

Direction des bibliothèques

AVIS

Ce document a été numérisé par la Division de la gestion des documents et des archives de l'Université de Montréal.

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

This document was digitized by the Records Management & Archives Division of Université de Montréal.

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal

**Gestions politiques de l'intégration des immigrants et des
minorités ethnoculturelles à Montréal et à Laval
(1960-2008)**

par

Aude-Claire Fourot

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

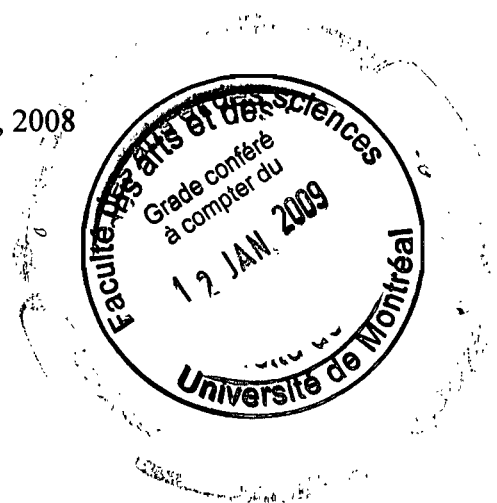
Thèse présentée à la Faculté des études supérieures

en vue de l'obtention du grade de Ph.D.

en science politique

novembre, 2008

© Aude-Claire Fourot, 2008



JA
39
USY
2009
V1002

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

Gestions politiques de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles à
Montréal et à Laval (1960-2008)

présentée par :
Aude-Claire Fourot

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

- Denis Saint-Martin, président-rapporteur
- Jane Jenson, directeur de recherche
- Laurence Bherer, membre du jury
- Caroline Andrew, examinateur externe
- Pierre Hamel, représentant du doyen de la FES

Résumé

Bien que partageant un grand nombre de caractéristiques institutionnelles communes, les Villes de Laval et de Montréal ont suivi des trajectoires distinctes en ce qui concerne leur gestion politique de l'intégration.

Cette comparaison binaire a été réalisée en utilisant une approche configurationnelle et une analyse institutionnelle historique. Le cadre d'analyse repose sur la mise en rapport de facteurs — les relations intergouvernementales, l'organisation politico-administrative de la municipalité, les relations avec la société civile organisée et les citoyens, les normes et les discours — et des mécanismes de changement pour expliquer les différentes séquences des gestions politiques de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles.

Les deux mécanismes de changement identifiés sont un mécanisme de médiation ouverte, soit la reconnaissance de la légitimité de la représentation des intérêts des immigrants et des minorités ethnoculturelles et un mécanisme de médiation fermée, soit la non-reconnaissance de la légitimité de la représentation des intérêts des immigrants et des minorités ethnoculturelles.

De 1960 à 2008, les trajectoires des deux villes ont été constituées par trois séquences. Le passage d'une séquence de la non-gestion politique de l'intégration à une autre séquence caractérisée par son institutionnalisation a été façonné par un mécanisme de médiation ouverte dans le cas de Montréal et par un mécanisme de médiation fermée dans le cas de Laval. La troisième séquence, le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles, a été structurée par l'inflexion du mécanisme de médiation, compte tenu de l'échelon de la représentation des intérêts. Les innovations institutionnelles à Laval sont marquées par la régionalisation du mécanisme de médiation fermée, tandis qu'à Montréal, elles se construisent en suivant un mécanisme de médiation ouverte qui s'est décentralisé.

Mots-clés : Intégration des immigrants ; politique municipale ; analyse configurationnelle ; relations intergouvernementales ; structures politico-administratives ; normes et discours ; relations avec la société civile organisée et les citoyens ; institutionnalisme historique ; médiation ; mécanismes.

Abstract

Although sharing many institutional characteristics the cities of Laval and Montréal have followed different trajectories with respect to the political management of the integration of immigrants and ethnocultural minorities.

This binary comparison uses a configurational approach and an historical-institutionalist analysis. In order to explain the several sequences in the political management of immigrant and ethnocultural integration in the two cases the thesis proposes an original analytic framework. It focuses on the relationship among four factors — intergovernmental relations, the political-administrative organisation of the municipality, the relations with organised civil society and citizens, norms and discourse — and on two mechanisms of change.

The two change mechanisms identified are a mechanism of open interest intermediation, characterised by recognition by the municipality of the legitimacy of the interests of immigrants and ethnocultural groups being represented as such, and a mechanism of closed interest intermediation, that is one in which the legitimacy of group representation is not recognised.

Between 1960 and 2008 the two cities' trajectories moved through three sequences. The first was from a situation of non-management of integration to one of institutionalised political management. The differing characteristics of this passage in each case followed from the different mechanisms of interest intermediation, an open one in the case of Montréal and one of closed interest intermediation in the case of Laval. The third sequence was one of institutional development of the political management of the integration of immigrants and ethnocultural minorities structured by an adjustment in the mechanism of intermediation. Institutional innovations in Laval were shaped by the regionalisation of the mechanism of closed mediation while in Montréal institutional innovations followed from a mechanism of open intermediation that was decentralised.

Keywords: immigrants integration ; municipal politics ; configurational analysis ; intergovernmental relations ; political-administrative organisation ; relations with organised civil society and citizens ; norms and discourse ; historical institutionalism ; intermediation ; mechanisms.

