)	2/14 (14,29%)	1/14 (7,14%)
Ville de Sherbrooke - Actions	15/30 (50%)	8/30 (26,67%)	4/30 (13,33%)	4/30 (13,33%)
MIDI - Objectifs	3/4 (75%)	1/4 (25%)	n.a.	n.a.
MIDI - Mesures	6/12 (50%)	2/12 (16,67%)	4/12 (33,33%)	n.a.

dialogue (43% pour Laval et 47% pour Sherbrooke), alors que l'approche diversité est représentée de façon très minoritaire (11% et 13%). Une explication possible de la prépondérance du dialogue serait le fait que la Ville, par son mandat d'offrir des services à l'ensemble de sa population, crée de manière intuitive des espaces de rencontre, fait de la médiation et s'assure de l'accessibilité de ses services pour tous.

J'ai réalisé le même exercice avec la *Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion* du gouvernement provincial pour la période 2016-2021. Composée de deux enjeux, de quatre objectifs et de douze mesures, cette stratégie est présentée comme étant un « projet collectif rassembleur pour l'ensemble de la société » (MIDI, 2015b: 2). Par sa volonté d'inclure la société d'accueil dans ce projet, on pourrait alors s'attendre à ce qu'une majorité des mesures se trouvent dans la dimension citoyenne et dans la catégorie dialogue. Or, la majorité des objectifs (75%) et des mesures (50%) se

retrouvent dans la dimension instrumentale, ce qui n'est pas non plus étonnant considérant le virage économique déjà bien amorcé du MIDI. En ce qui concerne l'analyse « 3D », on y retrouve la même distribution des objectifs (75%) et des mesures (50%) en faveur de l'approche discrimination, plus précisément la discrimination en emploi.

Bien que l'échantillon soit trop petit pour pouvoir faire des généralisations, cette brève analyse

	Modèle White			
	Diversité	Discrimination	Dialogue	Autres
Ville de Laval - Objectifs	1/3 (33,33%)	n.a.	2/3 (66,67%)	n.a.
Ville de Laval - Actions	3/28 (10,71%)	6/28 (21,43%)	12/28 (42,86%)	7/28 (25%)
Ville de Sherbrooke - Objectifs	4/14 (28,57%)	3/14 (21,43%)	5/15 (35,71%)	2/14 (14,29%)
Ville de Sherbrooke - Actions	4/30 (13,33%)	8/30 (26,67%)	14/30 (46,67%)	7/30 (23,33%)
MIDI - Objectifs	n.a.	3/4 (75%)	1/4 (25%)	n.a.
MIDI - Mesures	3/12 (25%)	6/12 (50%)	5/12 (41,67%)	n.a.

de deux plans d'action et de la stratégie gouvernementale démontre tout de même que l'équilibre est loin d'être atteint, que ce soit entre les dimensions utilisées par Rocher ou entre les postures pluralistes de White. Je suis aussi d'avis qu'il serait plus intéressant d'utiliser le modèle « 3D » pour l'analyse des appels de projets des organismes dans le cadre du PMD. Là où la grille de Rocher est pertinente pour retracer l'image que la ville se fait de l'immigrant sur son territoire, la grille de White semble plus utile dans l'évaluation de projets. Loin de pouvoir expliquer scientifiquement les raisons de cette distinction, je crois toutefois que la logique dans laquelle ces deux modèles ont été élaborés a quelque chose à voir avec les

résultats. Alors que le modèle « 3D » fut développé majoritairement avec des organismes communautaires dans le cadre du partenariat de recherche *Montréal, vers une ville interculturelle* (MVI)⁵², les dimensions reprises par Rocher ont plutôt été développées pour « poser l’interculturalisme » (Salée, 2010: 151) et donc dans une logique de politique publique. Enfin, cet exercice permet de constater que, bien que la stratégie gouvernementale se veuille un cadre pour l’action autant municipale que communautaire, il est possible de retrouver le caractère spécifique des villes dans leurs plans d’action.

4.3 Recension des typologies des politiques publiques

Avec le récent engouement pour les études sur la ville et l’intégration des immigrants et les minorités ethnoculturelles et racisées principalement en Amérique et en Europe, plusieurs auteurs ont proposé des modèles comparatifs. Deux grandes tendances apparaissent chez les auteurs; les études sur les politiques et celles sur le rôle des gouvernements municipaux. En effet, une part importante de chercheurs s’intéressent plutôt aux politiques d’intégration des immigrants et plusieurs modèles ont été testés au Canada et aux États-Unis (Schmidt, 2007; Alexander, 2007; Germain, 2013, Sainsbury, 2006; Wood, 2010). Si l’étude des politiques ne nous donne pas nécessairement accès à l’entièreté du travail réalisé par la ville, elle est cependant un atout considérable dans la compréhension des idéologies dans laquelle ces dernières mettent sur pied les programmes et les projets spécifiques.

⁵² Pour en savoir plus sur le partenariat de recherche: <http://villeinterculturelle.net>

4.3.1 Typologies des politiques d'intégration des immigrants

Même si l'interculturalisme québécois ne peut être comparé au multiculturalisme canadien sur le plan du poids politique et législatif, cela ne veut pas dire pour autant que l'idéologie québécoise en matière d'intégration n'a pas d'influence sur les politiques et pratiques à différents niveaux (Rocher, 2017: 182), notamment celui des villes. Un des principaux outils des gouvernements est la création de politiques publiques. Il apparaît donc impensable de ne pas s'attarder aux différents modèles de politiques d'intégration des immigrants en recensant les typologies créées par les chercheurs. Pour l'occasion, je m'attarderai aux typologies de Schmidt (2007), d'Alexander (2007) et de Germain (2013).

À l'échelle nationale, Ron Schmidt (2007), dans sa comparaison des politiques canadiennes et américaines a créé sa propre typologie des politiques d'intégration basée sur trois critères soit: 1) les modes d'intervention politique employés par les États (prescriptive, qui proscrit, proactive et laissez-faire), 2) la nature de l'adaptation de l'immigrant (économique, sociale, culturelle et politique) et 3) les buts de l'intégration des immigrants dans les politiques d'intégration (l'assimilation, l'intégration pluraliste, la ségrégation et le transnationalisme) (2007: 104-6). Reprenant ce modèle, Chiasson et Koji (2011) en déduisent que le modèle politique d'intégration du Québec serait complet, proactif et qui cherche une intégration pluraliste des immigrants (2011: 163). Leur recherche sur les modèles d'intégration de quatre villes au Québec (Montréal, Sherbrooke, Québec et Rimouski) a aussi démontré que les modèles d'intégration nationaux ont un impact sur les modèles municipaux.

Although the specific measures differ from region to region, they fall into four main orientations set by the provincial government: immigration

corresponding to regional needs and respecting values; reception and long-term integration; French-Language acquisition; and pride in the community's diversity (*ibid.*: 167).

Dans le même ordre d'idée, Alexander, quant à lui, a classé les politiques locales d'intégration en fonction de deux critères à savoir si l'immigration au sein de la ville est perçue comme étant passagère ou durable et si la promotion des différences est légitime ou non (Fourot, 2013: 35). Cinq types de politiques en ressortent: l'absence de politique, les politiques des travailleurs temporaires (*guestworker policy*), les politiques assimilationnistes, les politiques interculturelles et les politiques pluralistes (Alexander, 2007 dans Fourot, 2013: 35). Les modèles de Schmidt (2007) et d'Alexander (2007) font penser aux travaux des psychologues Berry (1997) et Bourhis (2008). Se concentrant sur la reconnaissance des différences culturelles, Berry détermine quatre positionnements des immigrants à savoir s'ils souhaitent ou non garder leur culture à leur arrivée au Canada et s'ils souhaitent prendre ou non des éléments culturels de la société d'accueil. Bourhis, un peu plus tard, fait le même exercice avec les personnes de la société d'accueil. Ces positionnements idéologiques sont: l'intégration, l'assimilation, la séparation/ségrégation et la marginalisation. On peut associer aux trois premières des idéologies politiques répandues soit l'interculturalisme, le républicanisme et le multiculturalisme.

Enfin, Annick Germain fait la distinction entre trois types de politiques qui concernent l'échelle municipale soit 1) les politiques d'immigration et d'établissement des nouveaux arrivants déployées par l'État; 2) les politiques locales de gestion de la diversité; et 3) les politiques urbaines qui ont une préoccupation pour les questions d'ethnicité ou de relations

interculturelles (Germain, 2013: 28-32). Au Québec, si plusieurs villes ont le souci d'intégrer les enjeux des minorités ethnoculturelles dans leurs différentes politiques (logement, transport, aînés, familles, etc.), les politiques municipales de gestion de la diversité ont majoritairement comme objectif l'attraction, l'intégration et la rétention des nouveaux arrivants. Les villes qui se sont dotées de telles politiques sont minoritaires sur le territoire québécois. Faute d'encadrement du gouvernement provincial, quelques villes proactives ont décidé de se positionner face aux enjeux contemporains liés à la migration et ont fait ce travail d'élaboration d'une vision politique et administrative. Ces modèles théoriques de politiques publiques nous démontrent rapidement la pluralité d'approches que les villes peuvent adopter et qui ont un impact sur leurs actions.

4.3.2 Typologies de l'action municipale

En ce qui concerne les études sur les rôles des villes dans l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles et racisées, elles restent moins nombreuses dans la littérature. Dans un ouvrage sur les villes interculturelles, Patrice Allard (2018) opte pour une présentation de quatre rôles et responsabilités de la municipalité. Premièrement, la ville a le mandat d'offrir des services à sa population et donc facilite son inclusion. Deuxièmement, la ville a aussi un rôle de médiation à jouer, surtout dans la gestion de l'espace public. Troisièmement, la ville agit comme facilitatrice, notamment de la participation citoyenne. Quatrièmement, la ville, en tant qu'employeur, doit s'assurer que l'accès à l'emploi est équitable pour tous ces citoyens et d'avoir des employés qui soient représentatifs de la population (Allard, 2018). La typologie en quatre éléments proposée par Allard est un bon point de départ pour la recension de l'action

municipale en matière d'intégration des immigrants et de gestion de la diversité, mais ne semble pas représenter toutes les dimensions du travail effectué par la ville dans ce domaine. En effet, Allard fait fi de la concertation qui apparaît essentielle pour la ville à plusieurs égards, que ce soit dans l'octroi du financement ou dans l'adaptation des services municipaux aux besoins des usagers. De plus, la dimension administrative de la ville n'apparaît pas non plus chez Allard alors qu'il s'agit de l'outil principal que l'institution a pour mener ses projets et pour assurer une bonne gestion du financement sur le territoire.

Joe Mihevc, élu à la Ville de Toronto, a recensé six rôles que les municipalités peuvent jouer. Selon lui, elles sont des facilitatrices, elles financent les organismes ethnoculturels et les agences de services sociaux, elles sont les représentantes des immigrants vis-à-vis des autres paliers de gouvernements, les élus municipaux sont présents dans la communauté et dans les événements à caractère ethnoculturel afin qu'ils sentent qu'ils sont importants, elles encouragent l'intégration des immigrants sur le marché du travail et elles font la promotion de leurs contributions au développement économique et finalement, elles sont des prestataires de services (Good, 2009: 96). Bien évidemment, la réalité des villes en Ontario est différente de la réalité des villes au Québec ce qui fait que Toronto n'a pas tout à fait les mêmes mandats et les mêmes ressources à l'interne que les villes québécoises. Par exemple, au Québec, les villes ont des programmes de financement pour leurs organismes reconnus, mais ne financent pas les agences de services sociaux qui sont plutôt financés par le gouvernement provincial. De plus, la grande majorité des villes au Québec, bien qu'elles contribuent à la vitalité économique de leur territoire, n'ont pas de service ou de division pour le développement économique au sein

de leur secteur. Selon l'article 11 de la loi sur les compétences municipales, « toute municipalité locale peut constituer un organisme à but non lucratif dont le but est de fournir un soutien technique à une entreprise située sur son territoire⁵³ » (L.R.Q., c. C-47.1, article 11). Il s'agit effectivement d'organismes paramunicipaux qui en ont le mandat. Malgré tout, le modèle de Mihevc est intéressant puisqu'il introduit la collaboration dynamique que la ville a avec le milieu. Par contre, contrairement à Allard, Mihevc n'aborde pas le rôle que la ville joue dans la participation citoyenne ni dans l'exemple qu'elle doit donner en établissant et en respectant les politiques d'accès à l'emploi.

Kristin Good (2009), dans sa comparaison des villes de Toronto, de Mississauga et de Vancouver, relève aussi certaines actions et politiques que la ville peut mettre sur pied dans le but d'inclure et d'assurer une bonne gouvernance des enjeux reliés aux relations interethniques. Sa typologie en neuf points, basée sur celle de Wallace et Frisken (2000), comprend : la possibilité pour les villes de créer une unité séparée pour gérer les questions reliées à la diversité, le financement des organismes communautaires par les villes, le support qu'elles peuvent offrir et les recherches qu'elles peuvent faire sur les besoins des communautés, la mise en place de politiques d'intégration des immigrants, la mise en place d'initiatives pour l'équité en emploi, l'établissement de mesures pour encourager la participation des minorités ethnoculturelles dans la prise de décisions et ainsi être plus inclusive, l'adaptation des services municipaux afin de les rendre plus accessibles, la mise en place d'initiatives antiracisme, la possibilité pour les municipalités de se créer une image plus

⁵³ C'est notamment le cas de Promotion Saguenay.

inclusive et le support que les municipalités peuvent offrir pour des fêtes multiculturelles (Good, 2009: 53-54). Ce que nous offre Good, loin d'être une typologie, est plutôt une liste d'exemples d'actions que la ville peut accomplir. Elle mélange ainsi l'organisation interne, le politique et la prestation de services, ce qui n'aide pas le lecteur dans sa compréhension de l'action municipale.

Enfin, Icart et al. (2005) proposent aussi une grille d'analyse des pratiques municipale en matière de gestion de la diversité. Cette grille, reprise de Labelle et al. (1996), est en trois temps et vise à distinguer 1) la ville comme organisation, 2) la ville comme communauté et 3) la ville comme garante de l'ordre public (2005: 51-53). Les pratiques mises sous la ville comme organisation sont par exemple les programmes d'équité en emploi, la formation du personnel, l'adaptation des services municipaux, etc. Les activités de rapprochement interculturel, le travail en partenariat et le financement d'organismes entrent dans la catégorie ville comme communauté. Et enfin, sous la ville et l'ordre public entrent le travail avec le service de police, la prévention de la radicalisation, la lutte aux comportements discriminatoires. Ce modèle est à mon avis le plus complet et le plus efficient même si je trouve les catégories trop vagues. Mon bémol est plutôt face à la catégorie la ville et l'ordre public. Créée dans l'optique des enjeux de la discrimination raciale, la troisième catégorie est certes importante, mais bien qu'étant un enjeu important, dans le cadre de la cohésion sociale au sens large il me semble que l'accent n'est pas réellement mis à ce niveau. L'analyse de plan d'action au début du chapitre appuie ces propos.

Tableau 4: Synthèse des typologies d'action municipale

Auteurs présentés/ Éléments de comparaison	Allard (2018)	Mihevc (2009)	Good (2009)	Icart et al. (2005)
La prestation de service	Prestataire de services pour faciliter l'inclusion	Prestataire de services	Adapter les services municipaux	
Mesures en emploi	Employeur	Encourager l'intégration en emploi des immigrants et faire la promotion de leur contribution au développement économique	Initiatives en équité en emploi	
Rôle dans la participation citoyenne	Facilitateur (de participation citoyenne)		Participation citoyenne dans les conseils municipaux	
Sentiment d'appartenance		Accroître le sentiment d'appartenance (en étant présent en tant qu' élu) Représentent les intérêts des immigrants auprès des gouvernements supérieurs		La ville comme communauté
Financement des organismes et des activités sur le territoire		Financent les organismes et les agences de services sociaux	Financement des organismes + support pour des recherches sur les besoins des communautés	
			Support des festivals multiculturels	
Administration interne de la ville			Création d'une unité séparée/organisation interne spécifique de l'administration	La ville comme organisation
			Image inclusive de la ville	
			Politique d'intégration des immigrants	
Cohésion sociale/sécurité publique	Médiateur/ gestion de l'espace public		Initiatives anti-racisme	La ville comme garante de l'ordre public
Gouvernance locale		Facilitateurs (liens entre les organismes)		

En regardant de plus près ces quatre suggestions, deux éléments reviennent de manière unanime: la reconnaissance de la capacité de la ville à adapter ses services afin de faciliter l'inclusion des immigrants et le rôle de la ville dans l'emploi des immigrants et minorités ethnoculturelles et racisées. La transcendance de ces responsabilités municipales peut s'expliquer si l'on regarde premièrement l'adaptation des services municipaux. Il est dans l'ADN des municipalités d'offrir des services à l'entièreté de leur population, qu'on pense aux bibliothèques municipales, aux centres communautaires et de loisirs, aux parcs, mais aussi à tout ce qui est service à la clientèle pour les taxes, les contraventions, et toute autre aide au citoyen. Contrairement à un organisme communautaire qui est financé pour des dossiers spécifiques (immigrants, handicapés, aînés, jeunes, etc.), la ville doit s'assurer que ses services sont accessibles à tous. Il n'est donc pas surprenant que cet aspect se démarque aussi unanimement. Deuxièmement, le rôle que la ville joue dans l'emploi des immigrants et des minorités ethnoculturelles et racisées est très variable au sein des villes canadiennes, particulièrement parce que les villes au Québec n'ont pas de mandat en employabilité, contrairement à d'autres provinces. Cependant, la loi sur l'accès à l'égalité en emploi oblige une grande partie des villes québécoises à mettre en place des mesures d'embauche des minorités ethnoculturelles et racisées. Cette loi devient donc une responsabilité municipale concernant l'employabilité des immigrants.

La moitié des typologies présentées dans cette section furent développées par des professionnels et non par des chercheurs. Cette situation vient appuyer l'hypothèse selon laquelle les chercheurs se sont penchés davantage sur l'étude des politiques plutôt que sur l'action municipale. Afin de bien cerner l'action municipale, il est préférable d'avoir un

contact avec les acteurs qui sont au premier rang. Or, dans le cas présent, ce sont les acteurs eux-mêmes qui ont créé leur typologie en fonction de ce qu'ils font. Bien qu'il soit intéressant d'avoir le point de vue direct des professionnels sur leur travail, le biais qu'occasionne la proximité entre l'objet et l'acteur doit être pris en compte. Il est alors important de valider les informations avec d'autres typologies, d'autres travaux sur le sujet pour contourner ces biais.