Table des matières

RÉSUMÉ	III
ABSTRACT.....	IV
TABLE DES MATIÈRES	V
LISTE DES TABLEAUX	XII
LISTE DES FIGURES.....	XIII
LISTE DES SIGLES	XIV
REMERCIEMENTS	XVII
PARTIE I : INTRODUCTION ET CADRE ANALYTIQUE	1
CHAPITRE 1 : IMMIGRANTS ET MINORITÉS ETHNOCULTURELLES DANS LES VILLES CANADIENNES ET QUÉBÉCOISES	2
1.1 LE CANADA EST UN PAYS D’IMMIGRATION ET UN PAYS URBAIN.....	3
1.2 L’INSTALLATION AVANT TOUT URBAINE DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES AU CANADA.....	9
1.3 CHEMINEMENT ET ANNONCE DE LA THÈSE	12
CHAPITRE 2 : COMPRENDRE LES VARIÉTÉS DE RÉPONSES MUNICIPALES À LA DIVERSITÉ — ANALYSER LES GESTIONS POLITIQUES DE L’INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES.....	18
2.1 OBJET D’ÉTUDE ET PROBLÉMATIQUE	18
2.1.1 <i>Analyser la gestion politique de l’intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles.....</i>	<i>18</i>
2.1.2 <i>Questionner et expliquer les gestions politiques de l’intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles.....</i>	<i>22</i>
2.2 REVUE DE LA LITTÉRATURE.....	22
2.2.1 <i>Immigration, intégration et fait urbain.....</i>	<i>22</i>

2.2.2 <i>Le locus national et/ou local des mesures à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles</i>	25
2.2.3 <i>Le rôle des éléments déclencheurs poussant les municipalités à adopter des politiques vis-à-vis des immigrants et des minorités ethnoculturelles</i>	28
2.2.4 <i>La prise en compte des variables institutionnelles dans les types de gestions politiques de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles</i>	32
2.3 CADRE ANALYTIQUE	49
2.3.1 <i>Une analyse institutionnelle historique configurationnelle</i>	49
2.3.2 <i>Une analyse des mécanismes du changement institutionnel</i>	55
2.4 MÉTHODOLOGIE	57
2.4.1 <i>Une stratégie comparative binaire : les différences au sein d'un même pays et dans le temps</i>	57
2.4.2 <i>L'analyse des cas, construction de la comparaison et process-tracing</i>	60
2.4.3 <i>Collecte des données</i>	62
2.5 L'ÉNIGME DE LA THÈSE	64
PARTIE II : DE L'ABSENCE D'UNE GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION AU NIVEAU LOCAL À L'INSTITUTIONNALISATION DES GESTIONS POLITIQUES DE L'INTÉGRATION	66
CHAPITRE 3. DES DÉFIS URBAINS, UNE GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION LOCALISÉE AU NIVEAU PROVINCIAL (1960-1985)	67
3.1 INTRODUCTION.....	67
3.2 L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS AVANT LES ANNÉES 1960 : UNE QUESTION NON SAILLANTE, MAIS AU CŒUR D'ENJEUX IDENTITAIRES ET INTERGOUVERNEMENTAUX	69
3.3 LA CONSTRUCTION D'UN MONOPOLE PROVINCIAL ET SES CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS DANS LES VILLES.....	75
3.3.1 <i>Une période de construction des institutions provinciales au détriment de l'autonomie des municipalités</i>	75
3.3.2 <i>Des conflits linguistiques à l'échelle urbaine, des réponses provinciales</i>	77
3.3.3 <i>Des relations intergouvernementales conflictuelles et ses conséquences sur l'intégration des immigrants</i>	83
3.4 LES DISCOURS ENTOURANT L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS.....	87

3.4.1	<i>Le rejet du multiculturalisme canadien et la convergence culturelle</i>	87
3.4.2	<i>Des discours de lutte contre les discriminations et les mobilisations en faveur des immigrants et des minorités ethniques</i>	89
3.5	LA MODERNISATION DE L'ORGANISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE DES MUNICIPALITÉS	93
3.5.1	<i>L'organisation des pouvoirs autour du maire et du comité exécutif basé sur une fonction publique municipale structurée à Montréal</i>	93
3.5.2	<i>Les réorganisations politico-administratives à Laval et à Montréal : perspectives sur la régionalisation municipale</i>	95
3.6	UNE VOLONTÉ DE DÉMOCRATISATION DES SYSTÈMES POLITIQUES MUNICIPAUX	98
3.6.1	<i>Une activité sociale intense porteuse de nouveaux discours et exigeant de nouveaux types de relations avec la société civile</i>	98
3.6.2	<i>Le lien entre mouvements populaires et les partis politiques d'opposition</i>	102
3.7	D'UNE CONFIGURATION À UNE AUTRE : L'ÉVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS AU NIVEAU LOCAL	107
3.7.1	<i>Les facteurs déstabilisants de la configuration</i>	107
3.7.2	<i>Les premières mesures locales</i>	115
3.8	CONCLUSION	122
CHAPITRE 4 : L'INSTITUTIONNALISATION DE LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES À MONTRÉAL (1986-2000)		124
4.1	INTRODUCTION	124
4.2	LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES À UN POINT Tournant : L'ÉLECTION DU RCM EN 1986.....	128
4.3	UNE CONFIGURATION FAVORABLE AU CHANGEMENT DANS LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES COMMUNAUTÉS ETHNOCULTURELLES	133
4.3.1	<i>La poursuite de la décentralisation dans un contexte de politiques néolibérales</i>	133
4.3.2	<i>Lutter contre la discrimination raciale et promouvoir des relations interculturelles harmonieuses</i>	137
4.3.3	<i>La mise en place de la réorganisation du système politico-administratif municipal</i>	139

4.3.4 <i>L'injonction à une participation citoyenne</i>	141
4.4 MÉCANISME DE MÉDIATION OUVERTE ET INNOVATIONS MUNICIPALES INSTITUTIONNELLES	143
4.4.1 <i>Les innovations discursives : l'adoption de l'interculturalisme</i>	144
4.4.2 <i>Les innovations sur les plans politique et administratif</i>	147
4.4.3 <i>Les innovations en matière de consultation et de concertation</i>	161
4.4.4 <i>Les innovations en matière de relations intergouvernementales</i>	164
4.5 LES INFLEXIONS DE LA CONFIGURATION	168
4.6 LA PERSONNALISATION ET TERRITORIALISATION DU MÉCANISME DE MÉDIATION OUVERTE ET SES CONSÉQUENCES SUR LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS	173
4.7 CONCLUSION	180
CHAPITRE 5 : L'INSTITUTIONNALISATION DE LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES COMMUNAUTÉS ETHNOCULTURELLES À LAVAL (1990-2002)	182
5.1 INTRODUCTION.....	182
5.2 LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES À UN POINT Tournant : LE SOMMET DE LA PERSONNE DE LAVAL	185
5.3 LA CONFIGURATION INSTITUTIONNELLE À LAVAL DANS LES ANNÉES 1990.....	190
5.3.1 <i>La création de la région de Laval et les relations intergouvernementales</i>	190
5.3.2 <i>Les discours sur la citoyenneté des gouvernements fédéral et provincial</i>	193
5.3.3 <i>Les relations élus et fonctionnaires : continuité au sein de l'organisation politico-administrative</i>	195
5.3.4 <i>Des relations avec la société civile axées sur la personne et la concertation</i> ..	199
5.4 MÉCANISME DE MÉDIATION FERMÉE AVEC LES GROUPES ETHNOCULTURELS ET LES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES MUNICIPALES	201
5.4.1 <i>Ensemble à Laval, discours fondateur en matière de gestion politique de l'intégration des nouveaux « arrivants »</i>	202
5.4.2 <i>Des innovations majeures prises en charge par la sphère administrative</i>	211
5.4.3 <i>L'entente entre le MRCI et la Ville de Laval</i>	215
5.4.4 <i>Les non-innovations institutionnelles : un choix délibéré</i>	219

5.5 INFLEXION DE LA CONFIGURATION ET TENDANCE À LA TERRITORIALISATION DU MÉCANISME.....	223
5.5.1 <i>L'importance des politiques de régionalisation à Laval</i>	223
5.5.2 <i>Concertation et coopération régionales au cœur du modèle lavallois</i>	225
5.6 CONCLUSION	226
PARTIE III : LE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL DES GESTIONS POLITIQUES DE L'INTÉGRATION.....	229
CHAPITRE 6 : LE DÉVELOPPEMENT DE LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES À LAVAL (2003- MAI 2008).....	230
6.1 INTRODUCTION.....	230
6.2 LA CONFIGURATION INSTITUTIONNELLE À LAVAL AU TOURNANT DES ANNÉES 2000	231
6.2.1 <i>Les relations intergouvernementales et la création des conférences régionales des élus</i>	231
6.2.2 <i>Le retour des « communautés culturelles » et les discours d'investissement ...</i>	236
6.2.3 <i>Laval n'est pas concernée par la vague des fusions et défusions : la consolidation des interactions politico-administratives au niveau régional</i>	240
6.2.4 <i>La fin du modèle québécois de représentation des intérêts ?</i>	242
6.3 L'INSTITUTIONNALISATION EN MATIÈRE DE GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES : UN MÉCANISME DE MÉDIATION FERMÉE RÉGIONALISÉE.....	244
6.3.1 <i>Une illustration de la politique de régionalisation : Laval, région de destination en immigration</i>	245
6.3.2 <i>L'utilisation du discours sur le développement durable pour renforcer Ensemble à Laval</i>	250
6.3.3 <i>Des acteurs « tricotés serrés » aux niveaux municipal et régional</i>	255
6.3.4 <i>La régionalisation du mécanisme de médiation fermée et les défis de la représentation</i>	259
6.4 CONCLUSION	266