Plusieurs facteurs peuvent aussi expliquer les disparités entre les différents auteurs. Soulignons principalement le fait que tous ne s'attardaient pas au même niveau. Dans le cas de Allard, par exemple, il a développé une typologie bien axée sur les responsabilités du fonctionnaire. De plus, il ne s'agit pas de n'importe quel fonctionnaire, mais d'un fonctionnaire de la Ville de Montréal. L'idéologie mise de l'avant par la ville, de même que l'organisation interne de l'administration, joue pour beaucoup dans la définition des rôles des fonctionnaires (Massana, 2018). En comparaison, Mihevc, en tant qu'élue, a une autre vision de l'action municipale et cela transparaît dans sa recension de l'action municipale. Enfin, c'est en m'appuyant sur les éléments relevés plus haut ainsi que mes observations empiriques que j'ai construit le modèle d'organisation de l'action municipale qui se trouve à la fin de ce chapitre (voir Tableau 5).

4.4 Typologie de l'action municipale québécoise

À travers les analyses des politiques et plans d'action de même que mes observations et mes entrevues formelles et informelles dans les institutions, j'ai pu en ressortir trois champs de compétences généraux de la ville en tant qu'institution. Comme illustré dans le *Tableau 5*, ces

trois champs sont : l'administration (en matière d'emploi et de gestion du milieu), la formation et la sensibilisation (à l'interne et à l'externe) et la gouvernance (comme facilitateur de concertation). Avec ces trois catégories, il est possible de retracer et d'organiser l'action municipale en matière d'immigration et de relations interculturelles. Enfin, chacune des sections et sous-sections sera expliquée. Des exemples des villes étudiées accompagneront cette description pour permettre une meilleure compréhension des responsabilités que peut se donner la ville à ce sujet. Avant de me lancer dans l'explicitation de ce modèle, je soulèverais les principaux éléments qui ont motivé mon choix de modéliser l'action municipale en matière d'immigration et de relations interculturelles.

4.4.1 Pertinence d'une typologie pour l'action municipale

Dès l'enfance, l'enfant apprend à distinguer les différents éléments de son entourage par un processus d'inclusion et d'exclusion. Ce besoin d'organiser en fonction des similitudes et des différences est appris socialement, mais est universel pour l'être humain. Il s'agit d'un processus cognitif préalable dans la compréhension d'un fait, de la pertinence des faits et des liens entre eux. La classification est, pour autant dire, la base de tout processus de socialisation⁵⁴. Pour l'anthropologue, en plus d'un processus instinctif, la nature du travail effectué fait de la création de taxonomies un acte naturel voir tout à fait nécessaire. En effet, depuis les tout débuts de la discipline anthropologique, on retrouve des chercheurs des quatre sous-disciplines qui ont eu recours à cet exercice de classification et de comparaison des

⁵⁴ Voir ici les travaux de George Herbert Mead et l'interactionnisme symbolique, courant sociologique qui regarde les interactions des individus dans une perspective systémique.

données de terrain. Du côté de l'anthropologie sociale, souvenons-nous des structuralistes dont Lévi-Strauss est probablement le représentant le plus connu. Que ce soit les mythes des sociétés ou les structures de la parenté, quasi l'ensemble de son oeuvre relève de la taxonomie. Du côté des constructivistes, Simon disait que « modéliser est aussi logique que de raisonner » (H. A. Simon cité dans Le Moigne, 2010: 98). N'y faisant pas abstraction, j'ai moi-même ordonné mes données de terrain de manière à faire ressortir les similitudes dans les responsabilités des villes étudiées. L'absence dans la littérature d'une telle conceptualisation de l'action municipale m'a forcé à réaliser ce travail. La modélisation de l'action municipale présentée ici dépasse largement le tri des données de terrain et constitue un point de départ pour quiconque souhaite s'initier à ce domaine de recherche.

Dans le cas des actions des villes québécoises en matière d'immigration et de relations interculturelles, ce besoin de répertorier et de classifier les actions et responsabilités est aussi justifié par l'absence, jusqu'à tout récemment, d'encadrement de la part du provincial. Bien que la loi sur les gouvernements de proximité clarifie certaines responsabilités des municipalités vis-à-vis des gouvernements supérieurs, notamment en ce qui concerne la reddition de compte des municipalités, les mandats concernant les responsabilités sociales ne sont pas clarifiés. En effet, ce partenariat entre les municipalités et le gouvernement du Québec est encore à déterminer en ce qui concerne cet enjeu et la confusion qui règne autour des compétences - et surtout du financement qui vient avec - met les municipalités dans une drôle de situation. Pendant plus de vingt ans, depuis le moment où le Québec a rapatrié cette compétence, les villes ont été très peu présentes dans ce domaine. Celles qui ont fait le choix

de s'en préoccuper formellement l'ont fait pratiquement sans orientation des gouvernements supérieurs. Elles ont donc créé leur propre vision de leurs rôles et elles ont créé des structures administratives afin de répondre à leurs besoins et à ceux de leurs populations toujours changeantes.

Or, depuis l'abolition des CRÉ, le PMD est en partie à l'intention des municipalités, créant ainsi un choc entre les pratiques déjà mises en place par les villes - dans le cas des villes proactives - et le nouveau cadre ministériel. De plus, une des principales critiques des fonctionnaires municipaux à l'égard du PMD est qu'il ne prend pas en compte les spécificités locales et qu'il y a peu de flexibilité pour que les villes puissent répondre aux priorités établies par le milieu: « ils (les gens au MIDI) ont leurs préoccupations, nous on a les nôtres. C'est là qu'il y a des discussions, toujours dans la prise en compte des spécificités des régions » (Entrevue 1). Un professionnel mentionne aussi qu'avec le PMD « on nous donne des ressources comme si c'était égal partout dans toutes les régions » (Entrevue 11). Un autre souligne que les services du Ministère sont souvent juste pour les immigrants reçus ayant leur CSQ alors que le rôle de la municipalité est de donner des services à tous ces citoyens. Les municipalités se retrouvent donc à payer pour l'intégration socio-économique des immigrants et le PMD ne tient pas compte de ces efforts (Entrevue 7). Pour toutes ces raisons, il apparaît essentiel de recenser les actions effectuées, à ce jour, par les villes québécoises. Un tel état des lieux permettra certainement de mieux déterminer la place de l'institution municipale dans l'intégration des minorités ethnoculturelles et racisées et des enjeux liés à la cohésion sociale plus largement.

Selon Bateson, « l'étude des systèmes requiert de distinguer plusieurs niveaux d'analyse et d'abstraction: celui qui concerne les éléments qui constituent le système; et celui qui concerne le système pris dans son ensemble » (Picard et Marc, 2013: 12). C'est dans cette logique que j'ai développé la typologie discutée plus loin dans ce chapitre. En portant un regard macro vers le micro des actions municipales, il est possible de mieux cerner le rôle de la Ville. En me basant sur les typologies précédemment présentées, j'ai tout d'abord tenté d'y insérer les actions des villes recensées dans mes observations, dans mes entrevues, ainsi que celles présentes dans les plans d'action. Par le caractère transversal du travail réalisé en immigration par les villes, il m'était impossible de seulement me fier aux actions énumérées dans les plans d'action développées dans le cadre du PMD. Plusieurs actions relevant d'autres services de la ville n'y sont entre autres pas répertoriées, c'est pourquoi le travail de collecte de données ethnographique fut un atout considérable. Les catégories et sous-catégories de la typologie sont donc des éléments structurants dans les villes. La grille présentée ici fut réalisée non pas à partir d'une recension de littérature en administration publique, en gestion, ou en sciences politiques, mais plutôt à partir de mes résultats de recherche sur le terrain. Ce tableau, résultant d'un processus de recherche ethnographique inductif, doit être lu comme des données ethnographiques avec toutes les forces et faiblesses d'une approche qualitative, inductive et systématique. De plus, ce tableau représente les responsabilités des villes seulement en matière d'immigration et de relations interculturelles. Il ne peut donc pas résumer la totalité des actions et des domaines d'interventions des villes.

4.4.2 L'administratif

Une chose est certaine, la ville est avant tout une administration. Elle administre à la fois des ressources humaines (ses employés), des projets et des programmes (qu'ils soient ministériels ou municipaux) et des infrastructures (bâtiments, routes, parcs, etc.). Tout l'appareil municipal est mis à contribution dans un ou plusieurs de ces volets en vue d'une bonne gestion du territoire. En ce qui concerne plus particulièrement l'immigration et les relations interculturelles, on distingue deux aspects de ce volet administratif: 1) la ville comme employeur et 2) la ville comme gestionnaire du milieu de vie.

Pour ce qui est de la ville employeur, depuis 2001 les administrations municipales de plus de 100 employés sont soumises à la loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics. Cette loi a comme objectif de favoriser l'embauche des personnes de groupes visés comme étant victimes de discrimination en emploi. La loi stipule que tout organisme visé doit procéder à l'analyse de ses employés afin de déterminer s'il y a sous-représentation d'un groupe visé (les femmes, les personnes handicapées, les autochtones, les personnes qui font partie d'une minorité visible en raison de leur race ou de la couleur de leur peau et les personnes dont la langue maternelle n'est pas le français ou l'anglais et qui font partie d'un groupe autre que celui des autochtones et celui des personnes qui font partie d'une minorité visible) et ce, en fonction des types d'emplois. Cependant, le dernier rapport de la situation émis par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) révélait le manque de succès de cette mesure compensatoire (CDPDJ, 2017). Il va sans dire que cette loi est la seule responsabilité légale des municipalités en matière d'intégration des immigrants.

Par ailleurs, la ville a une responsabilité morale de montrer l'exemple et de favoriser l'embauche de minorités ethnoculturelles dans ses rangs. Comme le souligne Allard,

as an employer, the City can help open the doors to the job market for new arrivals, notable through the implementation of internship programs - professional mentoring, for example - or through Summer jobs for Youth that enable them to learn more about the Quebec job market, shed light on grey areas, and develop social and professional networks. (Allard, 2018: 71)

Ainsi, les villes de Montréal, Québec⁵⁵ et Sherbrooke (pour ne nommer que celles-ci) se sont dotées de programmes de parrainage professionnels ou de stages spécifiquement à l'intention des minorités ethnoculturelles.

Parler des mesures favorisant l'embauche des minorités ethnoculturelles c'est forcément parler de « gestion de la diversité » et de « Diversity Advantage⁵⁶ ». Ces notions ont une riche littérature dans le domaine des ressources humaines et de la gestion en entreprise (Saba et Guérin, 2004; Arcand et Huesca, 2010; Meier, 2008). On y parle de la gestion de la diversité comme étant un « incontournable dans une économie mondialisée où elle serait un levier privilégié d'amélioration de la performance, en favorisant l'innovation et la créativité dans la production, le marketing et les pratiques de gestion des ressources humaines » (Piquet, 2012: 90). En effet, le « Diversity Advantage » amène l'employeur à percevoir la différence culturelle comme un atout et surtout comme une « source potentielle de transformation créative » (*ma traduction* Côté, 2018).

⁵⁵ Pour avoir un aperçu du programme de stage pour nouveaux arrivants de la Ville de Québec: https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/emplois-et-stages/stages/stages_nouveauxarrivants.aspx

⁵⁶ Pour une critique du «Diversity Advantage» voir Côté, D. «The Notion of « Diversity Advantage » According to the Council of Europe », 329-346 *dans* White, B. (ed) 2018, *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era*, Suisse, Palgrave Macmillan.

Tableau 5: Action municipale au Québec dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles

Administration		Formation et sensibilisation		Gouvernance
Ville comme employeur / nécessité de représentativité chez les employés	Gestionnaires du milieu de vie	À l'interne (à travers les différents services de la Ville)	À l'externe (pour la population, les employeur, les organismes, etc.)	Facilitateur de collaboration / courroie de transmission de l'information
Programme d'accès à l'égalité	Négociation d'ententes avec le provincial	Formation du personnel sur la communication interculturelle, les accommodements raisonnables, etc.	Fêtes interculturelles	Animer la concertation
Programme de stages professionnels	Rédaction de politiques	Adapter les communications de la ville (photos représentatives de la population)	Formation des organismes sur la communication interculturelle	Mettre en liens des organismes dans le but de collaborer à un même projet
Programme de parrainages professionnels	Rédaction de plans d'action			
	Reddition de comptes			
	Évaluation de projets et de programmes			

Cette notion a aussi fait son apparition dans le milieu de la fonction publique. La Ville de Sherbrooke a entre autres mis sur place en 2009 un modèle d'implantation de la gestion de la diversité culturelle qui « favorise une approche totalement intégrée de la gestion de la diversité culturelle en visant deux axes d'intervention, la prestation de services et l'employabilité, encadrés par un plan de gestion de développement organisationnel » (Ville de Sherbrooke, 2009). Dans ce modèle se retrouvent des mesures concrètes de recrutement et de sélection, des mesures d'accueil et d'intégration professionnelles ainsi que des activités et des moyens de

sensibilisation sur la diversité culturelle à l'intérieur de l'administration municipale. Concernant l'embauche d'employés issus de la diversité, Schiller note justement que le « recruitment of personnel for a local administration is one of the most important ways in which local administrations can influence their service provisions » (2016: 96). Pour la ville qui doit offrir des services à l'ensemble de sa population, il lui est donc favorable d'avoir une représentativité de la diversité ethnoculturelle parmi ses employés.

En ce qui concerne la ville comme gestionnaire du milieu de vie, il s'agit, globalement, de la gestion du budget et de la mise en place des activités sur le territoire dans le but de favoriser un environnement de vie agréable pour tous les citoyens. Si ce volet n'est pas spécifique à l'immigration et aux relations interculturelles, le travail effectué par les fonctionnaires chargés de ce dossier découle de cette responsabilité municipale. Comme un fonctionnaire le faisait remarquer, « qu'il y ait 10 personnes des communautés culturelles ou 100 000, il faut créer cette dynamique-là (de cohésion sociale). Québec n'avait pas beaucoup de monde des communautés culturelles, et c'est à Québec que s'est passé le drame⁵⁷. Je pense que, plus que jamais, c'est d'actualité » (Entrevue 8). Pour y parvenir, la ville peut déployer une ou plusieurs personnes qui a comme mandat de négocier les ententes avec les ministères (par exemple le PMD avec le MIDI), de mettre en place les plans d'action (celui qui découle de l'entente PMD, celui de la coalition contre la discrimination et le racisme, etc.), d'évaluer les projets d'organismes financés, d'assurer la reddition de compte, de rédiger des avis ou encore de rédiger des politiques et des cadres de références. Il s'agit *grosso modo* de la description de

⁵⁷ En faisant référence à la tuerie dans la mosquée de Sainte-Foy le 29 janvier 2017.

tâches de plusieurs des fonctionnaires rencontrés dans le cadre de cette recherche. Malgré l'uniformité relative des tâches réalisées par les fonctionnaires, certaines initiatives sont intéressantes à souligner. Par exemple, la Ville de Québec a récemment mis en place un projet pilote, avec certains organismes communautaires, de co-évaluation des projets. Des ateliers sont organisés pour les organismes participant à cette initiative ainsi que des fonctionnaires du développement social de la Ville de Québec afin de permettre une évaluation continue des objectifs des projets financés et non pas seulement à la fin du projet comme à l'habitude. Ceci permet, entre autres, de réajuster les projets en cours lors d'imprévus. Aussi, la Ville de Laval a développé une procédure, par l'entremise de son comité terrain, dans laquelle le représentant du MIDI est intégré dès le début de l'élaboration des projets par les organismes. Ceci empêche le travail inutile et évite que les projets soient rejetés plus tard par le MIDI parce qu'ils n'entrent pas dans le programme ministériel.

4.4.3 La formation et la sensibilisation

Afin de favoriser la cohésion sociale entre les individus, la ville a divers recours en matière de formation et de sensibilisation. Plusieurs villes se sont données clairement cette responsabilité et l'ont intégré dans leurs pratiques: « pour nous ici, pour la politique d'accueil et d'intégration, on doit jouer un rôle dans l'éducation interculturelle et dans la lutte à la discrimination et la lutte contre les préjugés et tout ça. C'est dans notre plan d'action » (Entrevue 11). Encore une fois, les actions découlant de cette responsabilité dépassent largement les tâches des agents professionnels de la ville qui sont responsables du dossier d'immigration et des relations interculturelles. D'ailleurs, dans cette section, je fais la

distinction entre les actions effectuées à l'intérieur de l'institution (avec les différents services) et à l'extérieur de celle-ci (avec la population et les partenaires) puisqu'elles proviennent de deux logiques différentes. Les actions mises en place à l'intérieur de l'institution ont l'objectif double de soutenir les employés municipaux face à la détresse que peut provoquer l'interculturalité lorsque les institutions ne donnent pas le soutien nécessaire (Gratton, 2009), ainsi que de s'assurer que les services sont donnés de façon adéquate aux citoyens. D'un autre côté, les actions de sensibilisation et de formation à l'extérieur de l'institution ont comme visée de créer un rapprochement entre les immigrants et la communauté d'accueil.

De prime à bord, la ville doit s'assurer que ces services sont adaptés aux besoins locaux de la population, plus particulièrement aux populations vulnérables. À cet effet, le Livre blanc municipal, rédigé par l'UMQ, nommait la cohésion sociale et le vivre-ensemble comme des défis à venir pour les municipalités québécoises:

Plus de diversité et plus d'inégalités rendent les besoins sociaux moins homogènes et les attentes plus différenciées entre les municipalités et à l'intérieur même de celles-ci. [...] La municipalité a la capacité de mobiliser une panoplie de services (sécurité, services communautaires, logement social, installations sportives, loisirs, culture, bibliothèque) et de les adapter selon l'importance des besoins locaux pour des clientèles vulnérables, des aînés, des personnes immigrantes, des jeunes, etc. (UMQ, 2012: 26)

Adapter les services c'est aussi adopter une vision transversale de l'immigration. La transversalité des enjeux est une préoccupation énoncée par presque tous les fonctionnaires rencontrés. Un des chefs de division met l'accent sur ce principe de transversalité, qui est ancré dans la logique du développement social:

Dans le cadre du développement social, c'est beaucoup plus transversal, beaucoup plus large comme manière de voir, de réfléchir. Ce n'est plus juste

axé sur la personne, c'est axé sur la personne, mais en tant que citoyen. Donc qui elle est et quels liens on peut faire pour l'aider à s'intégrer avec ses particularités, ses différences, comme tout citoyen de la ville a. Et on travaille oui avec les organismes en immigration, mais on travaille avec tous les services d'entraide. (Entrevue 2)

Je crois important de souligner que cette manière de percevoir l'immigrant comme un citoyen à part entière, mais ayant des différences dont il faut tenir compte est tout à fait interculturelle.