CHAPITRE 7 : LE DÉVELOPPEMENT DE LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES À MONTRÉAL (2000-MAI 2008).....	268
7.1 INTRODUCTION.....	268
7.2 LA CONFIGURATION INSTITUTIONNELLE À MONTRÉAL AU TOURNANT DES ANNÉES 2000	271
7.2.1 <i>Les relations intergouvernementales dans le cadre des fusions-défusions municipales</i>	271
7.2.2 <i>La complexité et l'instabilité du système politico-administratif montréalais</i> ...	282
7.2.3 <i>À la recherche de nouvelles formes de relations avec les citoyens ?</i>	292
7.2.4 <i>Les discours et les normes : entre lutte contre les discriminations et l'inclusion sociale</i>	297
7.3 LE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL EN MATIÈRE DE GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES COMMUNAUTÉS ETHNOCULTURELLES : UN MÉCANISME DE MÉDIATION OUVERTE DÉCENTRALISÉE	300
7.3.1 <i>Le développement institutionnel sur le plan intergouvernemental : les ententes de partenariats décentralisées</i>	301
7.3.2 <i>Le développement institutionnel sur les plans politique et administratif : entre signes de déliquescence institutionnelle au centre et multiplication des structures politico-administratives dans les arrondissements</i>	311
7.3.3 <i>Le développement institutionnel sur le plan des normes et des discours</i>	321
7.3.4 <i>Le développement institutionnel sur le plan consultatif et sur le plan des relations avec les groupes</i>	327
7.4 CONCLUSION	336
PARTIE IV : CONCLUSION	341
CHAPITRE 8 : RETOUR SUR DES TRAJECTOIRES CONTRASTÉES – POUR UNE PRISE EN COMPTE DES MÉCANISMES DANS LES STRATÉGIES COMPARATIVES	342
8.1 CONTRIBUTIONS	353
BIBLIOGRAPHIE.....	355

ANNEXE A : LISTE DES PERSONNES INTERVIÉES.....	389
ANNEXE B : CERTIFICAT D'ÉTHIQUE	391
ANNEXE C : CARTE DE LAVAL (VILLE, MRC, RÉGION).....	394
ANNEXE D : CARTE DE LA VILLE DE MONTRÉAL EN 2006.....	395

Liste des tableaux

TABLEAU 6.1 : REPRÉSENTATION ET SOUS-REPRÉSENTATION DES GROUPES VISÉS PAR LA LOI 143, À LAVAL.	265
TABLEAU 7.1 : L'ORGANISATION MUNICIPALE SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL (EN MAI 2008 ET DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2006)	285

Liste des figures

FIGURE 2.1 : SCHÉMA INITIAL DE LA THÈSE	64
FIGURE 8.2 : SCHÉMA COMPLÉTÉ DE LA THÈSE.....	351

Liste des sigles

ADQ : Action démocratique du Québec
 BAI : Bureau des affaires interculturelles
 BCM : Bureau de consultation de Montréal
 BIM : Bureau interculturel de Montréal
 BRI : Bureau des relations interculturelles
 CARIM : Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal
 CCA : Comités-conseils d'arrondissement
 CCCI : Conseil des communautés culturelles et de l'immigration
 CCPARDC : Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles
 CCRIICUM : Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales de Montréal de la Communauté urbaine de Montréal
 CCRIIM : Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales de Montréal
 CDEC : Corporations de développement économique et communautaire
 CDPDJ : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
 CDUM : Commission de développement urbain de Montréal
 CEQ : Centrale de l'enseignement du Québec
 CIDEM : Commission d'initiative et de développement économiques de Montréal
 CIM : Conseil interculturel de Montréal
 CLE : Centre local d'emploi
 CMM : Communauté métropolitaine de Montréal
 CPM : Comité pour la promotion des minorités
 CRARR : Centre de recherche-action sur les relations raciales
 CRD : Conseil régional de développement
 CRDIM : Conseil régional de développement de l'île de Montréal
 CRDL : Conseil régional de développement de Laval
 CRÉ : Conférence régionale des élus
 CRI : Conseil des relations interculturelles
 CTCUM : Commission de transport de la communauté urbaine de Montréal
 CUM : Communauté urbaine de Montréal
 DAI : Division des affaires interculturelles
 FCM : Fédération canadienne des municipalités
 FDIR : Fonds de développement de l'immigration en région
 FIRI : Fonds d'initiatives régionales en immigration
 FLQ : Front de libération du Québec
 FMV : Fonds municipal vert
 FRAP : Front d'action politique des salariés de Montréal
 FTQ : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
 GAM : Groupe d'action municipale
 MAMR : Ministère des Affaires municipales et des Régions

MESS : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MICC : Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
MPU : Mouvement progressiste urbain
MRC : Municipalité régionale de comté
MRCI : Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
NPD : Nouveau parti démocratique
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
OCPM : Office de consultation publique de Montréal
PAE : Programme d'accès à l'égalité
PAECC : Programme d'accès à l'égalité communautés culturelles
PAÉE : Programme d'accès à l'égalité en emploi
PANA : Programme d'accompagnement des nouveaux arrivants
PARCI : Programme d'appui aux relations civiques et interculturelles
PQ : Parti québécois
PRI : Programme régional d'intégration
PROSIL : Programme de soutien aux initiatives locales
RCM : Rassemblement des Citoyens de Montréal
SANQUI : Service d'aide aux néo-québécois et immigrants
SHDM : Société de développement et d'habitation de Montréal
SHQ : Société d'habitation du Québec
SPPMM : Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal
STL : Société de transport de Laval
STM : Société de transport de Montréal
TCRI : Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes
TPS : Taxe sur les produits et services
TVH : Taxe de vente harmonisée
TVQ : Taxe de vente du Québec
UMQ : Union des municipalités du Québec

Remerciements

Cette thèse a bénéficié de l'aide financière du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, de la Faculté des études supérieures de l'Université de Montréal, de l'Institut d'études européennes de l'Université de Montréal et de McGill (IEE), du Centre de coopération interuniversitaire franco-québécoise (CCIFQ) et de la Commission du droit du Canada (Prix Audace de l'Imagination Nathalie Desrosiers). Je remercie ces institutions qui ont contribué à rendre ce travail possible.

Je tiens à remercier très sincèrement les membres du jury, Caroline Andrew, Laurence Bherer, Pierre Hamel, Jane Jenson et Denis Saint-Martin, qui ont évalué ma thèse, pour leurs analyses, questions et commentaires lors de la soutenance.

Ma gratitude va tout particulièrement à ma directrice de thèse, Jane Jenson, pour les encouragements et le soutien qu'elle m'a prodigués tout au long de mon doctorat, que ce soit sur le plan humain, scientifique ou matériel. Tu as été un mentor exceptionnel et un exemple pour moi, merci Jane !

Je remercie aussi spécialement toutes les personnes que j'ai eu la chance d'interviewer dans ma thèse, notamment Kathleen Verdon qui m'a permis de consulter ses propres documents, ainsi que les membres du personnel des archives de la Ville de Montréal, de la Ville de Laval et de la Société de transport de Montréal, qui m'ont aidé dans mes recherches.

J'adresse aussi mes remerciements à Monique Fourot-Bauzon, Marie-Claude Haince, Michèle Pertuy et Kristoff Talin qui ont constitué une équipe de relecture formidable, à l'affût de tout anglicisme, nombreuses répétitions et autres tics de langage... sans oublier Odile Morel qui m'a aidée dans la retranscription de certains entretiens. Merci pour votre patience et votre aide précieuse.

J'aimerais également remercier mes collègues et amis de la Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et gouvernance du département de science politique de l'Université de Montréal. Mon travail doctoral a beaucoup progressé grâce à leurs conseils lors des séminaires de la Chaire. Tous ces membres ont été pour moi d'un très grand soutien. Je pense à Marcos Ancelovici qui, outre ses questions sur les variables dépendantes et indépendantes..., m'a fait découvrir la littérature sur les mécanismes. La lecture de sa thèse a été un déclencheur important pour la rédaction de la mienne. Je pense aussi à mes « colocs » de bureau, Thomas Gulian, Grant Holly, Bastien Sibille et Denis Sibony, avec qui j'ai partagé les différentes étapes du parcours doctoral. Grant a vécu mon sprint final, *thanks* Grant ! Une thèse de doctorat est un long processus solitaire, mais également l'occasion de beaux moments solidaires. Parfois le niveau de stress était proche de celui d'une cellule de crise internationale, mais ces bureaux ont accueilli de très beaux fous rires.

À tous les membres de la CRC et aux autres, votre présence et vos paroles lors de la soutenance m'ont beaucoup touchée, et merci pour ton bon goût « Rachel de la gang ».

Aller jusqu'au bout de la démarche doctorale n'aurait pas été possible sans l'ambiance et la chaleur des amis du « troisième ». Mercitos amigos !!! Bien sûr, je pense à Élise Auvachez et à Patricia Garcia pour leur précieuse amitié. Merci d'avoir été là dans les bons moments et surtout dans les moins bons. J'adresse un salut particulier à Afshin le Grand, dit Afshin Hojati, et Flaubert, accessoirement connu sous le nom de Djallil Lounnas.

Je tiens aussi à remercier mon amie de la première heure au Québec, Dana Cadeschi, pour son soutien et sa présence lors de nos années québécoises, sans oublier les amies de longue date en France, Magali Cocconi, Mélissa Deléron et Carole Viard. Un grand merci pour ne pas m'avoir tenu rigueur de mes absences et des mes longs silences.

Cette thèse n'aurait pas vu le jour sans l'appui constant et à toute épreuve de ma famille. Merci à mes parents, à mes frères et sœurs, notamment Benoît et Olivier qui ont fait le déplacement pour ma soutenance de thèse. Merci à mes neveux et nièces, les 3 A, de me rappeler les priorités de la vie. Et enfin, merci à Anouar Guissi, à qui je dédie ce travail. Si j'ai fini ma thèse, c'est grâce à ton soutien !

PARTIE I : INTRODUCTION ET CADRE ANALYTIQUE

CHAPITRE 1 : IMMIGRANTS ET MINORITÉS ETHNOCULTURELLES DANS LES VILLES CANADIENNES ET QUÉBÉCOISES

La diversification ethnique des immigrants, la concentration résidentielle, les politiques de sécurité, la peur de l'islamisme radical, les débats autour des accommodements raisonnables ou encore le désengagement de l'État de ses missions providentielles sont autant d'enjeux faisant que l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles revêt une acuité particulière dans les sociétés québécoises et canadiennes, et particulièrement dans leurs villes.

Les villes sont traditionnellement les lieux de rencontres de l'altérité. Elles sont les premières à devoir faire face quotidiennement aux problématiques de l'intégration et en sont les responsables de fait. De plus, l'installation urbaine des immigrants inscrit l'intégration dans un cadre spatial. La ville est à la fois un lieu de création de richesses, de croissance économique, d'innovations, de métissage, mais aussi un lieu d'exclusion, de pauvreté et de divisions. La ville revêt alors deux dimensions indissociables : à la fois en tant qu'espace de vie et en tant qu'entité gouvernementale. Les villes sont à envisager comme un territoire, un lieu de (non) communication et d'échange, le site des activités quotidiennes, mais aussi comme une entité politique et managériale. Les municipalités ne sont donc pas à considérer comme un acteur « passif » ou « second » par rapport aux autres gouvernements, mais comme des acteurs à part entière avec leurs intérêts, leurs stratégies et leurs problématiques spécifiques.