Se fermer les yeux sur les différences et estimer que tous ont les mêmes besoins et agissent de la même manière ne permet pas une réelle intégration comme les tenants de la posture républicaine peuvent le croire. White (2018) ajoute à ce sujet que « differences must not be overemphasized but they also must not be merely celebrated or ignored, since working across differences requires time and new communication strategies » (2018b: 27). C'est pourquoi il est du recours de la ville de former ses employés aux réalités encourues par la diversité ethnoculturelle.

En effet, la formation en communication interculturelle pour les intervenants municipaux apparaît aussi comme une mesure prisée par les municipalités. La ville en tant qu'institution a comme responsabilité de former ses employés aux nouvelles réalités du milieu. C'est pourquoi elle offre des formations sur divers sujets (accommodements raisonnables, pluralisme religieux, communication interculturelle, etc.). La formation peut se donner dans différents services et pas seulement pour les responsables du dossier immigration comme l'explique un fonctionnaire: « Au niveau des ressources humaines ce qu'ils ont fait, ils ont décidé de faire des séances d'informations en collaboration avec la commission des normes, ceux qui dirigent les cols bleus, pour qu'ils soient plus au fait des lois concernant les accommodements

raisonnables, l'égalité en emploi » (Entrevue 5). De plus en plus de situations inédites dues à la différence culturelle des individus en interaction déstabilisent les employés au service à la clientèle.

Pour s'assurer que tous nos mandataires répondent à peu près de la même manière et qu'ils sont à l'affût. Parce qu'on n'a pas encore beaucoup de diversité dans les employés que ce soit chez nous ici à la ville ou dans les différentes sphères, organismes mandataires. Donc veux veux pas, ce sont des Québécois qui sont des employés et qui gèrent ça, mais des fois faut ouvrir nos horizons un petit peu (Entrevue 4).

Que ce soit les sauveteurs dans les piscines municipales, les animateurs dans les camps de jour ou les agents dans les bibliothèques, les individus occupant ces postes façonnent bien souvent la première impression qu'un citoyen se fait de la Ville. Ils représentent celle-ci de manière aussi importante que les élus en raison de la proximité et la fréquence des contacts. De plus, ces emplois sont souvent occupés par de jeunes étudiants ayant eu peu d'expériences de travail auparavant. Il est donc important pour une institution de prendre le devant et de donner les outils nécessaires à ses employés afin de limiter les tensions potentielles.

Pour ce qui est des activités de formation et de sensibilisation à l'extérieur de l'institution municipale, les plus communes sont bien entendu les fêtes de la diversité organisées par les villes et leurs partenaires. Elles ont différents noms (Festival interculturel à Gatineau, Festin interculturel à Brossard, Fête de la diversité culturelle à Drummondville, Semaine sherbrookoise des relations interculturelles, etc.), mais elles se ressemblent toutes dans le déroulement: spectacle de musique ou de danse réalisé par des artistes de la diversité, kiosques représentant les différentes communautés ethnoculturelles, dégustation de nourriture « du monde ». Il n'est pas étonnant de voir autant d'activités visant la reconnaissance et la

promotion de la diversité puisque selon White, il s'agit bien souvent du début d'une progression linéaire vers un dialogue qui favorise l'inclusion (White et al. 2015). Néanmoins, ces activités ont comme objectifs de créer un sentiment d'appartenance chez les nouveaux arrivants en démontrant une ouverture pour leurs pratiques culturelles, ainsi que de sensibiliser les citoyens à la différence et incitent à la découverte de l'autre dans un cadre récréatif. De plus, elles sont bien souvent, pour la Ville, facile à organiser et peu coûteuse pour le nombre d'individus rejoint.

Les communications de la ville jouent aussi un rôle important dans la sensibilisation. Toujours dans l'intention de créer un sentiment d'appartenance, la Ville de Longueuil a revu ses publications afin d'y inclure des photos qui sont plus représentatives de la population. Également, il est important pour la ville que les services soient connus et que les gens se les approprient. Les plateformes web aident la ville à diffuser les activités et à faire connaître ses services, notamment ceux à l'intention des nouveaux arrivants: « c'est un outil d'attraction, un outil d'information pour l'accueil, pour l'intégration en général, l'intégration sociale aussi » (Entrevue 11). Le web ayant ses limites, l'information transmise face à face est de loin préférable pour la compréhension, surtout dans un cadre interculturel. La ville met donc à disposition ses employés pour faire de la formation sur ses services aux citoyens auprès des nouveaux arrivants. Un fonctionnaire nommé à titre d'exemple, la méconnaissance des immigrants du logement social qui est une mesure qui vise à offrir des logements décentes et abordables aux personnes à faible revenu (Entrevue 2). À Laval et à Québec par exemple, le service de police fait la tournée des classes de francisation afin de leur expliquer le rôle de la

police au Québec et de les informer sur leurs droits. Des séances d'informations sont aussi de plus en plus fréquentes dans les bibliothèques présentées comme des emplacements dits neutres ou dans d'autres lieux communs qui ne sont pas connotés « immigration ». Ceci va de pair avec la préoccupation des fonctionnaires de ne pas centraliser toutes les ressources auprès de l'organisme mandaté par le MIDI et de s'assurer que les immigrants utilisent les services qui sont offerts aux citoyens comme raconte ce fonctionnaire:

Écoute, l'ensemble de l'accueil et de l'intégration ça tombe sur les épaules de l'organisme d'accueil. Programme de sensibilisation à l'école, c'est lui aussi qui fait ça. Camps de jours de francisation c'est lui qui fait ça. Donc, il y a un attachement qui est très, très, très fort, mais un moment donné faut trouver le moyen de responsabiliser d'autres organismes. Même si ce n'est pas leur mission première, étendre la responsabilité (Entrevue 4).

En effet, cette centralisation, qui est perçue par certains comme du paternalisme à l'endroit des personnes issues de l'immigration (Entrevues 2 et 3), dédouble bien souvent les services et risque d'entraver le développement de compétences interculturelles chez les organismes qui n'ont pas d'offre de services spécifiquement en immigration.

Enfin, la formation en communication interculturelle est aussi offerte par la ville à ces organismes qui ne sont pas habitués de côtoyer des minorités ethnoculturelles et racisées: « La priorité dans notre plan d'action c'était de former. Ceux ciblés c'était la popote roulante, c'était le club de soccer et les centres communautaires et tout ça, les corporations de loisirs, parce qu'eux n'ont pas accès à des réseaux de formation et ils ont des besoins » (Entrevue 2). La majorité de ces organismes sont souvent tenus par des bénévoles, ce qui s'avère un défi considérable au chapitre de la formation qui doit être faite en continu puisque le roulement est plus rapide que dans un organisme avec des employés salariés (Entrevue 13). Le rôle de la

ville dans la formation et la sensibilisation aux enjeux liés à l'immigration et aux relations interculturelles est une grande portion des tâches du fonctionnaire attribué au dossier. Si à l'interne il est bien souvent un des seuls à faire de la sensibilisation auprès de ses collègues et auprès des élus, à l'extérieur de l'institution il peut souvent compter sur les partenaires institutionnels et communautaires pour l'appuyer dans plusieurs de ses démarches.

4.4.4 La gouvernance

La gouvernance urbaine est un concept développé par les politologues pour définir le travail de coordination qu'effectue l'administration publique. En effet, comme le mentionne Le Galès (1995), « on retrouve l'idée que le gouvernement local ne se contente pas de gérer des services de façon bureaucratique (ou au quotidien), mais qu'il est devenu plus stratégique, moins routinier, plus opportuniste, plus flexible, plus sensible à l'environnement » (1995: 60). La complexité des enjeux liés à l'immigration appelle justement à un travail transversal avec une pluralité d'acteurs ainsi qu'une sensibilité particulière. Cette gouvernance locale est autrement dit plus qu'essentielle pour en arriver à avoir une fine compréhension des problématiques vécues sur le terrain.

Par son statut de gouvernement de proximité, il est facile pour la ville d'agir en leader sur son territoire malgré le flou qui entoure l'attribution des mandats par le gouvernement provincial. Les fonctionnaires municipaux sont souvent la courroie de transmission des informations et l'intermédiaire entre des organismes afin de limiter le dédoublement de services. La vision plus macro qu'a la ville de ce qui se déroule sur le territoire la rend apte à jouer ce rôle qu'est

la gestion d'un environnement propice au vivre-ensemble. En effet, nombreuses sont les villes qui ont pris ce leadership et qui ont mis sur pied diverses formes de concertation en fonction de leurs besoins (table de concertation, réseau de coordination, comité consultatif, comité terrain, etc.). À Québec, c'est le désir de pérenniser la démarche d'installation des réfugiés syriens en 2016 qui a incité les différents partenaires à se réunir et à créer le réseau de coordination des services qui est dirigé par un fonctionnaire de la Ville. Une vingtaine de partenaires de tous les milieux ont convenus de travailler ensemble sur un plan d'action commun à partir des parcours d'intégration des nouveaux arrivants selon leur statut (travailleur qualifié, travailleur temporaire, réfugié parrainé par l'État). En plus de ce réseau de partenaires, plusieurs groupes de travail se sont constitués autour des projets financés par la Ville de Québec et se réunissent régulièrement afin d'échanger sur l'avancée de ceux-ci. Nommons à titre d'exemple le comité de gestion du réseau des agents de milieu interculturel (RAMI) ou encore les rencontres de partenaires impliqués dans le programme vacances-été (PVE) de la Ville.

À Laval, deux instances de concertation ont récemment été mises sur pied: la TRIDIL et le comité terrain pour l'accueil des personnes immigrantes et réfugiées à Laval. Ces deux regroupements sont chapeautés par les fonctionnaires de la ville responsable du dossier immigration. La TRIDIL est « composée d'une vingtaine de membres issus de 15 organismes appartenant aux milieux municipal, institutionnel et communautaire, ainsi qu'aux regroupements sectoriels et intersectoriels⁵⁸ » (Ville de Laval, 2017a: 8). Elle a pour mandat

⁵⁸ Pour voir la liste détaillée des membres de la TRIDIL, voir le Plan d'action régional immigration, diversité culturelle et inclusion 2017-2019 p. 10.

de « contribuer à l'atteinte des objectifs régionaux en matière d'immigration et de diversité culturelle, et à l'élaboration, à la mise en oeuvre et au suivi du Plan d'action régional » (*idem*). Le comité terrain quant à lui, est codirigé par la Ville de Laval et le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Laval. Il a pour mandat de « dresser un portrait de la clientèle desservie et des problématiques rencontrées; d'identifier les enjeux spécifiques en lien avec les services offerts; d'élaborer les outils d'analyse; de guider les décideurs politiques et administratifs quant aux solutions à mettre en place pour soutenir l'action des organismes au niveau local » (Ville de Laval, 2017b: 3). Dans la même logique, le comité interculturel de la Ville de Brossard est constitué de représentant de la ville (fonctionnaire et élus), de représentants d'organismes communautaires et de citoyens. Ce comité est mis en place afin d'élaborer le plan d'action interculturel⁵⁹ et d'en faire le suivi. Chaque année, le comité est mis à jour en fonction des intérêts des membres à poursuivre ou non leur engagement au sein du comité. Comme je l'ai déjà mentionné, en plus de cette concertation spécifique autour des enjeux reliés à l'immigration, le travail de sensibilisation qui est effectué à l'interne dans les équipes est propice à la transversalité des préoccupations dans les autres dossiers menés par la ville (famille, aînés, logement, etc.).

En conclusion, l'organisation des données de terrain sous forme de typologie est un outil d'analyse intéressant, non seulement pour cerner le champ d'expertise des villes, mais aussi pour comparer les villes entre elles. Si les idéologies peuvent différer d'une ville à l'autre - ce qu'une analyse avec les modèles de White ou de Rocher peut démontrer - les responsabilités

⁵⁹ Pour consulter le plan d'action interculturel 2016-2017 de la Ville de Brossard:
http://www.ville.brossard.qc.ca/Brossard/media/Documentation/Loisirs/PlanActionInterculturel_16-09_LR.pdf

sont étonnamment similaires. Pour ce qui est de la spécificité locale, Chiasson et Koji concluent leur étude comparative en affirmant que la dynamique et le rôle que se donnent les villes varient en fonction de la réalité de chacun des territoires (Chiasson et Koji, 2011: 182). Ce constat est aussi applicable dans ce cas-ci. Il suffit de jeter un coup d'oeil à la pluralité de regroupement d'acteurs, d'objectifs et de moyens dont la ville se dote pour en arriver à une gestion des enjeux locaux de l'immigration et des relations interculturelles. Si les actions entreprises par les villes semblent similaires, la question de la spécificité se joue au chapitre de la mise en oeuvre de ces actions. La gouvernance locale, par exemple, est fortement teintée par le milieu tel que démontré plus haut. C'est d'ailleurs sur cet élément que je me concentrerai davantage dans le chapitre qui suit. Il y sera question plus particulièrement du rôle du fonctionnaire dans la concertation, principal outil de cette gouvernance locale.

CHAPITRE 5: MUNICIPALITÉS ET GOUVERNANCE DE PROXIMITÉ

Maintenant que j'ai abordé l'action municipale au Québec dans son ensemble, je me dois de replacer le rôle des fonctionnaires municipaux dans ce nouvel enjeu d'action publique. En effet, les fonctionnaires municipaux sont au coeur de l'administration de projets et de programmes reliés à l'immigration et aux relations interculturelles en gérant l'entente Ville-MIDI. Bien que je doute qu'il s'agisse d'une particularité des fonctionnaires s'occupant des questions d'immigration et de relations interculturelles, les données récoltées démontrent aussi que les fonctionnaires se sont dotés d'une responsabilité de sensibiliser l'appareil municipal aux réalités vécues par les minorités ethnoculturelles et racisées (sensibilisation des élus, travail intersectoriel à l'interne, etc.). Enfin, ils sont désormais les principaux leaders de la concertation. L'objectif ici est de présenter un portrait de l'opérationnalisation de la gouvernance par l'entremise de la concertation et les spécificités de cette dernière en ce qui concerne l'immigration. C'est pourquoi je reviendrai premièrement sur la théorie entourant la gouvernance de proximité. Ensuite, je développerai l'idée que la concertation est une composante culturelle de l'institution et je regarderai ses particularités à la suite de l'abolition des CRÉ. Finalement, le rôle des fonctionnaires est essentiel pour comprendre l'impact de la gouvernance. Je conclurai donc sur cette note en m'appuyant sur mes données de terrain.

5.1 La gestion de proximité et la gouvernance locale

Dans un cadre plus large que celui du Québec, l'idée que les gouvernements ne peuvent plus diriger sans consulter les acteurs locaux est de plus en plus répandue. Les gouvernements

locaux que sont les villes n'y font pas abstraction. Selon Bourdin, « l'action publique n'est plus le seul fait d'un État » et « le pouvoir ne peut fonctionner sans coordonner de multiples acteurs qui défendent des intérêts particuliers et limités » (Bourdin, 2000: 42 cité dans Roy-Baillargeon et Gauthier, 2012 : 175). C'est dans la négociation avec la société civile et les représentants des divers organismes, que l'innovation sociale se crée. Les réponses données sont ainsi plus complètes. Pour expliquer ce phénomène, le concept de « gouvernance locale » émerge dans la littérature académique (Jouve, 2007; Le Galès, 1995; Scholten, 2012; Bowen, 2007; Duyvendak et Scholten, 2011; Fourrot, 2013; Glick-Schiller et Çağlar, 2008; Hooghe et Marks, 2003; Piattoni, 2010; Zapata-Barrero et al., 2017). De même, associée au concept de subsidiarité, la gestion de proximité fut aussi avancée par les élus dans leur mobilisation autour de la reconnaissance légale du palier municipal. Avant de regarder de plus près la concertation qui est exercée dans les villes, il faut d'abord revenir à ces deux notions que sont la gestion de proximité et la gouvernance locale.

5.1.1 Changement récent au Québec: les gouvernements de proximité

La lutte des villes québécoises pour une reconnaissance de leur statut de gouvernement de proximité ne date pas d'hier. La FQM et l'UMQ se sont mobilisés ces dernières années autour de cette question. C'est finalement depuis juin 2017, avec l'adoption des projets de loi 120 (loi sur le statut de métropole de la Ville de Montréal), 121 (loi sur le statut de capitale nationale de la Ville de Québec) et 122 que les municipalités québécoises sont reconnues légalement comme gouvernement. Le Québec n'est pas le premier au Canada à donner une plus grande autonomie législative à ses municipalités. En 1994, le gouvernement de l'Alberta en fut

l'initiateur avec son « Municipal Government Act ». Le gouvernement de la Colombie-Britannique a aussi, en 2003, reconnu ses municipalités comme étant un ordre de gouvernement dans la « British Columbia's Community Charter » (Good, 2009: 38). Ceci permet de replacer le virage municipal comme provenant d'une tendance, certes provinciale, mais aussi internationale. Good souligne aussi que les municipalités ont plus d'autonomie légale, mais ont moins de ressources financières, ce qui a des conséquences sur la manière dont les villes répondent aux problématiques locales: « this as created the conditions in which one might expect urban regimes to develop » (*idem*). C'est ce que l'on peut constater aussi au Québec. La révision transitoire du pacte fiscal en 2015⁶⁰ était en fait une réduction d'environ 10% des transferts financiers (300 M\$) du gouvernement du Québec vers ses municipalités (Chiasson et al. 2014: 74). Soulignons que l'*Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019*⁶¹ qui fut ensuite signé par les municipalités, au profit de leur autonomie législative, maintient par ailleurs cette réduction. Les municipalités doivent donc user de créativité pour pallier ces réductions budgétaires, notamment par la signature d'ententes avec les ministères provinciaux et par l'attraction d'entreprises privées.

Il est en effet reconnu que ce nouveau statut de gouvernement de proximité vient avec une nouvelle autonomie et de nouveaux pouvoirs. Pour des municipalités qui sont habituées à être des « créatures des provinces », la loi 122 est « une étape majeure vers la reconnaissance par

⁶⁰ Pour consulter le pacte fiscal transitoire:

https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/pacte_fiscal_transitoire.pdf

⁶¹ Pour consulter l'accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019:

https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/accord_partenariat/document_information_accord_partenariat_municipalites.pdf

l'État québécois du rôle politique des municipalités » (Mévellec et al. 2017: 340). S'il est reconnu, dans ce projet de loi, que « les municipalités exercent des fonctions essentielles et offrent à leur population des services qui contribuent à maintenir un milieu de vie de qualité, sécuritaire et sain » (MAMOT, 2016: 7), il n'est cependant pas défini ce qu'est un gouvernement de proximité. Dans ses documents promotionnels pour une gouvernance de proximité, la FQM explique vaguement l'expression « gouvernement de proximité ». On y comprend alors que le terme « gouvernement » est pour la reconnaissance de la municipalité comme instance politique et « proximité » fait référence aux services de proximité qui sont donnés par la ville, et à la relation plus efficace citoyen - institution (FQM: 5). Proximité « peut en effet avoir une dimension géographique et désigner l'échelle locale ou microlocale de la ville ou du quartier, mais aussi une dimension politico-administrative en évoquant une communication et une écoute réciproque entre gouvernants et gouvernés. » (Bacqué et al., 2005b: 12). Ces deux acceptions de proximité sont en fait identifiables quand il est question des municipalités comme gouvernements de proximité.

Cela dit, la gestion de proximité, seule, s'inscrit dans une logique « top down » et « se caractérise par son caractère essentiellement consultatif » (Durand Folco, 2016: 88). Dans le contexte actuel de décentralisation, les notions de gestion de proximité et de gouvernance locale se rejoignent pour accentuer le rapport entre la ville et la société civile. Comme le soulignent Bacqué et al.,

gestion efficace, transformation du rapport social et démocratie locale interagiraient au sein d'un cercle vertueux et dessineraient un nouveau modèle de politique publique caractérisé par le repositionnement de l'État, le

développement de partenariats multiformes et l'initiative de la société civile.
(Bacqué et al. 2005b: 11)

Chose certaine, les fonctionnaires rencontrés sont convaincus des avantages de traiter les enjeux de l'immigration à l'échelle locale comme me l'explique l'un d'eux:

L'appareil administratif a plus de pouvoir qu'au niveau du gouvernement. On a un palier de gouvernement intéressant parce qu'on est près de l'action et on a des résultats, on a des *feedback* très rapides. Aussi on est plus certain de répondre aux besoins des citoyens. On ne peut pas répondre à tout, mais au moins c'est plus facile pour les citoyens d'exprimer leurs besoins (Entrevue 14).

Pour s'assurer de répondre aux besoins réels des citoyens, la gouvernance locale apparaît comme un outil d'action publique tout désigné pour y parvenir.

5.1.2 La ville et la gouvernance

Gouvernance locale, gouvernance urbaine, « urban regime », tous ces concepts émergent comme un nouveau cadre théorique pour transformer les politiques urbaines (Jouve, 2007b).

En ce qui concerne le concept d'« urban regime », selon Mossberger et Stoker « (it) does not explain regime change, but a cross-case analysis reveals regime formation and change is related to demographic shifts, economic restructuring, federal grant policies, and political mobilization, especially in the case of progressive or social reform coalitions » (2001: 811). Ce

concept est plutôt utilisé dans les analyses de politiques publiques (Good, 2009; Paquet, 2016).

Pour ce qui est de la gouvernance, aucune définition ne semble faire consensus. Il faut dire que dans la littérature la gouvernance est utilisée dans trois sphères distinctes: 1) pour expliquer les transformations de l'État-providence dans les années 1970-1980, 2) dans les études sur l'aide

aux pays « en développement » et 3) plus récemment comme nouvel outil d'action publique des institutions des pays « développés » (Jouve, 2007b: 388). Malgré la difficulté de définir de manière globale la gouvernance, Bacqué et al. recensent quatre éléments qui font l'unanimité soit:

(1) l'implication simultanée de plusieurs institutions étatiques dans une même action; (2) le développement de partenariats public/privé, le privé pouvant renvoyer à une entreprise comme à une association; (3) une approche pragmatique procédant par résolution des problèmes plutôt que par l'application hiérarchique de grandes orientations; (4) des processus de décision passant par des voies moins institutionnelles, pour partie découplées des formes de représentations classiques, sous forme de réseaux de négociation, d'alliances, de regroupements (Bacqué et al., 2005b: 38).

Il s'agit donc d'une décentralisation du pouvoir, d'une reconnaissance de la pluralité des savoirs qui sont nécessaires à la conception de politiques publiques et d'une transparence dans l'action publique. Cette mise en commun de l'information participe ainsi au bon fonctionnement des projets.

La problématique de la gouvernance est donc une problématique qui met l'accent sur les conditions rendant possible une action publique efficace qui minimise effets pervers, conflits non prévus ou impuissance réelle. Poser donc le problème de la gouvernance, c'est le plus souvent mettre en avant les conditions qui renvoient à la coordination de différentes organisations. (Le Galès, 1995: 59)

Si elle apparaît comme un concept utopique, la gouvernance doit être perçue en termes d'instrument d'action publique, de facilitateur de collaboration. Jouve écrit que

ses principales avancées heuristiques et analytiques ont été de déplacer la focale dans l'analyse du pouvoir urbain du fonctionnement *per se* des institutions urbaines démocratiquement élues, censées produire et mettre en oeuvre avec les États des politiques urbaines, vers l'analyse des modes d'articulation entre ces institutions, les administrations d'État et la société civile (Jouve, 2007b: 388).

En outre, dans une logique de MLG, il est important de documenter quels sont les acteurs sociaux qui sont engagés dans la gouvernance locale et dans le choix des problématiques, mais aussi les acteurs qui n'y sont pas partie prenante (Young, 2012: 17). C'est pourquoi, dans ce chapitre, je m'attarderai notamment à la composition des tables de concertation et autres groupes de travail en immigration soutenus par la ville en comparaison avec la concertation du temps des CRÉ. Pour la Ville, le partage d'information, la sensibilisation et la coconstruction de projets avec le milieu, passe par une concertation à l'intérieur (les différentes directions, les arrondissements, le service de police, l'office d'habitation et autres organes municipaux) tout comme à l'extérieur de l'institution municipale (les organismes communautaires, le CISSS, Emploi Québec, les chambres de commerce, etc.).

Dans le cas de la gouvernance locale et de la « gestion de la diversité » (pour reprendre l'expression utilisée par beaucoup de fonctionnaires dans mon échantillon), « il semble préférable d'opter pour une lecture mettant l'accent sur l'existence ou non de structures de possibilités qui rendent, ou pas, possible la prise en compte de la diversité culturelle au niveau des villes » (Jouve, 2007a: 6). En effet, si la gouvernance a le potentiel de transformer les politiques urbaines, la recherche permet de confirmer le virage municipal dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles et donc, la place croissante que les villes occupent dans la définition des modèles d'intégration. Les minorités ethnoculturelles, en raison de leurs différences culturelles, amènent les institutions municipales à s'interroger sur leurs pratiques et à adapter leurs services (White et al., 2015; Gratton 2012). Ce phénomène est dû au contact direct avec la population que les municipalités ont, contrairement aux

gouvernements supérieurs. De plus, la composition ethnoculturelle hétérogène de la population des villes a comme effet de ne pas concentrer le discours de l'immigration sur « un coût devant être assumé par un groupe dominant dont les valeurs, les ressources, la position sociale et les rôles politiques sont potentiellement remis en question » (Jouve, 2007a: 5), mais de l'étendre à l'ensemble des minorités ethnoculturelles et racisées.

Enfin, l'objectif du PMD est de créer des collectivités accueillantes et inclusives. Pour les fonctionnaires rencontrés, il est clair que pour y arriver, il leur faut travailler de concert avec tous les acteurs sur le territoire: « dans le programme, l'objectif c'est entre autres collectivités accueillantes, c'est que les gens travaillent ensemble, c'est pour le citoyen, c'est pour la personne immigrante » (Entrevue 3). Comme je l'aborderai en détail plus tard, les fonctionnaires voient la concertation comme une responsabilité de la ville envers les citoyens: « c'est important que la ville soit présente dans les différentes activités qui peuvent réunir les citoyens, ou réunir les organismes qui travaillent avec eux pour qu'on soit là en mode écoute. Qu'on puisse être là en mode solution » (Entrevue 5). La concertation et le partenariat sont des éléments de gouvernance locale qui contribuent à une meilleure gestion de proximité. C'est sur ces outils que les villes québécoises s'appuient principalement.

5.2 La concertation comme pratique professionnelle de l'institution municipale

Autre considération terminologique; concertation, partenariat, collaboration, coopération, ces termes sont souvent utilisés ensemble ou comme synonyme. Les fonctionnaires municipaux y font souvent référence pour décrire leurs approches sur le terrain de même que leurs

préoccupations. En effet, « les mots «durabilité» et «concertation» sont récemment devenus de véritables maîtres mots de l'action publique – des impératifs collectifs auxquels les pouvoirs publics sont implicitement tenus de se conformer (Bourdin, 2000; Wachter et al., 2002) » (Roy-Baillargeon et Gauthier, 2012: 177). Or, comme tout terme repris massivement, partenariat et concertation sont souvent utilisés dans différents contextes et leurs définitions se perdent l'un dans l'autre. C'est pourquoi, avant de s'attarder aux particularités de la gouvernance dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles, il est important de faire la distinction entre ces deux termes aux acceptations similaires.

De manière usuelle, du terme italien *concertare* qui signifie « se mettre d'accord », le dictionnaire définit concerter comme « projeter ensemble, en discutant » (Le Robert, 2010: 407). Dans la littérature sur la gouvernance, la concertation est définie comme un processus qui permet l'interrelation des acteurs et d'en dégager des objectifs communs à chacun (Klein et al. 2014: 223). Si la concertation semble propice à la mise en relation des acteurs, la critique souvent émise à son endroit concerne la difficulté d'en arriver à des résultats tangibles:

Larivière (2001), qui soutient que les mécanismes souples de concertation sur une base territoriale ou par programme permettent certes des échanges et des initiatives, mais avec des résultats qui sont toujours « à la périphérie des fonctionnements organisationnels et n'ont jamais impliqué que des contributions symboliques » (Larivière, 2001 cité dans Bourque, 2004: 94).

À ne pas confondre avec la recherche de consensus, la concertation est aussi interprétée par les fonctionnaires comme une forme de médiation entre les acteurs du terrain: « on fait de la médiation quand on fait de la concertation avec les organismes. C'est un moyen de faire de la médiation effectivement au niveau de la gouvernance, de la concertation et de travailler

ensemble » (Entrevue 11). J'ajouterai que pour certaines Villes, l'objectif de la concertation n'est pas de faire de la coconstruction. Les changements des dernières années au Québec ont ébranlé la concertation, ce qui l'a ramené à un mandat premier de partage d'informations.

En ce qui concerne le partenariat, comme le fait la concertation, il rassemble les acteurs, mais les définitions mettent l'emphase sur l'objectif de mener une action commune. Caillouette explique que « le partenariat met en relation des organismes et des systèmes d'action qui, laissés à eux-mêmes, tendent au repli sur soi » (Caillouette, 2001: 93 cité dans Bourque, 2004: 94). Un fonctionnaire mentionne justement l'absence du réflexe de partenariat entre les organismes sur son territoire : « Ce qui n'est pas évident non plus c'est que la culture de la concertation et du partenariat n'est pas nécessairement très présente. Ils [les organismes] n'ont pas nécessairement le réflexe de le développer, de le faire » (Entrevue 13). Pour Bourque, le partenariat se définit comme étant

une relation d'échange structurée et durable entre d'une part, un ou des organismes communautaires (ou regroupements d'organismes communautaires) et d'autre part, une ou des composantes du réseau public (régie ou agence régionale, établissement) engagées dans une démarche convenue entre eux et visant la planification, la réalisation ou l'évaluation d'activités ou de services reliés au secteur de la santé et des services sociaux (Bourque, 2004: 85).

Pour résumer, à la fois concertation et partenariat rassemblent des intervenants, mais là où le partenariat vise sur le développement d'action collective, la concertation n'a pas nécessairement cet objectif. Il y a donc concertation dans un partenariat, mais pas nécessairement de partenariat dans la concertation. Enfin, Renaud met le doigt sur une autre différence entre ces deux termes:

[la participation] est une propension avouée des associations à travailler de concert avec les pouvoirs publics, tandis que la concertation est le cadre formel le plus souvent mis en place par les pouvoirs publics (lorsqu'il est mis en place) afin de mener un travail interpartenarial incluant la participation des associations et des habitants. (Renaud, 2001: 63)

Cette distinction est très importante puisqu'elle repositionne notamment les termes aux bonnes échelles.

Dans une période de remaniement des structures et des mandats, il est normal que la ville cherche à établir la spécificité de son échelle et par la même occasion, définir sa plus-value dans les questions d'immigration et de relations interculturelles. Paquet (2016) avait fait le même constat à l'époque des négociations d'entente sur l'immigration entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. Comme mon terrain de recherche a pris part principalement lors de rencontres de partenaires du milieu, il me semble désormais tout naturel d'affirmer que la concertation est une pratique professionnelle qui fait partie de la culture de l'institution qu'est la ville. Dans le domaine plus large du développement social et communautaire, plusieurs municipalités se sont vu prendre le leadership de la concertation à la suite de l'abolition des CRÉ. Je présenterai donc l'impact de cette disparition sur la manière dont la concertation est abordée par la Ville. Avant de m'attarder finalement au rôle des fonctionnaires municipaux dans celle-ci, je regarderai comment le modèle prépondérant aujourd'hui est devenu intersectoriel.

5.2.1 La situation post CRÉ

Comme je l'ai exposé précédemment, la disparition des CRÉ a été un tournant pour les Villes. À l'exception de quelques grandes villes qui avaient déjà mis en place une équipe responsable du dossier, le développement social était conçu à l'échelle régionale et non locale. Dans un article analysant les récentes réformes provinciales de 2014 concernant le développement des territoires, Chiasson et al. (2014) avancent l'idée que la suppression du palier régional - par la suppression des instances de concertation régionales (telles que les CRÉ et les CLD) - constitue un changement de modèle de développement et profite désormais davantage aux élus des grandes villes québécoises. Très critiques envers les nouvelles réformes en matière de développement territorial, les auteurs ajoutent leurs voix à celles des acteurs du milieu qui dénoncent la disparition d'un modèle typiquement québécois; celui des instances de concertation régionales (Chiasson et al. 2014). Selon eux, l'abolition des CRÉ et la révision du pacte fiscal des villes doivent être perçues comme une « municipalisation du développement » (Simard et Leclerc, 2008 cité dans Chiasson et al. 2014). Les villes ont plus de pouvoirs en ce qui concerne le développement des territoires, mais semblent avoir moins de moyens puisque

pariant sur l'esprit de finesse des paramètres financiers, le présent gouvernement privilégie la désinstitutionnalisation pour impulser un mouvement d'agrégation des dynamiques territoriales autour des seuls acteurs qui disposent d'une légitimité politique et à qui l'on demande de dépasser par leur leadership les contraintes de l'austérité. (Chiasson et al, 2014: 77)

En effet, les élus municipaux se retrouvent au coeur de ce nouveau modèle de développement territorial (UMQ, 2017). La redéfinition du rôle de la municipalité, désormais seule institution

mandatée pour s'occuper de ces questions⁶², favorise surtout les élus des villes qui ont les moyens politiques, institutionnels, techniques et administratifs pour le faire. Si l'on compare rapidement avec l'ancien modèle de concertation régionale, les ententes en immigration étaient aussi signées avec des contributions financières de 50% du MIDI et 50% par les CRÉ. Or, la ville était un partenaire parmi d'autres et donc le montant que celle-ci mettait était finalement moindre qu'aujourd'hui. Comme un fonctionnaire l'explique, ceci peut désormais être un frein pour les plus petites municipalités à qui il revient d'assumer le leadership dans le dossier:

de toute façon, on n'aurait pas été prêt à faire un projet de 250 000\$. On n'est pas structuré comme ça ici. La table immigration de la MRC s'est remise en action ça fait un an, un an et demi à peu près. On est encore en train d'apprendre à se connaître, les différents organismes. Ce qui fait qu'avant de trouver une action qui va correspondre aux besoins de tout le monde, on est un peu loin (Entrevue 4).

La gouvernance locale peut ainsi devenir un moyen de contourner cette réalité pour les petites et moyennes villes.

Un autre élément sur lequel Chiasson et al. (2014) expriment leur inquiétude a trait à la disparition de la concertation qu'ils associent à la CRÉ. Il faut dire que le travail par la concertation fait partie de la culture institutionnelle au Québec. Lévesque en parle d'ailleurs comme d'un « modèle québécois » d'innovation et de transformation sociale par la concertation (Lévesque, 2001 cité dans Klein et al. 2014). Selon lui, la gouvernance par la concertation serait un élément favorisé par les différentes instances et les composantes de la

⁶² Le gouvernement du Québec peut mandater des tables ou des comités sectoriels pour certains dossiers comme les Alliances pour la solidarité ou encore le Fonds d'appui au rayonnement des régions, mais en termes d'institutions, les municipalités sont maintenant les seules à interagir directement avec les ministères.

société civile depuis les années 1980 (Klein et al. 2014). Du temps de la CRÉ, les municipalités étaient déjà parties prenantes de la concertation en immigration (même les villes qui détenaient des ententes bipartites complémentaires à celles de la CRÉ). Elles n'étaient donc pas étrangères au processus de concertation et de travail en partenariat en immigration.

De plus, il faut savoir que plusieurs villes (dont certaines de la grande région montréalaise) ont rapatrié d'anciens employés de la CRÉ suite aux fermetures des bureaux. Comme dans plusieurs régions, l'expertise en immigration se situait plutôt à l'échelle régionale et communautaire, plusieurs villes ont eu le réflexe d'intégrer non seulement les mandats de la CRÉ, mais aussi ses anciens employés.