C'est à partir de ce constat que nous avons exploré la manière dont les municipalités développent des institutions pour répondre aux défis grandissants quant à l'intégration des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles. Dans cette introduction générale à notre thèse, nous retraçons brièvement l'importance de l'immigration et du fait urbain au Canada, tout en signalant des caractéristiques propres à l'installation majoritairement urbaine des immigrants.

Nous développons ensuite le cheminement de notre question de recherche et les raisons pour lesquelles nous nous sommes intéressées aux Villes de Laval et de Montréal de la province de Québec. Enfin, nous présentons les différents chapitres de la thèse.

1.1 LE CANADA EST UN PAYS D'IMMIGRATION ET UN PAYS URBAIN

En 2006, le Canada compte dans sa population presque 20 % d'immigrants, soit des personnes qui ont le statut d'immigrant reçu¹ ou l'ayant déjà eu². Mis à part l'Australie dont 22 % de la population est immigrante, aucun pays ne connaît une si forte proportion de personnes nées à l'étranger (Statistique Canada 2007, 8). De plus, si la tendance se maintient, en 2017, lors du 150e anniversaire de la Confédération, le Canada devrait compter 22 % d'immigrants, soit une proportion correspondant au

¹ La désignation du statut d'immigrant reçu est accordée à vie, aussi longtemps qu'une personne réside au Canada. L'« immigrant » est une appellation qui est distincte de la nationalité, puisque la plupart des immigrants possèdent la citoyenneté canadienne (Statistique Canada 2007, 24). Alors que le terme d'immigrant renvoie à une catégorisation juridico-légale, il est plus difficile de cerner les contours de catégorisations beaucoup plus fluides – et aussi plus incertaines – comme le terme de « minorités ethnoculturelles ». Par minorités ethnoculturelles, nous entendons les personnes, dont les groupes racisés, qui ne font pas partie de la majorité ethnoculturelle. Au Québec, il s'agit de la majorité francophone.

² Les immigrants sont classés par Statistique Canada selon leur période d'immigration dans le but de faire la distinction entre les personnes arrivées récemment et celles qui résident au Canada depuis un certain nombre d'années.

plus haut niveau observé depuis le début du vingtième siècle (Statistique Canada 2008a, 31). En 2006, le Québec compte au sein de sa population 11,5 % de personnes nées à l'étranger, ce qui correspond à la plus forte proportion d'immigrants de l'histoire de la province. De plus, le taux de croissance des personnes nées à l'étranger entre 2001 et 2006 a été le taux le plus élevé de toutes les provinces canadiennes (Statistique Canada 2007, 16).

La proportion, mais aussi le nombre d'immigrants arrivés au pays chaque année a beaucoup varié. Par exemple, lors de la crise économique des années 1930 ou durant la Seconde Guerre mondiale, l'arrivée de nouveaux immigrants a été presque complètement freinée. Cependant, depuis le début des années 1990, ce chiffre s'est stabilisé et le Canada accueille à partir de cette date environ 250 000 immigrants chaque année (Statistique Canada 2008a, 20).

Les pays d'origine des immigrants ont également changé au cours du temps. Alors que dans les années 1960 environ trois quarts des immigrants qui venaient au Canada étaient d'origine européenne, ils sont de nos jours originaires d'Asie à presque 60 % (Statistique Canada 2008a, 21). Le principal pays d'origine des immigrants arrivés entre 2001 et 2006 au Canada est la République populaire de Chine (14 % des nouveaux arrivants). Elle est suivie de l'Inde (11,6 %), des Philippines (7 %) et du Pakistan (5,2 %). En 2006, ces quatre pays asiatiques représentaient environ 38 % de l'ensemble des nouveaux arrivants (Statistique Canada 2007, 10).

Les changements des origines des immigrants ont des répercussions concernant la population des minorités visibles³. L'emploi de ce terme, nécessaire au recensement et pour l'application de certaines mesures à visée antidiscriminatoire, a cependant été critiqué « étant donné l'impact de la catégorisation sur le sentiment d'appartenance des personnes et des groupes concernés » (Labelle *et al.* 2007, 9). Ces auteurs ont alors proposé d'utiliser à la place le terme de minorités « racisées ». La Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles – mieux connue sous le nom de la Commission Bouchard-Taylor – a donné une définition des groupes racisés dans son rapport : des « groupes ethniques victimes d'une discrimination prétendument justifiée par des caractéristiques d'ordre physique ou biologique » (CCPARDC 2008, 287). Selon Micheline Labelle *et al.*, ce terme « a l'avantage de mettre en évidence le processus construit de la biologisation de l'altérité », contrairement à celui de « minorités visibles » qui fait « référence à la "race" et à des considérations raciologiques » et qui pourrait avoir comme effet négatif, d'encourager « une "identité désignée" » (Labelle *et al.* 2007, 9 et 8). Conscientes des limites du terme de « minorités visibles », lorsque nous l'utilisons, nous mettons par conséquent des guillemets.

La population des « minorités visibles » a connu au Canada une croissance plus rapide que celle du reste de la population passant de 1,1 million de personnes en 1981 à 4 millions en 2001, ce qui correspond à un pourcentage de moins de 5 % en 1981 contre plus de 13 % en 2001 (Statistique Canada 2008a, 32). Si les tendances actuelles se maintiennent, dans une dizaine d'années, des villes comme Toronto et

³ Selon la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, « les personnes, autres que les Autochtones, qui ne sont pas race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche » font partie des minorités visibles.