Quand la CRÉ a été dissoute, il y a eu une volonté de la ville d'intégrer les mandats de la CRÉ. Je pense que ça rentrait aussi dans toute la mouvance de gouvernance de proximité, changements au niveau des lois et tout. Dans cette volonté de la ville de rapatrier les mandats, il était également question de ne pas perdre cette expertise-là. Parce que la ville n'avait pas cette expertise, elle était dans d'autres choses, on était dans les mandats oui, mais il fallait rapatrier l'expertise qui allait avec. (Entrevue 1)

Cette culture de la concertation qui régnait avec les CRÉ⁶³ s'est ainsi intégrée aux pratiques de la ville grâce aux individus. En effet, à plusieurs moments j'ai été témoin de remarques telles que « quand on engage un ancien de la CRÉ, il faut s'attendre à du collaboratif », ou encore « ayant travaillé longtemps pour la CRÉ, la concertation c'est ma méthode de travail ». Ces commentaires sont souvent émis à la blague par les fonctionnaires pour justifier leurs démarches concertées qui sont parfois plus longues à mettre en oeuvre.

⁶³ Bien que certaines CRÉ étaient vues comme problématiques (voir section 3.4.3), la CRÉ était reconnue comme étant un exemple de concertation régionale. Voir le rapport de Lamari et al. (2012) à ce sujet.

En outre, un des obstacles à la gouvernance locale est souvent le manque de financement adéquat qui rallie les acteurs autour d'une même cause (Wilson dans Denters et Rose, 2005). Un rapport sur le Fonds de développement régional (FDR) géré par les CRÉ démontrait en 2012 que la CRÉ réussissait à mobiliser les acteurs et que la concertation était bien réalisée grâce au FDR qui était « un levier de concertation important pour les régions » (Lamari et al. 2012: XII). Jumelées aux ressources humaines et aux infrastructures déjà existantes au sein des municipalités, les ententes PMD signées entre les villes et le MIDI, bien que largement moins importantes comme enveloppes budgétaires, peuvent avoir ce même levier de concertation que le FDR.

5.2.2 Dépasser la concertation sectorielle

Élément important à considérer: le virage municipal a eu un effet sur le positionnement de la ville dans la concertation. La présente analyse démontre non seulement que la ville est devenue la principale leader de cette concertation, mais l'approche avec laquelle les enjeux de l'immigration et des relations interculturelles sont abordés a aussi changé pour correspondre à celle de la Ville.

L'aspect concertation c'est qu'on travaille avec la société d'accueil, surtout dans le contexte maintenant d'approche partenariale au niveau des communautés accueillantes et inclusives. Et ça, les conseillers municipaux trouvent que c'est vraiment important de prendre la place qui nous revient. C'est-à-dire, que ce soit nous, la Ville, les pilotes. On veut qu'autour de la table on puisse avoir des hommes, pas juste d'influence, mais des décideurs. Donc là, on veut avoir tous les secteurs. (Entrevue 7)

Ma lecture de la situation est telle que l'intersectoriel était difficilement atteignable du temps de la CRÉ puisque cette dernière était construite avec des mandats sectoriels en lien avec des

ministères qui agissent en silo. Désormais, la ville peut mettre en place des comités intersectoriels dans lesquels des enjeux s'entrecoupent.

Auparavant, la table en immigration, dans la majorité des régions, était constituée d'organismes d'accueil et de régionalisation mandatés par le MIDI, de représentants des villes et des institutions scolaires et de santé. La suppression des CRÉ, et par la même occasion de la table de concertation en immigration, a permis l'expansion des acteurs concernés dans ce dossier. L'immigration et les relations interculturelles étant des enjeux transversaux, cette expansion a eu comme effet premier d'étendre la responsabilité et de conscientiser plus d'organismes et d'institutions aux réalités vécues par les nouveaux arrivants. Désormais cohérente avec la vision de la Ville, on y retrouve des organismes d'aide tels que les banques alimentaires, l'office municipal d'habitation (OMH), les organismes de loisirs, etc. À moyen terme, on peut penser que ceci aura comme effet de favoriser le développement de compétences interculturelles par les employés, mais aussi par les organisations.

Ce mélange des cultures organisationnelles de la CRÉ et de la ville semble ainsi avoir favorisé, dans plusieurs milieux étudiés, une nouvelle approche de l'immigration et du travail en partenariat. La redéfinition du rôle des villes en raison de l'abolition du palier régional, l'intégration des mandats et des employés de la CRÉ ainsi que le changement de paradigme en faveur de celui de l'instance municipale quant aux acteurs concernés dans la mise en oeuvre de projets liés à l'immigration et aux relations interculturelles, donnent lieu aujourd'hui à une nouvelle gouvernance locale. À titre d'exemple, la Ville de Laval a fait récemment un plan d'action régional porté par la TRIDIL. L'adoption, bien que symbolique du plan d'action en

immigration par cette même table, vient aussi consolider le partenariat avec le milieu. Un fonctionnaire d'une autre ville racontait en entrevue le désir de son institution de faire un plan d'action qui n'est pas seulement municipal, mais « communautaire » afin de voir, d'un coup d'oeil, toutes les actions réalisées en immigration sur le territoire:

Pour l'instant, comme c'est un plan d'action Ville, ce sont plus des actions menées par la ville ou dans lesquelles la ville est partenaire avec d'autres. Notre idéal, ce qu'on aurait souhaité, mais disons que ce n'est pas encore le bon moment, c'est que le plan d'action ne soit pas un plan d'action Ville, mais un plan d'action communauté dans lequel on pourrait retrouver les actions que fait par exemple la commission scolaire, ce que fait le CIUSSS, que font les différents organismes. Donc de manière à intégrer l'ensemble des actions pour qu'on puisse, d'un coup d'oeil, voir l'ensemble des efforts qui sont faits par la collectivité par les différents partenaires. (Entrevue 11)

Le réseau de coordination des services de la Ville de Québec entre aussi dans cette logique d'agrandir le partenariat et de mobiliser les acteurs autour d'un projet commun. Pour les fonctionnaires de la Ville de Québec, le réseau de coordination des services est aussi perçu comme le milieu idéal pour y faire venir l'agent du MIDI pour qu'il puisse saisir la réalité de la ville. C'est dans ces endroits de concertation que les particularités ressortent et que les priorités d'actions sont souvent établies. Enfin, tous les fonctionnaires rencontrés avaient cette vision que la concertation autour de l'immigration et des enjeux liés à la cohésion sociale se doit d'être la plus large possible afin d'autonomiser les différentes organisations. C'est d'ailleurs en ce sens qu'ils perçoivent leur rôle comme je l'aborderai plus loin.

La concertation élargie permet aussi de ne pas sombrer dans un discours strictement économique - ou strictement social comme il y avait auparavant - mais d'avoir un discours équilibré avec la prise en compte de toutes les facettes de l'intégration. Horak (2012) précise

en fait que les acteurs économiques prennent de plus en plus de place dans le développement des politiques publiques, en général et donc, ils contribuent à l'élaboration de politiques publiques multiniveau significatives (Horak, 2012: 356). La question de l'emploi est effectivement un gros morceau de l'intégration et reste un défi de taille. Les fonctionnaires voient cependant cette place que prennent les entreprises privées dans l'immigration comme un potentiel problème: « si on laisse ça entre les mains des chefs d'entreprises, on sait qu'ils ont des préjugés, est-ce qu'ils vont tous vouloir une immigration blanche? Donc ça, c'est un effort à faire avec le bras économique de la ville, on va travailler ça » (Entrevue 7). En effet, le monde des affaires voit accroître ses intérêts envers l'immigration comme une solution au manque de main-d'oeuvre. Les présidents d'entreprises et de chambres de commerce font donc de plus en plus pression auprès du gouvernement provincial. Un exemple récent de l'implication du milieu des affaires dans les questions d'immigration est le *Forum sur la valorisation de la diversité et la lutte contre la discrimination* qui a eu lieu en décembre 2017. Ce forum, qui se devait être un remplaçant à la *Consultation sur la discrimination systémique et le racisme au Québec*, s'est plutôt transformé en une journée d'annonce de l'engagement du gouvernement libéral en faveur de l'établissement en région des immigrants en s'assurant « d'arrimer les besoins pressants en main-d'oeuvre et l'accès à l'emploi des personnes immigrantes » (MIDI, 2017d).

Un deuxième exemple est tiré de la nouvelle *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022*⁶⁴. Dans le cadre de cette stratégie, les

⁶⁴ Pour consulter la *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022* : https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/occupation_territoire/strategie_ovt_2018-2022.pdf

régions du Québec ont récemment établi des priorités régionales dans lesquelles plusieurs étaient en lien direct avec l'attraction et la rétention d'immigrant pour assurer la croissance économique de la région. Or, comme le fait remarquer un chef de service,

le grand danger qu'on a à l'heure actuelle, c'est qu'on emmène l'immigration vers un discours au niveau de l'emploi, de l'employabilité. Déjà en partant, penser comme ça c'est un échec. Il faut s'adapter aussi aux codes culturels. On est là-dedans, dans la dynamique où l'on a le besoin de combler le manque de main-d'oeuvre, mais comment on fait pour s'ouvrir à tout ce que ça demande pis s'adapter à tout ça. Ce n'est pas évident. (Entrevue 2)

Ainsi, la concertation a tout intérêt à intégrer ces acteurs économiques afin de les sensibiliser aux enjeux reliés notamment à l'intégration en emploi des minorités ethnoculturelles et racisées, mais aussi pour que l'approche adoptée ne soit pas strictement économique.

5.2.3 La concertation intermunicipale

Une autre pratique de concertation est celle que l'on pourrait qualifier d'intermunicipale. Le RÉMIRI est l'exemple parfait de ce type de concertation entre fonctionnaires à l'échelle du Québec. Pour plusieurs, ces rencontres sont perçues non seulement comme un lieu pour s'échanger les plans d'action, mais aussi une opportunité de s'arrêter et de réfléchir au pourquoi et au comment de certains projets mis en place ou encore sur la vision de la Ville.

Je trouve ça très enrichissant de voir comment ça se passe ailleurs. Des fois je trouve ça encourageant, des fois je me dis «Ah! Nous autres on ne fait pas ça comme ça». Ça t'oblige à prendre du recul et ça fait que ça je n'ai jamais pensé à ça, ou ça on ne le fait pas comme ça. Ça peut être bien ou ça peut être moins bien. Faut voir. Mais tu te requestionnes. Je trouve ça intéressant. (Entrevue 3)

Tout en dépassant le partage de bonnes pratiques, le RÉMIRI est vite devenu un refuge pour parler franchement de la situation dans leur milieu et de la situation avec les ministères. Il arrive même que les membres fassent appel à l'expertise du groupe en dehors des rencontres soit individuellement ou collectivement par rencontre téléphoniques ou par courriels. Un réflexe de consultation et de validation est en train de se développer parmi les fonctionnaires chez qui une complicité est déjà bien établie. De plus, les rencontres permettent notamment de créer une réflexion commune sur des aspects spécifiques partagés par les fonctionnaires dans leur travail.

Moi ce que je vois du RÉMIRI, c'est une plateforme qui est là, ou, en fait comme une plateforme de collaboration, de réflexion, d'échanges et puis qui anticipe sur les enjeux et qui nous outille en fait, un peu comme le bras qui joue un rôle d'expertise auprès des municipalités sur des questions de relations interculturelles. (Entrevue 1)

Ce réseau est donc un élément d'influence important à considérer lors de l'analyse de l'action municipale en matière d'immigration et de relations interculturelles. Cette interaction entre, premièrement les fonctionnaires municipaux et deuxièmement, des chercheurs universitaires par l'entremise du LABRRI, consolide une certaine vision du rôle de la ville dans ces enjeux.

Le RÉMIRI n'est pas le seul réseau de fonctionnaires municipaux qui se concentre essentiellement sur l'immigration et les relations interculturelles. En effet, une courte visite sur le site du Conseil de l'Europe permet de constater que les réseaux nationaux de « villes interculturelles » sont de plus en plus fréquents. À l'heure actuelle, de tels réseaux existent en Italie, en Norvège, au Portugal, en Espagne et en Ukraine⁶⁵. La reconnaissance de ces réseaux

⁶⁵ Pour une description de ces réseaux nationaux, voir ici: <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/networks>

par le Conseil de l'Europe est en lien avec le programme international des cités interculturelles. Ce programme qui comporte maintenant 41 villes « permet les échanges en réseau entre les villes, favorise l'expérimentation de nouvelles méthodologies et stimule l'innovation politique » (COE, s.d.). La Ville de Montréal en fait d'ailleurs partie depuis 2011⁶⁶.

Par ailleurs, il est difficile de déterminer si la négociation par l'administration Coderre de la Ville de Montréal d'un statut de métropole a eu un impact sur le virage municipal ou s'il est en une conséquence. En effet, le virage municipal est entre autres attribuable à la plus grande place laissée aux élus municipaux dans le développement local. Le rapport de force que la Ville de Montréal a entrepris avec le gouvernement provincial pour la reconnaissance de son statut de métropole - et la négociation de plus de pouvoirs pour la Ville de Montréal, notamment en ce qui concerne l'immigration - a agrandi la fracture déjà existante avec les autres municipalités du Québec. Cette négociation d'un statut particulier accentuait l'impression que Montréal est toujours à part, qu'elle a toujours un statut spécifique. Pour le RÉMIRI, les membres ont décidé, dès le début, de déléguer la coordination au LABRRI afin de s'assurer que toutes les villes auraient justement le même statut. Les négociations pour le statut de métropole désormais terminées, on sait maintenant que la Ville de Montréal n'a pas obtenu tout ce qu'elle souhaitait, particulièrement sur le dossier de l'immigration. Ceci permet

⁶⁶ Selon Massana (2018), cette démarche de la Ville de Montréal fait partie de la démocratie municipale. Ce concept de « diplomatie des villes » ou encore de « paradiplomatie » a émergé dans les années 1980. Selon Ljungkvist, « the concept of paradiplomacy generally refers to the international relations and diplomatic activities conducted by subnational, regional, or local governments, with the purpose of promoting their own interests » (Ljungkvist, 2014: 41). Il semble que la diplomatie municipale - qui va de pair avec le virage municipal - est une tendance de plus en plus populaire parmi les maires et les élus municipaux.

au RÉMIRI de poursuivre ses travaux sans devoir constamment prendre la situation de Montréal comme un cas à part.

5.3 La concertation comme outil de gouvernance en immigration

La ville offre des services, certes, mais elle administre aussi un territoire défini. Ce qui veut dire qu'elle est la première à être interpellée lorsqu'un événement survient. Dans le but d'assurer un environnement de vie approprié pour ses citoyens, la ville peut compter sur ses fonctionnaires pour interagir avec le milieu et agir en conséquence. Comme je l'ai constaté, l'outil de prédilection des fonctionnaires municipaux est la concertation et dans une autre mesure, le développement de partenariat. C'est par l'entremise de la concertation que les fonctionnaires obtiennent la confiance des intervenants des organismes, qu'ils recueillent les informations sur la réalité dans les organismes et les institutions scolaires et de santé et qu'ils développent leur expertise qui peut servir, dans un deuxième temps, à la sensibilisation des autres services municipaux. C'est pourquoi je m'attarderai à la concertation comme outil de gouvernance locale. Enfin, un élément récurrent dans mes interactions avec les fonctionnaires est celui des particularismes locaux. En analysant la situation de plus près, il me semble que les fonctionnaires et le gouvernement sont pris dans un paradoxe sur cette question.

5.3.1 Le rôle des fonctionnaires dans la gouvernance

Par ma présence sur le terrain, j'ai eu un accès privilégié à la concertation entre la ville (plus l'administratif que le politique), les organismes communautaires, les institutions scolaires et de santé et Emploi Québec. J'ai ainsi pu être témoin du mode de fonctionnement, de l'ambiance

qui y règne, des sujets abordés et des relations entre les participants et de leurs relations avec la ville. Dans ces rencontres on y parle autant des problématiques liées à l'accueil et l'intégration des immigrants que de la sensibilisation de la société d'accueil. Les rencontres auxquelles j'ai pris part étaient animées ou coanimées par les fonctionnaires municipaux. L'ambiance était normalement décontractée, les gens semblaient habitués de se voir, de travailler ensemble. Un fonctionnaire raconte qu'il prévoit toujours du temps supplémentaire pour laisser place aux autres préoccupations que peuvent avoir les intervenants:

Dans mes rencontres moi, si je finis une rencontre à 11h, je ne sors jamais avant midi, à moins que les gens n'aient pas de questions, mais c'est rare. Et souvent, ça va répondre à des préoccupations, et puis moi je pense que c'est important de laisser place à ça, parce que c'est souvent dans ces moments-là que les gens disent «ah c'est vrai, t'es là!» (Entrevue 3).

Que ce soit de manière formelle comme point à l'ordre du jour, ou de manière informelle à la pause ou après la rencontre, il s'agit de moments de réseautage essentiels au bon déroulement des projets et des programmes sur le territoire.

J'ai pu remarquer que les partenariats ne sont souvent pas officialisés. La seule présence aux rencontres, la participation active dans les travaux menés par les instances de concertation suffisent à établir un organisme comme « partenaire ». Un fonctionnaire me racontait qu'un de ses objectifs était la construction d'une concertation de qualité basée sur la collaboration. À ce sujet, j'ai été témoin d'une intervention auprès d'un représentant d'organisme qui ne semblait pas avoir le même objectif que les autres: « ce n'est pas pour te donner de la visibilité que t'es là, c'est pour collaborer avec toute la gang, sinon tu n'es pas à la bonne place. Donc non, tu ne m'aimeras pas si c'est ça que tu recherches, mais nous autres c'est comme ça qu'on travaille

» (Entrevue 3). La confiance et le respect entre les membres de même que la reconnaissance des expertises de l'un et de l'autre forment la base de ces collaborations multiniveau.

Les organismes te demandent, mais toi tu leur demandes aussi. C'est vraiment de la collaboration. Parce que, oui on a notre expertise, mais eux autres aussi ont une très grande expertise. Je pense que c'est ce qui fait la richesse des liens qu'on est en train de tisser et du pourquoi ça fait autant évoluer les relations avec les organismes, parce que ça n'a pas toujours été comme ça. Dans certains cas tu peux être le méchant qui donne les subventions et qui dit non. Maintenant, oui je peux encore être méchant quand que je dis non, mais quand je l'explique ils savent qu'on n'a pas dit non pour dire non. Ils vont se dire «ok je n'avais pas pris ça en considération». Ça vient toute avec la transparence des relations, mais oui ça prend du temps et oui c'est demandant. (Entrevue 3)

Les différentes tables, réseaux, groupes de travail permettent de replacer les actions dans les logiques du palier dans lequel elles ont été mises en place.

Lors des entrevues plusieurs ont abordé leur vision de la concertation. Le besoin d'être informé de ce qui se passe sur le territoire est pour eux le fondement de leur travail. En effet, c'est en connaissant les organismes qu'ils en viennent à savoir s'ils sont bien gérés et donc fiables pour recevoir du financement de la Ville. Ils peuvent aussi agir plus rapidement et mobiliser les bons acteurs aux bonnes places comme l'a fait la Ville de Québec lors de la tragédie à la mosquée de Sainte-Foy en janvier 2017. À ce sujet, un fonctionnaire mentionnait le fait que la ville a plus de pouvoir de leadership, par exemple, qu'un organisme communautaire et a donc un pouvoir de mobilisation des acteurs plus importants (Entrevue 9). Enfin, ils peuvent cibler leurs interventions en fonction de leurs particularités régionales et revendiquer plus de financement auprès des ministères concernés.

Un des rôles principaux que les fonctionnaires rencontrés se donnent dans leur travail est celui d'intermédiaire. Selon eux, la vision macro que leur positionnement leur donne, en comparaison avec les organismes communautaires qui ont souvent une vision micro, fait en sorte qu'ils peuvent utiliser leurs connaissances pour créer des partenariats entre les organismes. Ceci évite du même coup le dédoublement de services et stimule l'innovation par le travail d'équipe.

Nous à travers les mesures, les choses qu'on fait, on essaie de mettre en lien les organismes communautaires les uns envers les autres et d'apprendre à se connaître entre eux justement. Quand on est plus en lien avec des organismes que d'autres, on peut leur dire «avez-vous pensé faire une collaboration avec eux, ils font telle chose». (Entrevue 13)

Toujours en parlant du rôle d'intermédiaire, un autre fonctionnaire se perçoit comme une ressource qui doit contribuer activement au développement des citoyens:

Moi, mon but, c'est de faire des actions et que ça aille un impact, qu'on aille fait une différence dans la vie de quelqu'un. Donc que ce soit via le chapeau immigration, aînés, personnes handicapées, l'important c'est de ne pas travailler dans le beurre et d'être là en tant que ressource. (Entrevue 5)

On ressent bien le devoir, l'engagement qu'il s'est donné d'agir là où il peut agir. La concertation permet aussi aux fonctionnaires de rester connectés au terrain et de s'assurer de répondre aux besoins réels des citoyens et non ceux présumés. En plus d'être un dossier sensible qui fait peur à plusieurs élus, l'immigration et les relations interculturelles est un dossier qui est toujours en transformation. Cet élément est notamment souligné comme un défi auquel le partage d'informations par l'entremise de la concertation est un outil capital:

C'est parce que l'immigration est toujours en mouvance. Le défi c'est toujours d'être capable d'adapter tes services, t'adapter toi pour être capable de suivre cette mouvance-là, et d'être capable de donner le bon service au

bon moment aux bonnes personnes. Je pense que c'est toujours être au fait de ce qui se passe pour toujours être d'actualité si tu veux. (Entrevue 3)

En effet, de nouvelles vagues de réfugiées arrivent avec de nouvelles particularités culturelles, un organisme communautaire ferme ses portes ou perd son financement, de nouveaux programmes sont établis à l'échelle du gouvernement provincial, un événement islamophobe ou raciste survient, bref, c'est une pluralité d'éléments qui peut avoir un impact sur ce dossier, qui le rend toujours d'actualité et qui le complexifie. Parallèlement, le fait que les institutions soient monoculturelles crée un défi supplémentaire pour les fonctionnaires qui essaient de modifier les pratiques dans le but de se rapprocher le plus possible d'une institution interculturelle⁶⁷.

Un autre élément qui complexifie l'action sur le terrain est le manque de financement pour les organismes communautaires. La période d'austérité que fut le mandat des Libéraux de Philippe Couillard a eu de lourdes conséquences sur l'offre de services aux citoyens. Tenter de mettre les organismes en réseaux peut aussi être une manière de palier aux obstacles que rencontrent les organismes pour travailler au bon développement de tous les citoyens. C'est ce que cette ville a fait:

Une initiative a été de rassembler les organismes interculturels admis à la ville pour travailler ensemble. On sait qu'il y a beaucoup de compétition entre eux pour les ressources financières, les projets, etc. Donc souvent il y en a qui vont embarquer sur les activités d'un autre parce qu'ils vont aller chercher un financement du gouvernement provincial ou fédéral. Alors on doit vivre avec ça, mais on continue. On essaie quand même de les concerter, les rassembler pour travailler ensemble. (Entrevue 11)

⁶⁷ Pour plus d'informations sur les Villes interculturelles, voir l'ouvrage dirigé par Bob White (2018) *Intercultural Cities*.

Enfin, rien n'oblige les villes à mettre en place des structures de concertation comme celles mentionnées ici. La gouvernance, bien qu'étant une tendance de plus en plus répandue, n'est pas obligatoire et est laissée au bon jugement des fonctionnaires de la Ville. Par la mise sur pied de ces instances, les villes répondent non seulement au vide qui fut créé par la disparition des CRÉ, mais elles répondent aux attentes des citoyens et des organismes du territoire créés par les discours pluralistes. Cette « idéologie politique de la cohabitation humaine à l'échelle planétaire (Panikkar, 1979) » (White, 2018: 33), bien que remise en question par l'extrême droite, semble être un objectif partagé par la majorité de la société québécoise et qui influence les pratiques des politiciens et des institutions. C'est pourquoi je crois qu'il est important de souligner que cette concertation, peu importe la forme qu'elle prend, a émergé du milieu pour pallier les défis que représente la gestion d'un dossier comme celui de l'immigration et des relations interculturelles.

Avant de passer à la question des spécificités locales, j'aimerais aborder brièvement le rôle des élus municipaux dans la concertation. Ceux-ci sont quelques fois partie prenante de la concertation (comme dans le cas du CRID à Sherbrooke où le président et le vice-président sont des élus municipaux, ou encore le comité terrain à Laval qui compte l'élue responsable de l'immigration parmi ses membres), quelques fois ils y sont seulement sur invitation. Il faut dire que les élus ne sont pas à temps plein dans toutes les villes. Dans tous les cas, les fonctionnaires se posent tous la question à savoir quel est le pour ou contre d'avoir un élu à la table. Pour certains, il s'agit d'une occasion de les sensibiliser aux enjeux de l'intégration des minorités ethnoculturelles et racisées sur le territoire, pour d'autres, la peur de « politiser » la

concertation les amène vers d'autres avenues pour les sensibiliser. Dans tous les cas, des canaux de transmission de l'information doivent être établis entre fonctionnaires et élus de manière à conscientiser l'appareil municipal à l'interculturel.

5.3.2 Le paradoxe des particularismes locaux

Un autre aspect qui est ressorti massivement de mes interactions avec les fonctionnaires municipaux, que ce soit individuellement lors de ma présence dans leur institution ou lors des rencontres du RÉMIRI, est leur préoccupation face à la difficulté de financer les priorités identifiées sur le terrain. En effet, plusieurs m'ont rapporté les tensions entre la ville et le MIDI face aux projets et aux initiatives qui étaient financés par l'entente PMD. Tout comme les relations entre la ville et les organismes communautaires sur son territoire, le « partenariat ⁶⁸» entre les villes et le MIDI est inégal. Le MIDI, disent les fonctionnaires, agit comme s'il avait le droit de veto sur les projets acceptés ou non (Entrevue 1). Même si ces deux échelles que sont la Ville et le Ministère partagent la même idéologie, ils n'agissent pas en fonction des mêmes principes. Le MIDI, ayant un mandat et des programmes restreints autour de son cadre d'action, est contraint de financer des enjeux spécifiques, ce qui peut empêcher le financement de projets structurants puisqu'ils entrecouperent les mandats de deux ou plusieurs ministères.

En langage systémique, ce phénomène peut être abordé en termes de paradoxe. Le paradoxe est le problème de compréhension entre deux niveaux qui pensent aborder le même élément, mais qui ne le regardent pas avec la même logique. Ceci peut renforcer des tensions entre ces

⁶⁸ Bien que la mesure 2.2.2 de la *Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion* fasse mention de la création d'un partenariat entre le MIDI et les municipalités québécoises, ce partenariat n'est toujours pas défini.

deux niveaux. En regardant la situation entre les villes et le MIDI à travers une approche multiniveau, des tensions liées à la hiérarchie existent déjà entre les deux et donc, le paradoxe des spécificités locales ne fait rien pour améliorer la situation.

Il faut savoir que cette problématique entourant le financement des spécificités locales n'est pas totalement une nouveauté provenant du virage municipal. Du temps des CRÉ les ententes avaient aussi de la difficulté à prendre en compte les particularités locales (Lamari et al. 2012).

En effet, les mêmes problèmes semblent se répéter.

L'efficacité des ententes conclues, au regard de la modulation des programmes et de l'adaptation aux besoins régionaux, ne semble pas pleinement atteinte. Les répondants ont indiqué, de manière consensuelle, des difficultés à conclure des ententes issues directement de la région et ils ont relevé la tendance des ministères et organismes à conclure des ententes de type « mur à mur » sans modulation aux besoins particuliers des différentes régions. (Lamari et al. 2012: 52)

Le fait est que le MIDI conclut des ententes avec les villes en fonction de son mandat et donc de ce qu'il peut financer, au lieu de conclure des ententes en fonction d'objectifs à atteindre. Les tensions proviennent entre autres de ce paradoxe puisque les Villes, de même que les CRÉ auparavant, administrent un territoire sur le plan d'objectifs, en réponse aux enjeux qui se posent sur leur territoire. Pour un fonctionnaire rencontré, la gouvernance locale telle qu'elle est mise en application dans sa ville permet non seulement de soutenir les organismes dans leur mission, mais permet aussi au milieu de trouver des solutions innovantes aux réalités vécues :

Je peux faire en sorte que tout ça ait du sens, qu'on respecte la mission de chacun et qu'on soit capable de desservir les gens comme on souhaite le faire et avec notre approche à nous, parce que chaque ville a son approche et

c'est important parce qu'on n'a pas les mêmes réalités. On ne traite pas les choses de la même manière du tout. (Entrevue 3)

Il faut dire aussi qu'au moment où la recherche a eu lieu, le grand absent de la concertation était le MIDI. Bien que chaque région soit associée à un conseiller en partenariat du MIDI, ceux-ci sont basés à Montréal et n'ont pas la tâche de se déplacer dans les villes. J'ai croisé à trois reprises des fonctionnaires du MIDI dans des activités des villes, mais ceux-ci étaient présents en réponse à une invitation formelle de la ville. L'absence de mécanismes de gouvernance au MIDI ne lui permet donc pas de constater les besoins spécifiques qui varient en fonction des territoires.

Un deuxième élément qui contribue à renforcer les tensions entre les municipalités et le MIDI est le manque de cohérence entre l'idéologie du gouvernement central et celle du MIDI. En effet, si les actions du gouvernement provincial en matière de développement territorial peuvent être perçues comme si inscrites dans une logique de décentralisation, les actions du MIDI, elles, sont plutôt centralisatrices. Les fonctionnaires se situent donc dans une position inconfortable où ils sont témoins de deux logiques contradictoires dans le même palier de gouvernement qu'est le provincial. D'un côté, les élus des villes proactives, avec leur nouveau statut, souhaitent un plus grand leadership de la ville et de l'autre, le MIDI fait signer des ententes « mur à mur » avec les villes et se donne le droit de veto sur les projets financés par l'entente. Le MIDI n'est pas dans une logique de gouvernance de proximité, ce qui fait que les fonctionnaires doivent s'appuyer sur la concertation pour documenter de manière systématique les besoins du milieu et plaider leur cause auprès du ministère:

Le fait que le projet soit fait en partenariat avec l'ensemble des partenaires et qu'on est capable de le documenter c'est facile de dire au gouvernement, «écoutez ça s'est ressorti pour les personnes immigrantes, ça s'est ressorti pour les organismes et ça été identifié comme une priorité par l'ensemble des organismes partenaires» (Entrevue 3).

Un autre fonctionnaire mentionnait que les ententes sont souvent à géométrie variable (Entrevue 10) et que le résultat dépendait beaucoup de la personnalité des fonctionnaires des deux côtés de la table des négociations. Aussi, certains fonctionnaires municipaux utilisent la concertation et la documentation des besoins pour sensibiliser leurs élus et leur faire adopter des programmes strictement municipaux pour répondre aux besoins du terrain (Entrevue 2).

Enfin, la nouvelle tendance qui se dessine est d'arrimer les besoins de main-d'oeuvre des régions avec les profils professionnels des immigrants. Un fonctionnaire d'une ville de région disait à ce sujet « il faut vraiment qu'on priorise selon nos priorités régionales et besoins régionaux pour justement faire entrer les immigrants correspondants à ces besoins-là au lieu de recevoir monsieur madame tout le monde et qu'on perde le contrôle parce que les besoins dépassent les ressources » (Entrevue 9). Bien que cette mesure soit une bonne manière de favoriser l'employabilité des minorités ethnoculturelles et racisées, on assiste à une immigration à deux volets qui renforce la fracture régionale: les villes de région qui choisissent leurs immigrants, soit par le recrutement ciblé à l'étranger ou l'attraction par les formations postsecondaires (Guilbert et Prévost, 2009) et les villes dans la grande région de Montréal qui continuent d'accueillir la grande majorité des immigrants (dont plus récemment les demandeurs d'asile qui traversent sur le chemin de Roxham en provenance des États-

Unis⁶⁹). D'une manière ou d'une autre, les défis liés à l'intégration socio-économique des minorités ethnoculturelles et racisées et à la cohésion sociale se distinguent en fonction de la région. Dues à leur éloignement des grands centres, les régions comme le Saguenay-Lac-Saint-Jean ou le Bas-St-Laurent ont l'avantage de choisir leurs nouveaux arrivants, ce qui réduit notamment les problématiques de sous-employabilité des minorités ethnoculturelles et racisées ou d'intégration linguistique, situation bien répandue dans la grande région métropolitaine. Il est bien entendu que le gouvernement ne peut forcer quiconque à s'établir en région (sauf les réfugiés pris en charge par l'État⁷⁰). Il faudra cependant qu'il repense sa politique de régionalisation, en partenariat avec les acteurs du milieu, s'il souhaite éviter une trop grande fracture régionale au sein de la province.

Pour conclure ce tour d'horizon sur la gouvernance locale, j'aimerais apporter une dernière nuance à ce cadre théorique qui pourrait paraître idéaliste. J'ai présenté les principaux éléments entourant la collaboration entre la ville et les acteurs socio-économiques afin de situer l'impact du virage municipal dans l'immigration et les relations interculturelles. Bien que plus près des citoyens, la ville n'est pas exempte de critiques et dans certains milieux, la gouvernance ne se fait pas sans contestation. À titre d'exemple, la Ville de Montréal a récemment créé un Bureau des nouveaux arrivants (le BINAM). Cette nouvelle structure administrative fut mise en place par le maire Coderre en réponse à l'arrivée des réfugiés syriens. Il faudrait une étude approfondie du processus pour en déterminer les causes, mais le

⁶⁹ Voir cet article pour plus d'informations sur la situation:
<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1095379/demandeurs-asile-quebec-saturation-services-accueil>

⁷⁰ À leur arrivée au pays, l'État a la possibilité d'envoyer les réfugiés qu'il parraine dans une des quatorze villes de réfugiés au Québec. Ceux-ci n'ont cependant pas l'obligation d'y rester.

milieu communautaire a très mal reçu cette nouvelle instance. Pendant quelques mois, des tensions étaient palpables entre les organismes communautaires qui se sentaient menacés et le BINAM qui était en pleine définition de son mandat (Entrevues 8-10 et 12). La ville n'est donc pas à l'abri des critiques provenant du bas. Il s'agit là d'un problème systémique où chaque niveau est le méchant de quelqu'un. C'est pourquoi avec un enjeu complexe comme celui de l'immigration et des relations interculturelles, il est primordial d'entretenir de bonnes pratiques de gouvernance pour favoriser le dialogue et contrer le travail en silo (Massana, 2018).

Enfin, la littérature sur la gouvernance prévoit une plus grande place à la société civile dans l'élaboration des politiques publiques (Jouve 2007b; Le Galès, 1995; Bacqué et al., 2005). On parle ainsi de participation citoyenne ou encore de démocratie participative. Si les villes sont désormais obligées de développer une politique de consultation publique pour se libérer des référendums, plusieurs n'ont pas encore établi quelle place la société civile devait prendre dans la gouvernance. La présence des citoyens dans les conseils municipaux, bien que mes informateurs remarquent un regain de popularité de la part des citoyens, reste un moyen démocratique peu utilisé au Québec. Inclure les minorités ethnoculturelles et racisées dans les décisions les concernant permettrait de contourner le fait que plusieurs n'ont pas le droit de vote, ce qui fait que leurs préoccupations ont moins de chances d'être entendues par les élus en campagne électorale. Leur présence dans les instances de concertation permettrait aussi de les intégrer à la vie associative et politique tout en leur apprenant le mode de fonctionnement de nos institutions démocratiques. Dans le domaine de l'immigration et des relations

interculturelles, ce ne sont pas les défis qui manquent. L'avenir nous dira si les structures et les programmes se stabiliseront pour permettre à tous les acteurs de cette gouvernance multiniveau de reprendre leur souffle et de penser au meilleur cadre d'actions pour de meilleurs résultats.

CONCLUSION

Alors que le RÉMIRI vient tout juste de fêter son troisième anniversaire, la situation dans les administrations municipales semble manifestement moins alarmante qu'elle ne l'apparaissait lors de la première rencontre. Les fonctionnaires en place dans les diverses administrations ont développé leur manière de travailler avec le milieu autour des enjeux d'immigration et de relations interculturelles et, depuis les ententes Ville-MIDI signées, un semblant de calme s'est installé. De plus, les nouveaux élus dans les municipalités ont eu le temps de prendre connaissance des dossiers et des procédures et les projets un peu partout au Québec sont en cours. Les différents acteurs (institutionnels et communautaires) ont eux passés l'étape du choc de la disparition de l'échelle régionale et semblent à majorité légitimer la prise en charge par la Ville. Quant au gouvernement provincial, il est entré en période préélectorale et tente de réparer les pots cassés du début de son mandat à coup de subventions ponctuelles. À l'heure actuelle, tout indique que l'immigration sera un des gros enjeux électoraux de 2018. Bien que la situation soit plus stable qu'il y a trois ans, rien ne garantit que le pire soit derrière nous et à voir la tendance économiciste de l'immigration, plusieurs défis attendent les municipalités dans les prochaines années.