Vancouver auront une population composée à plus de 50 % par des individus appartenant à des « *minorités ... visibles* » (Patrimoine canadien 2007).

La situation du Québec est particulière au sein du Canada compte tenu de ses prérogatives pour sélectionner des immigrants et de ses objectifs particuliers, à savoir privilégier des immigrants francophones. Aussi, les données sur l'immigration permanente pour le premier trimestre de 2008 au Québec indiquent que parmi les immigrants admis durant cette période, presque 30 % des immigrants viennent d'Afrique et principalement du Maghreb, environ 30 % d'Asie, 20 % d'Amérique et 20 % d'Europe. Pour le même trimestre, les cinq principaux pays de naissance des immigrants sont le Maroc, la Chine, la France, l'Algérie et Haïti (Québec 2008, 1). Concernant les « *minorités visibles* », le recensement de 2006 indique que la région métropolitaine de recensement⁴ (RMR) de Montréal compte le plus grand nombre de personnes de la « *minorité visible arabe* » au Canada tandis que « *les Noirs* » forment la première « *minorité visible* » en importance dans la RMR de Montréal (Statistique Canada 2008b, 30).

Le rôle de la migration internationale est crucial au niveau de la croissance démographique canadienne. En 2006, celle-ci comptait « pour les deux tiers de la croissance démographique canadienne » alors que, jusqu'au début des années 1990, l'accroissement naturel avait presque toujours constitué le moteur principal de la croissance de la population totale du pays. Au milieu des années 1990 cependant, un

⁴ Selon Statistique Canada, une région métropolitaine de recensement est « un territoire formé d'une ou de plusieurs municipalités voisines les unes des autres qui sont situées autour d'un grand noyau urbain. Une RMR doit avoir une population d'au moins 100 000 habitants et le noyau urbain doit compter au moins 50 000 habitants » (Statistique Canada 2008b, 39).

renversement s'est produit : la composante migratoire est devenue le principal moteur de la croissance canadienne en raison notamment de la faible fécondité et du vieillissement de la population (Statistique Canada 2008a, 5).

De plus, à moyen terme, l'immigration serait le seul facteur de croissance de la population puisque Statistique Canada prévoit que vers 2030, le nombre des décès sera supérieur à celui des naissances (Statistique Canada 2008a, 5).

Si l'immigration a joué un grand rôle au niveau de la croissance démographique, il est également reconnu qu'elle a joué un rôle central dans l'émergence du Canada comme pays urbain⁵. En effet, le Canada est un pays d'immigration, mais aussi un des pays les plus urbanisés de la planète. En 2006, quatre Canadiens sur cinq habitaient en milieu métropolitain et un Canadien sur trois vivait dans une des trois plus grandes métropoles du Canada — Toronto, Montréal et Vancouver (Statistique Canada 2008a, 50).

Ainsi, l'immigration canadienne est une immigration urbaine, les immigrants étant concentrés dans les régions les plus urbanisées du pays. Au Canada, « l'afflux des immigrants vers les villes canadiennes n'est pas un phénomène nouveau, mais son envergure actuelle dépasse de loin tout ce qu'on a vu dans le passé » (Weinfield 1998). Les immigrants sont même plus enclins à s'installer dans une région métropolitaine que les personnes nées au Canada⁶. La concentration des immigrants est particulièrement forte dans les plus grandes RMR, soit Toronto, Vancouver et

⁵ « *Most significantly, it [immigration] has played a central role in Canada's emergence as an urban nation* » (McGahan 1986, 104).

⁶ En 2006, 95 % de la population née à l'étranger et 97 % des immigrants récents (arrivés entre 2001 et 2006) vivaient dans une localité urbaine contre 77,5 % pour la population née au Canada.

Montréal puisque, en 2006, les deux tiers des immigrants y habitent (contre 27 % de la population née au Canada) (Statistique Canada 2007, 19). Pour les immigrants récents arrivés entre 2001 et 2006, 40 % d'entre eux habitent la RMR de Toronto, 15 % celle de Montréal et 14 % celle de Vancouver⁷ (Statistique Canada 2007, 20). Comme les RMR abritent plusieurs municipalités, des municipalités de banlieue reçoivent, elles aussi, de nombreux immigrants.

En effet, lors du recensement de 2006, Statistique Canada note qu'à Toronto la majeure partie de la croissance des immigrants a eu lieu dans les municipalités entourant la Ville de Toronto. À Vancouver, seulement 29 % des nouveaux arrivants vivaient dans la ville centre en 2006, les autres (46 %) ayant choisi de s'installer dans trois autres municipalités de la banlieue de Vancouver. Si à Montréal, la majorité des nouveaux arrivants (76 %) vivaient dans la Ville de Montréal même, ce chiffre de 2006 est inférieur à celui de 2001 (82 %) (Statistique Canada 2007, 27).