Enfin, d'un point de vue systémique, il est honnête de considérer la création du RÉMIRI comme une telle réaction du système. Sa création venait effectivement répondre à un besoin pressant d'outiller les fonctionnaires dans leurs nouvelles tâches (pour la plupart). Le vide qu'avait laissé la disparition des CRÉ et des bureaux régionaux du MIDI en 2015 a forcé le milieu municipal à se mobiliser. Il est aujourd'hui intéressant de constater que l'engouement

qu'ont les fonctionnaires envers le RÉMIRI est encore très présent. Non seulement le RÉMIRI est encore une priorité pour les fonctionnaires participants, mais il rejoint de plus en plus de moyennes villes qui vivent les mêmes enjeux. Ces dernières années, ce lieu d'informations, de partage et de défoulement a non seulement été un vecteur d'empowerment des fonctionnaires - notamment dans leurs relations avec le MIDI - mais les récents projets discutés autour de la table prennent l'allure d'une coalition de villes. Ceci établit donc inévitablement le réseau comme un acteur important à considérer dans de futures études sur l'action municipale en matière d'immigration et de relations interculturelles.

Constats de la recherche

Le questionnement de départ était de comprendre l'incidence du virage municipal sur la gouvernance locale en matière d'immigration et de relations interculturelles au Québec. À la suite de la collecte et de l'analyse des données, il est possible de faire trois constats généraux de cette recherche ethnographique chez les fonctionnaires municipaux.

Premièrement, la municipalisation des questions d'immigration et de relations interculturelles a fait en sorte que la ville s'est attribué plusieurs responsabilités à ce sujet (chapitre 4). On y retrouve entre autres la responsabilité d'administrer les projets et programmes, de jouer un rôle important dans la sensibilisation de la population ainsi que de ses employés face aux différents aspects de la diversité ainsi que de jouer le rôle de leader dans la gouvernance. Comme le mentionne Jouve, « si pour certains, la gouvernance conduit au renforcement des villes face aux États, pour d'autres elle constitue une méthode utilisée par les États pour se réformer et

s'adapter au néolibéralisme » (Jouve, 2007a: 8). Le virage municipal au Québec semble être une réponse aux deux aspects mentionnés plus haut.

Deuxièmement, l'application de la gouvernance multiniveau permet d'établir les interrelations entre les différents acteurs dans les enjeux d'immigration et de relations interculturelles. Toujours en situant les acteurs par rapport à la municipalité, cet exercice permet de démontrer la présence grandissante de la ville dans les différentes instances de concertation. Par sa vision intersectorielle et par son lien particulier avec les organismes et associations communautaires, les institutions scolaires et de santé, le milieu para municipal, etc. la ville en vient à changer les modalités de cette concertation. Le rôle d'intermédiaire que les fonctionnaires se donnent leur permet notamment d'étendre la responsabilité de l'intégration des immigrants et de la cohésion sociale à tout le monde et non seulement aux organismes traditionnellement financés pour l'attraction et l'intégration des immigrants.

Enfin, le manque de souplesse du PMD quant à la prise en compte des spécificités locales ne permet pas aux villes de financer les projets en lien avec ses enjeux locaux. Cette ambiguïté dans la gestion de l'entente Ville-MIDI semble mettre les fonctionnaires dans une situation de double contrainte. Alors que le mandat provenant de leur institution consiste en la mise en oeuvre de projets et de programmes pour répondre aux besoins du milieu, le MIDI impose sa vision sectorielle et uniforme à travers la province. De plus, le changement récent de vision du MIDI - allant d'une vision sociale de l'intégration à une intégration économique - accentue la fracture régionale (chapitre 3) en renforçant les programmes qui misent sur le choix des immigrants par les villes (chapitre 5).

Limites et suites de la recherche

Enfin, il est bien entendu que cette recherche n'est qu'une amorce en ce qui concerne la redéfinition des rôles des municipalités en matière d'immigration et de relations interculturelles. Denters et Rose (2005) relèvent deux éléments que les villes mettent en oeuvre pour en arriver à des politiques publiques efficaces. Premièrement, elles adoptent un modèle de gestion basé sur la performance en établissant des partenariats avec les organisations sur le terrain et deuxièmement, elles tentent de renforcer le leadership des élus locaux (2005: 254). Si la présente recherche permet de confirmer le premier élément, il aurait certainement fallu passer plus de temps sur le terrain tout en ayant accès aux élus pour confirmer le deuxième. Il serait ainsi intéressant de poursuivre la recherche en ce sens en documentant le travail d'équipe qui se fait entre les fonctionnaires et les élus. En effet, il me semble aussi que pour accroître le leadership des élus il faut que ces derniers maîtrisent bien les dossiers. La ville doit donc s'assurer que tout le personnel, politique et administratif, est à l'aise avec les enjeux abordés à l'échelle locale. Plusieurs des fonctionnaires rencontrés ont mentionné travailler en étroite collaboration avec l'élu responsable du dossier d'immigration. Le plus simple aurait été de prendre part aux rencontres statutaires entre les fonctionnaires et les élus. Cependant, s'il est difficile d'avoir accès au quotidien des fonctionnaires, je n'imagine pas à quel point l'accès aux élus pourrait être difficile à obtenir. Il faudrait donc développer des stratégies méthodologiques qui permettraient d'avoir accès à ce côté de l'administration municipale.

De plus, la diplomatie municipale étant déjà une pratique commune à la Ville de Montréal (Massana, 2018), le nouveau statut de gouvernement de proximité des villes québécoises et le pouvoir accru qu'il octroie aux élus risque de créer un terreau fertile pour la prolifération de cette pratique. Dans ce contexte, l'étude des liens entre les fonctionnaires et les élus devient de plus en plus nécessaire pour comprendre l'action municipale. Comme Weber le soulignait, l'administratif permet une neutralité relative de l'institution qui est mise en place pour éviter la partisanerie de la logique électorale (Weber, 2003). Plus d'études doivent prendre en considération, d'un point de vue systémique, l'interrelation entre ces deux composantes de l'institution.

La prise en compte des enjeux et des spécificités locales est un dossier sur lequel les fonctionnaires doivent encore débattre avec leurs homologues du MIDI. À court terme, aucune solution ne semble venir résoudre cette impasse dans laquelle les fonctionnaires municipaux se retrouvent. Il serait donc intéressant de poursuivre la collecte de données en région pour documenter le phénomène de prise en compte de ces enjeux à l'échelle locale. Cette recension des spécificités locales permettrait aussi de voir plus clairement la disparité des besoins entre les moyennes et les petites villes, constat que la présente recherche ne peut établir.

En considérant le récent tournant économique des questions d'immigration (chapitre 5), il serait intéressant d'étudier davantage les modèles d'intégration économique comme ce qu'on voit à Saguenay⁷¹ et à Trois-Rivières. Ces modèles, basés sur l'attraction d'entrepreneur, l'aide au démarrage d'entreprise et l'aide à l'établissement d'immigrant ayant un profil économique

⁷¹ Ce modèle semble changer avec la nouvelle administration, il est cependant trop tôt pour conclure quoi que ce soit.

intéressant pour la région, semblent vouloir devenir de plus en plus présents, notamment en régions éloignées. Le manque de main-d'oeuvre qui se fait sentir dans la grande majorité des régions du Québec va certainement avoir un impact non seulement sur le rôle des villes dans le développement économique, mais aussi sur la vision des projets et programmes mis en place en ce qui concerne l'immigration et les relations interculturelles.

Finalement, comme il en fut question dans ce mémoire, l'immigration est en enjeu global qui se vit localement (Fourrot, 2013; Rocher et White, 2014; Penninx, 2009). Une étude des réseaux internationaux comme l'AIMF permettrait forcément de documenter l'impact de cette globalité sur les programmes et politiques nationaux. La multiplicité de réseaux nationaux qui ont l'objectif de soutenir les actions des villes dans l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles et racisées (Cités interculturelles du COE, Welcoming Cities aux États-Unis, EuroCities ou encore le mouvement des villes sanctuaire) est un autre signe de l'émergence grandissante de cet enjeu au sein de la ville. Dans cette période où la mobilité volontaire ou forcée des individus s'accroît continuellement, il va sans dire que de nouveaux paradigmes doivent être développés pour étudier les enjeux liés à la cohésion sociale.

BIBLIOGRAPHIE

- Abélès, Marc. 1992. « Anthropologie politique de la modernité ». *L'Homme* 32 (121): 15–30.
- . 1995. « Pour une anthropologie des institutions ». *L'Homme*, n° 135: 65–85.
- . 2011. *Des anthropologues à l'OMC: Scènes de la gouvernance mondiale*. Paris: CNRS Éditions.
- Agar, Michael H. 1982. « Toward an Ethnographic Language ». *American Anthropologist* 84 (4): 779–95.
- Ahouga, Younes. 2018. « The local turn in migration management: the IOM and the engagement of local authorities ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (9): 1523–40.
- Alexander, Michael. 2007. *Cities and Labour Immigration. Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. Hampshire, UK: Ashgate.
- Allard, Patrice. 2018. « The Role of Intercultural Cities ». Dans *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era*, 65–72. Suisse: Palgrave Macmillan.
- Anctil, Pierre. 2017b. *Histoire des juifs au Québec*. Montréal: Boréal.
- . 2017a. « Ruptures et continuités dans la représentation de l'immigration ». *Anthropologie et sociétés* 41 (3): 107–29.
- Arcand, Sebastien, et Ana Dalia Huesca. 2010. « L'interculturel chez Drakkar ». *International Journal of Case Studies in Management* 8 (3).
- Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey, et Yves Sintomer. 2005a. *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*. Paris: Découverte.
- . 2005b. « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique? » Dans *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, 9–46. Paris: Découverte.
- Barth, Fredrik. 1987. *Cosmologies in the Making. A Generative Approach to Cultural Variation in Inner New Guinea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1989. « The Analysis of Culture in Complex Societies ». *Journal of Anthropology* 54 (3–4): 120–42.
- Belkhodja, Chedly, et Michèle Vatz Laaroussi. 2017. « Attention au virage économique de la régionalisation ». *Le Devoir*, décembre 2017, sect. Idées. <https://www.ledevoir.com/>

opinion/idees/515383/immigration-attention-au-virage-economique-de-la-regionalisation.

- Bellefleur, Michel. 1997. *L'évolution du loisir au Québec essai socio-historique*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Bellier, Irène. 1997. « Une approche anthropologique de la culture des institutions ». Dans *Anthropologie du politique*, 129–61. Collection U 363. Paris: Armand Colin.
- Bernier, Estelle, et Michèle Vatz Laaroussi. 2012. « Gouvernance et participation des personnes immigrantes dans trois régions du Québec ». Dans *Les collectivités locales au coeur de l'intégration des immigrants: Questions identitaires et stratégies régionales*, 121–36. Québec: Les presses de l'Université Laval.
- Berry, John W. 1997. « Immigration, Acculturation, and Adaptation ». *Applied Psychology: An International Review* 46 (1): 5–68.
- Bouchard, Gérard, et Charles Taylor. 2008. « Fonder l'avenir : le temps de la conciliation, rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles ». Québec: Gouvernement du Québec.
- Bourhis, Richard Y., Annie Montreuil, Geneviève Barrette, et Elisa Montaruli. 2008. « Acculturation and Immigrant/Host Community Relations in Multicultural Settings ». Dans *Intergroup Misunderstanding : Impact of Divergent Social Realities*, 39–61. New York: Psychology Press.
- Bourque, Denis. 2004. « Participation et démocratisation dans un modèle de concertation et de partenariat territorial ». *Nouvelles pratiques sociales* 17 (1): 83–97.
- Bowen, John. 2007. « A View from France on the Internal Complexity of National Models ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33 (6): 1003–16.
- Bradford, Neil. 2004. « Place matters and multi-level governance perspectives on a new urban policy paradigm ». *Policy Options* 25 (2): 39–44.
- Burayidi, Michael A. 2015. *Cities and the Politics of Difference: Multiculturalism and Diversity in Urban Planning*. Toronto: University of Toronto Press.
- Campbell, Elizabeth, et Luke E Lassiter. 2015. *Doing Ethnography today: theories, methods, exercises*. Chichester, West Sussex, UK: Wiley-Blackwell.
- Campomori, Francesca, et Tiziana Caponio. 2017. « Immigrant integration policymaking in Italy: regional policies in a multi-level governance perspective ». *International Review of Administrative Sciences* 83 (2): 303–21.

- Chiasson, Guy, Yann Fournis, et Anne Mévellec. 2014. « Fermer la parenthèse régionale: retour au municipal! » *Économie et Solidarités* 44 (1-2): 64-83.
- Chiasson, Guy, et Junichiro Koji. 2011. « Quebec Immigrant Settlement Policy and Municipalities: Fine-Tuning a Provincial Template ». Dans *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*, 148-91. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. 2017. « Compilation effectifs totaux municipalités ».
- Conseil de la santé et du bien-être. 1998. « Rapport du forum sur le développement social ». https://www.csbe.gouv.qc.ca/fileadmin/www/Archives/ConseilSanteBienEtre/ColloquesForum/19981001_coll_rfr.pdf.
- Conseil de l'Europe. s.d. « Réseau international des Cités interculturelles ». s.d. <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/international-network>.
- Côté, Daniel. 2018. « The Notion of «Diversity Advantage» according to the Council of Europe ». Dans *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era*, 329-46. Suisse: Palgrave Macmillan.
- Côté, Daniel, et Danielle Gratton. 2014. « L'approche ethnographique: Illustration dans le contexte de la réadaptation en santé mentale ». Dans *Méthodes qualitatives, quantitatives et mixtes: dans la recherche en sciences humaines, sociales et de la santé*, 51-71. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Cuche, Denys. 2010. *La notion de culture dans les sciences sociales*. Paris: La Découverte.
- Curtis, Simon. 2014. *The Power of Cities in International Relations*. New York: Routledge.
- Czarniawska, Barbara. 2014. « Why I think shadowing is the best field technique in management and organization studies ». *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal* 9 (1): 90-93.
- De la Durantaye, Michel. 2001. « L'impact des fusions municipales sur les politiques culturelles au Québec ». *Journal of Eastern Townships Studies*, n° 19: 47-55.
- Denters, Bas, et Rose E. Lawrence. 2005. *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- Devereux, Georges. 1972. *Ethnopsychanalyse complémentariste*. Paris: Flammarion.
- Durand Folco, Jonathan. 2016. « Y a-t-il une démocratie participative à Montréal? Entre gouvernance métropolitaine, gestion de proximité et démocratie radicale ». *Les ateliers de l'éthique* 11 (1): 80-100.

- Duyvendak, Jan Willem, et Peter Scholten. 2011. « Beyond the Dutch «Multicultural Model» ». *Journal of International Migration and Integration* 12 (3): 331–48.
- Easton, David. 1953. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- Ebinger, Falk, Stephan Grohs, et Renate Reiter. 2011. « The Performance of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment of Decentralisation Strategies and their Impact on Local Government Performance in Germany, France and England ». *Local Government Studies* 37 (5): 553–75.
- Emongo, Lomomba, et Bob White. 2014. *L'interculturel au Québec*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Esses, Victoria, Leah K. Hamilton, Caroline Bennett-AbuAyyash, et Meyer Burstein. 2010. « Characteristics of a Welcoming Community ».
- Fall, Khadiyatoula, Ratiba Hadj-Moussa, et Daniel Simeoni. 1996. *Les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Fédération québécoise des municipalités. s.d. « Une gouvernance de proximité. Miser sur l'intelligence des collectivités pour l'occupation et la vitalité réussies de tous les territoires du Québec ». http://plusdesucces.ca/wp-content/uploads/2014/10/FQM_Gouvernance_de_proximite_Fondements.pdf.
- Fourot, Aude-Claire. 2013. *L'intégration des immigrants: Cinquante ans d'action publique locale*. Montréal: 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* 48 (2): 413–33.
- Frozzini, Jorge. 2014. « L'interculturalisme et la Commission Bouchard-Taylor ». Dans *L'interculturel au Québec*, 45–62. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Genest, Sylvie. 2017. « Constructivisme en études ethniques au Québec ». *Anthropologie et Sociétés* 41 (3): 59–85.
- Germain, Anick. 2013. « Une ville inclusive est-elle une ville sans exclusion? Ou quand la diversité vivifie... ou fatigue ». Dans *Le développement d'institutions inclusives en contexte de diversité: Recherche, formation, partenariat*, 27–42. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Germain, Anick, Francine Dansereau, et al. 2003. « Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal ». Montréal: INRS-Urbanisation, Culture et Société.

- Gervais, Lisa-Marie. 2017. « Québec rouvre des bureaux d'immigration dans les régions ». *Le Devoir*, décembre 2017. <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/514746/forum-sur-l-immigration>.
- Glick-Schiller, Nina, et Ayşe Çağlar. 2008. « Towards a Comparative Theory of Locality in Migration Studies: Migrant Incorporation and City Scale ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 35 (2): 177–202.
- Good, Kristin R. 2009. *Municipalities and Multiculturalism. The Politics of Immigration in Toronto and Vancouver*. Toronto: University of Toronto Press.
- Gratton, Danielle. 2009. *L'interculturel pour tous: une initiation à la communication pour le troisième millénaire*. Anjou: Éditions Saint-Martin.
- . 2012. « Préoccupations et attentes en réadaptation physique dans des contextes pluralistes: vers un cadre théorique interculturel ». Thèse. Anthropologie, Université de Montréal.
- Guilbert, Lucille, et Claudia Prévost. 2009. « Immigration et Études dans des villes moyennes universitaires. Une recherche exploratoire à Québec et à Sherbrooke ». Publication CMG-IM.
- Hackett, Sarah E. 2017. « The «local turn» in historical perspective: two city case studies in Britain and Germany ». *International Review of Administrative Sciences* 82 (2): 340–57.
- Haince, Marie-Claude. 2010. « Au coeur des institutions d'immigration: dispositifs, gestion et contrôle migratoire au Canada ». Thèse de doctorat (Ph.D en anthropologie), Montréal: Université de Montréal.
- Henning, Christoph. 2007. « Institution ». *Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Ritzer, George. <http://www.sociologyencyclopedia.com/subscriber/tocnode.html?id=g9781405124331_chunk_g978140512433115_ss1-50>.
- Hero, Rodney. 1998. *Faces of Inequality*. New York: Oxford University Press.
- Hirsch, Eric, et David Gellner. 2001. « Introduction: Ethnography of Organizations and Organizations of Ethnography ». Dans *Inside Organizations, Anthropologists at Work*, Oxford, 1–5. Berg.
- Hooghe, Liesbet, et Gary Marks. 2003. « Unraveling the Central Stage, but How? Types of Multilevel Governance ». *American Political Science Review* 97 (2): 233–43.
- Horak, Martin. 2012. « Conclusion: Understanding Multilevel Governance in Canada's Cities ». Dans *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, 339–70. Montréal: McGill-Queen's University Press.

- Horak, Martin, et Robert Young. 2012. *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*. *Fields of Governance*. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Icart, Jean-Claude, Micheline Labelle, et Rachad Antonius. 2005. « Indicateurs pour l'évaluation des politiques municipales visant à contrer le racisme et la discrimination ». *Les cahiers du CRIEC*. Université du Québec à Montréal.
- Innovation et développement économique Trois-Rivières. 2014. « Politique d'accueil, d'intégration et de rétention socioéconomique des nouveaux arrivants ». <http://www.idetr.com/Fichiers/b14a2afc-9852-e611-80ea-00155d09650f/Sites/ff8cd75f-9a52-e611-80ea-00155d09650f/Documents/Politique-d-accueil-des-nouveaux-arrivants.pdf>.
- Jouve, Bernard. 2007a. « Gouvernance et diversité culturelle: quels enjeux pour les villes? » *Télescope* 13 (3): 1–10.
- . 2007b. « La gouvernance urbaine: vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques? » *Revue internationale des sciences sociales* 3 (193–194): 387–402.
- Klein, Juan-Luis, Jean-Marc Fontan, Denis Harrisson, et Benoît Lévesque. 2014. « L'innovation sociale au Québec: un système d'innovation fondé sur la concertation ». Dans *L'innovation sociale*, 2e édition, 193–246. Toulouse: ERES.
- Klein, Juan-Luis, Jean-Louis Laville, et Frank Moulaert. 2014. *L'innovation sociale*. 2e édition. Toulouse: ERES.
- Labelle, Micheline, Guillaume Legault, Nicolas Lavoie, et Azzeddine Marhraoui. 1996. « Stratégies et discours sur la discrimination systémique et la gestion de la diversité ethnoculturelle au sein des municipalités de la région de Montréal ». Dans *Les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Lamari, Moktar, Serge Belley, Marie-Claude Jean, Laurence Cliche, et Johann Jacob. 2012. « Évaluation du Fonds de développement régional ». Rapport présenté au Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Québec: École nationale d'administration publique.
- Landry Balas, Louise. 2008. « La communication, clé de voute de tout système ». Dans *L'approche systémique en santé mentale*, 61–77. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Larivière, Nadine, et Marc Corbière. 2014. *Méthodes qualitatives, quantitatives et mixtes: dans la recherche en sciences humaines, sociales et de la santé*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

- Lassiter, Luke E. 2005. « Collaborative Ethnography and Public Anthropology ». *Current Anthropology* 46 (1): 83–106.
- Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique* 45 (1): 57–95.
- Le Moigne, Jean-Louis. 2007. *Les épistémologies constructivistes*. 3e éd. Paris: Presses universitaires de France.
- . 2010. *Les épistémologies constructivistes*. 3e édition. Que sais-je? Paris: Presses universitaires de France.
- Le Robert*. 2010. Paris: Dictionnaires Le Robert.
- Leach, Edmund Ronald. 1954. *Political Systems of Highland Burma*. London: Bell.
- Lévi-Strauss, Claude. 1949. « L'efficacité symbolique ». *Revue de l'histoire des religions* 135 (1): 5–27.
- Ljungkvist, Kristin. 2014. « The Global City: From Strategic Site to Global Actor ». Dans *The Power of Cities in International Relations*, 32–56. New York: Routledge.
- Mahnig, Hans, et Andreas Wimmer. 2000. « Country-Specific or Convergent? A Typology of Immigrant Policies in Western Europe ». *Journal of International Migration and Integration* 1 (2): 177–204.
- Maltais, Isabelle. 2018. « Demandeurs d'asile: les services d'accueil du Québec sur le point d'être saturés ». *Radio-Canada*, avril 2018. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1095379/demandeurs-asile-quebec-saturation-services-accueil>.
- Manning, Peter K. 2007. « Total Institutions ». *Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Ritzer, George. <http://www.sociologyencyclopedia.com/subscriber/tocnode.html?id=g9781405124331_chunk_g978140512433126_ss1-55>.
- Marks, Gary. 1992. « Structural Policy and 1992 ». Dans *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the «New» European Community*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe, et Kermit Blank. 1996. « European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance ». *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 341–78.
- Massana, Marta. déposée. « « L'agir institutionnel » en matière d'immigration et des relations interculturelles à la Ville de Montréal : une approche ethnographique ». Thèse de doctorat (Ph.D en anthropologie), Montréal: Université de Montréal.

- Mc Andrew, Marie, Maryse Potvin, et Corina Borri-Anadon. 2013. Le développement d'institutions inclusives en contexte de diversité: Recherche, formation, partenariat. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Meier, Olivier. 2008. Management interculturel, stratégie, organisation et performance. 3e édition. Paris: Dunod.
- Meissner, Fran, et Steven Vertovec. 2015. « Comparing super-diversity ». *Ethnic and Racial Studies* 38 (4): 541–55.
- Mévellec, Anne, Guy Chiasson, et Yann Fournis. 2017. « De «créature du gouvernement» à «gouvernements de proximité»: la trajectoire sinueuse des municipalités québécoises ». *Revue française d'administration publique* 2 (162): 339–52.
- Ministère de l'Immigration de la Diversité et de l'Inclusion. 2017a. « Cahier explicatif d'appel de propositions à l'intention des municipalités 2017-2019 ». www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/PRO_MobilisationDiversite.pdf.
- . 2017b. « Programme Réussir l'intégration ». http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/PRO_ReussirIntegration.pdf.
- . 2017c. « Immigration et démographie au Québec 2015 ». http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/Pub_Immigration_et_demo_2015.pdf.
- . 2017d. « Un engagement historique en faveur de l'établissement en région des personnes immigrantes ». http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/FEU_MIDI_Regions.pdf.
- . 2016a. « L'immigration au Québec. Le rôle du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion et de ses partenaires ». http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/DOC_RoleQuebecImmigration.pdf.
- . 2016b. « Programme mobilisation-diversité 2016-2017 ». https://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/PRO_MobilisationDiversite.pdf.
- . 2015a. « Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion ». http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/Politique_ImmigrationParticipationInclusion.pdf.
- . 2015b. « Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion 2016-2021: Ensemble, nous sommes le Québec ». http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/Strategie_ImmigrationParticipationInclusion.pdf.
- Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. 2004. « Des valeurs partagées, des intérêts communs. Pour assurer la pleine participation des Québécois et des communautés culturelles au développement du Québec. Plan d'action 2004-2007 ».

- <http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/planification/PlanAction20042007-integral.pdf>.
- . 2005. « Des valeurs partagées, des intérêts communs. Plan d'action région de l'Estrie ». <http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/planification/PlanAction2005-Estrie.pdf>.
- . 2008. « La diversité: une valeur ajoutée. Plan d'action gouvernemental pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec 2008-2013 ». <http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/PlanActionFavoriserParticipation.pdf>.
- . 2013. « Trousse d'information à l'intention des municipalités du Québec sur les enjeux de l'immigration et de la diversité ethnoculturelle ». http://www.quebecinterculturel.gouv.qc.ca/publications/fr/divers/BRO_Trousse_Municipalites.pdf.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Organisation du territoire. s.d. « Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019 ». https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/accord_partenariat/document_information_accord_partenariat_municipalites.pdf.
- . s.d. « Pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités pour 2015 et une nouvelle gouvernance régionale ». https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/pacte_fiscal_transitoire.pdf.
- . 2016. « Redéfinition des relations Québec-municipalités. Les municipalités officiellement reconnues comme gouvernements de proximité ». https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/ministere/document_synthese_redefinition_relations_quebec_municipalites.pdf.
- . 2017. « Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022 ». https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/occupation_territoire/strategie_ovt_2018-2022.pdf.
- Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec. 1990. « Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration ». <http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/ministere/Enonce-politique-immigration-integration-Quebec1991.pdf>.
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. 2000. « Rapport annuel 1998-1999 ». <http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/ministere/rapport-annuel/Rapport-annuel-9899.pdf>.

- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. 2018. « Guide de mise en oeuvre des alliances pour la solidarité ». https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_PLP3_guide_alliance.pdf.
- Moreau, Alain, Marie-Cécile Dedienne, Laurent Letrilliart, Marie-France Le Goaziou, Josée Labarère, et Jean-Louis Terra. 2004. « S'approprier la méthode du focus groupe ». *La revue du praticien: médecine générale* 18 (645): 382–84.
- Morin, Edgard. 2005. Introduction à la pensée complexe. Paris: Éditions du Seuil.
- Mossberger, Karen, et Gerry Stoker. 2001. « The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization ». *Urban Affairs Review* 36 (6): 810–35.
- Paquet, Mireille. 2016. *La fédéralisation de l'immigration au Canada*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Pedneaud-Jobin, Maxime. 2016. « Les enjeux de la municipalisation du développement ». *Vie économique* 8 (1): 1–3.
- Penninx, Rinus. 2009. « Decentralising Integration Policies ». Policy Networks Papers. London, UK.
- Penninx, Rinus, Karen Kraal, Marco Martiniello, et Steven Vertovec. 2004. *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Piattoni, Simona. 2010. *The Theory of Multi-level Governance: conceptual, empirical, and normative challenges*. Toronto: Oxford University Press.
- Picard, Dominique, et Edmond Marc. 2013. *L'école de Palo Alto. Que sais-je?* Paris: Presses universitaires de France.
- Pichierri, Angelo. 2002. « Concertation and Local Development ». *International Journal of Urban and Regional Research* 26 (4): 689–706.
- Piquet, Martine. 2012. « Gestion de la diversité dans les entreprises australiennes: du prescriptif à l'incitatif ». *Informations sociales* 3 (171): 90–97.
- Qadeer, Mohammad A. 2016. *Multicultural Cities: Toronto, New York, and Los Angeles*. Toronto: University of Toronto Press.
- RÉMIRI. 2017. « Énoncé de mission ».
- Renaud, Yann. 2001. « De la contestation à la concertation ». *Annales de la recherche urbaine*, n° 89: 62–69.

- Rioux, Gilles. 2015. « Quelques enjeux de la concentration de l'immigration à Montréal ». *Vie économique* 7 (1): 1–10.
- Rocher, François. 2010. *Guy Rocher. Entretiens. Trajectoires*. Montréal: Boréal.
- . 2017. « L'idéal interculturel à l'aune des politiques publiques à l'échelle municipale au Québec ». *Anthropologie et Sociétés* 41 (3): 181–211.
- Rocher, François, Micheline Labelle, Ann-Marie Field, et Jean-Claude Icart. 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. Université d'Ottawa et Université du Québec à Montréal.
- Rocher, François, et Bob White. 2014. « L'interculturalisme québécois dans le contexte du multiculturalisme canadien ». *Étude IRPP*, n° 49: 1–42.
- Roy-Baillargeon, Olivier, et Mario Gauthier. 2012. « Gouvernance et concertation métropolitaines à Ottawa-Gatineau: la planification et l'aménagement du territoire en contexte interprovincial ». *Cahiers de géographie du Québec* 56 (157): 173–88.
- Saba, Tania, et Gilles Guérin. 2004. « Planifier la relève dans un contexte de vieillissement de la main-d'oeuvre ». *Revue Gestion* 29 (3): 54–63.
- Sainsbury, Diane. 2006. « Immigrant's Social Rights in Comparative Perspective: Welfare Regimes, Forms in Immigration and Immigration Policy Regimes ». *Journal of European Social Policy* 16 (3): 229–44.
- Salée, Daniel. 2010. « Penser l'aménagement de la diversité ethnoculturelle au Québec: Mythes, limites et possibles de l'interculturalisme ». *Politique et Sociétés* 29 (1): 145–80.
- Schiller, Maria. 2016. *European Cities, Municipal Organizations and Diversity: The New Politics of Difference*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Schmidt, Ron. 2007. « Comparing Federal Government Immigrant Settlement Policies in Canada and the United States ». *The American Review of Canadian Studies* 37 (1): 103–24.
- Scholten, Peter. 2012. « Beyond National Models of Integration? Rethinking Interconnectedness and Fragmentation in Dutch and French Migrant Integration Policies ». Dans *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Public Connectivity*, 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): 217–36.
- Séguin, Anne-Marie. 2011. « Le rôle des municipalités dans le soutien à une population vieillissante: vers une reconfiguration du système de soutien aux aînés ». *Diversité urbaine* 11 (1): 39–58.
- Simard, Myriam. 1996. « La politique québécoise de régionalisation de l’immigration: enjeux et paradoxes ». *Recherches sociographiques* 37 (3): 439–69.
- Tolley, Erin, et Robert Young. 2011. *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities. Fields of Governance*. Montréal: McGill-Queen’s University Press.
- Union des municipalités du Québec. 2012. *Livre blanc municipal: l’avenir a un lieu*. Montréal.
- . 2017. « Mémoire 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 ». <https://umq.qc.ca/wp-content/uploads/2017/02/m-pl122-23fev17.pdf>.
- Vatz Laaroussi, Michèle, Estelle Bernier, et Lucille Guilbert. 2012. *Les collectivités locales au coeur de l’intégration des immigrants: Questions identitaires et stratégies régionales*. Québec: Les presses de l’Université Laval.
- Vérificateur général du Québec. 2017. « Rapport du Vérificateur général du Québec à l’Assemblée nationale pour l’année 2017-2018 ». Québec. http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2017-2018-Automne/fr_Rapport2017-2018-AUTOMNE_chap05.pdf.
- Vertovec, Steven. 2007. « Super-diversity and its implications ». *Ethnic and Racial Studies* 29 (6): 1024–54.
- . 2009. *Transnationalism*. New York: Routledge.
- Ville de Brossard. 2015. « Plan d’action interculturel 2016-2017 ». http://www.ville.brossard.qc.ca/Brossard/media/Documentation/Loisirs/PlanActionInterculturel_16-09_LR.pdf.
- Ville de Drummondville. 2018. Services à la vie citoyenne: <https://www.drummondville.ca/service-municipal/services-a-la-vie-citoyenne/>.
- Ville de Laval. 2017a. « Immigration, diversité culturelle et inclusion. Plan d’action régional 2017-2019 ». <https://www.laval.ca/Documents/Pages/Fr/Clienteles/nouveaux-lavallois/plan-action-regional-2017-2019-immigration-diversite-culturelle-inclusion.pdf>.

- . 2017b. « Travaux du comité terrain pour l'accueil et l'intégration des personnes immigrantes et réfugiées à Laval ». <https://www.laval.ca/Documents/Pages/Fr/Clienteles/nouveaux-lavallois/travaux-comite-terrain-accueil-integration-personnes-immigrantes-refugiees-laval.pdf>.
- Ville de Sherbrooke. 2009. « Modèle d'implantation de la gestion de la diversité culturelle. Plan de gestion ». https://www.ville.sherbrooke.qc.ca/fileadmin/fichiers/Ressourcesshumaines/egalite/Depliant_Diversite_Culturelle_Sherbrooke2009.pdf.
- . 2017. « Plan d'action en immigration 2018-2019 ». https://www.ville.sherbrooke.qc.ca/fileadmin/fichiers/SSCVC/communautaire/InfoImmigration/plan_action_immigration_2018-2019.pdf.
- Wallace, Marcia, et Frances Frisken. 2000. *City-Suburban differences in government responses to immigration in the greater Toronto area*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Weber, Max. 2003. *Le savant et le politique* (préface, traduction et notes de Catherine Colliot-Thélène). Paris: La Découverte.
- White, Bob. s.d. « Multiculturalisme et interculturalisme au Canada: Destin commun ou rencontre impossible? »
- . 2014. « Quel métier pour l'interculturalisme au Québec? » Dans *L'interculturel au Québec*, 21–44. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- . 2017. « Pensée pluraliste dans la cité ». *Anthropologie et sociétés* 41 (3): 29–57.
- . 2018a. *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era*. Suisse: Palgrave Macmillan.
- . 2018b. « What is an Intercultural City and How Does It Work? » Dans *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era*, 21–54. Suisse: Palgrave Macmillan.
- White, Bob, et Daniel Côté. (s.d.). *Systemic Thinking and Intercultural Communication*. Manuscrit inédit.
- White, Bob, Danielle Gratton, et François Rocher. 2015. « Les conditions de l'inclusion en contexte interculturel ». Mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens, ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion. Laboratoire de recherche en relations interculturelles. <http://francisation.ticfga.ca/files/2015/03/WhiteGrattonRocherConditionsInclusion.pdf>.
- Winkin, Yves. 1981. *La nouvelle communication*. Paris: Éditions du Seuil.

- Wittezaele, Jean-Jacques. 2008. « La double contrainte: un concept fondateur ». Dans *La double contrainte: l'influence des paradoxes de Bateson en sciences humaines*, 1re éd. Carrefour des psychothérapies. Bruxelles: De Boeck.
- Wood, Phil. 2010. *Intercultural Cities: Towards a Model for Intercultural Integration*. Strasbourg: Council of Europe.
- Young, Robert. 2012. « Introduction: Multilevel Governance and Its Central Research Questions in Canadian Cities ». Dans *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, 3–25. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Zapata-Barrero, Ricard, Tiziana Caponio, et Peter Scholten. 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): 241–46.
- Zincone, Giovanna, et Tiziana Caponio. 2006. « The Multilevel Governance of Migration ». Dans *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art*, 269–304. Amsterdam: Amsterdam University Press.