Ceci se traduit notamment par une hausse des nouveaux arrivants dans les autres municipalités de la RMR de Montréal. Entre 2001 et 2006, des municipalités voisines de Montréal ont affiché une hausse des nouveaux immigrants comme à Laval (5,4 %), Longueuil (4,7 %), Brossard (2,3 %), Côte-Saint-Luc (1,4 %) et Dollard-des-Ormeaux (1,2 %) (Statistique Canada 2007, 27). Ensemble, ces municipalités ont reçu 15 % des nouveaux immigrants en 2006 de la RMR de Montréal comparativement à 11 % en 2001 (Statistique Canada 2007, 23). À Laval, le nombre d'immigrants a augmenté de 40 %, entre 2001 et 2006, soit plus rapidement

⁷ La RMR de Montréal a connu une augmentation de ce pourcentage depuis 2001, à l'inverse des RMR de Toronto et de Vancouver qui ont connu une baisse (Statistique Canada 2007, 20).

que la population montréalaise née à l'étranger (14 %) et encore plus rapidement que la population lavalloise née au Canada (1,5 %) (Statistique Canada 2007, 27-28).

Au-delà de ces chiffres qui dressent un portrait global de la population immigrante et urbaine au Canada et au Québec, quelles sont les raisons qui expliquent l'installation très majoritairement urbaine des immigrants ?

1.2 L'INSTALLATION AVANT TOUT URBAINE DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES AU CANADA

Au Canada, la présence d'immigrants déjà installés en milieu urbain joue un grand rôle dans le choix de la ville d'installation. En effet, selon l'Enquête longitudinale auprès des immigrants au Canada (ELIC) de 2003, ce serait même la principale raison d'installation dans les trois plus grandes RMR (Statistique Canada 2007, 21). L'attractivité des villes pour les immigrants se comprend aussi par de plus grandes opportunités économiques, notamment l'accès au marché du travail, et par une plus grande diversité des services en milieu urbain (Bradford 2002, 4). D'après les résultats de l'ELIC, à Toronto, il s'agit alors de la deuxième raison la plus citée pour choisir de s'installer dans cette métropole. Toutefois, soulignons la particularité de Montréal où c'est la *langue* qui constitue le deuxième facteur le plus cité pour justifier l'installation dans cette ville (Statistique Canada 2007, 21).

À l'intérieur des grandes métropoles, certains quartiers semblent même destinés à recevoir les immigrants, au gré des différentes vagues migratoires. Au Canada, dans chaque grande ville, un quartier proche du centre a été un quartier d'immigrants (Preston et Wong 2002, 3). La mobilité économique et sociale est alors censée

conduire à une dispersion des immigrants (Darroch et Marston 1971 cités par Preston et Wong 2002, 32). Or ce modèle est actuellement discuté compte tenu des changements historiques qui limitent son applicabilité pour les immigrants récents. D'une part, certains migrants seraient contraints de rester dans ces quartiers, faute d'ascension sociale et étant victimes de discriminations sur le marché du logement, de la disponibilité et de la localisation des logements sociaux (Preston et Wong 2002, 33). D'autre part, la vision même de l'immigrant qui est à la base de ce modèle serait plus complexe dans les faits. Aussi, certains immigrants pourraient préférer perpétuer des « communautés ethniques » en choisissant à la fois un quartier de qualité et de forte homogénéité ethnique (Logan, Alba et Zhang 2002). D'après l'étude de Myles et Hou (2004), pour les immigrants d'origine chinoise à Toronto, l'accès à la propriété en est révélateur. Ainsi, « *whereas black ownership is associated with exit from neighbourhoods with a substantial black population, for Chinese families purchasing a home is a pathway into the ethnic community* » (Myles et Hou 2004, 44 ; italique dans l'original). Dans ce cas, la concentration résidentielle ne serait pas systématiquement un symbole de non-intégration, mais peut être, au contraire, le signe d'une intégration économique réussie (Apparicio et Séguin 2008, 7).

Ceci nous amène à souligner certains aspects importants sur cette problématique qui connaît une forte résonance au Canada et au Québec, et notamment pour les pouvoirs publics qui craignent les « ghettos ethniques⁸ ». Sur ce point, Philippe Apparicio et Anne-Marie Séguin font des mises en garde importantes. Ils notent que le terme ghetto est lourd de sens et doit être utilisé avec la plus grande prudence. Si cette question est sensible, il ne faudrait pas que l'utilisation de ce terme conduise à « gommer la gravité de certaines situations ou, au contraire, à utiliser un langage inutilement alarmiste pour décrire des situations qui, (...) peuvent être positives » (Apparicio et Séguin 2008, 12).

En comparant les régions métropolitaines de Montréal, Toronto et Vancouver, ces auteurs ont dressé plusieurs constats quant à la répartition de l'immigration et des minorités visibles à Montréal. Parmi ces constats, notons-le fait qu'il n'y a pas eu d'augmentation de la ségrégation résidentielle des immigrants et des concentrations d'immigrants dans la région métropolitaine de Montréal depuis vingt ans. Les immigrants sont aussi plus exposés à la société d'accueil à Montréal qu'à Toronto et Vancouver. De plus, il n'existe pas de ghetto à Montréal, pas plus qu'à Vancouver et à Toronto. Les auteurs en concluent que l'immigration dans la région métropolitaine Montréal ne se pose pas en termes de ghettoïsation, que l'espace résidentiel est

⁸ « Les ghettos représentent quant à eux la forme de concentration ethnique la plus extrême qui soit ». Ce sont des « enclaves ethniques polarisées » c'est-à-dire où les « communautés ethniques sont très majoritaires et dominées par une communauté ethnique qui représente plus des deux tiers de la population ethnique (les communautés ethniques représentent plus de 70 % de la population totale du quartier et une communauté représente plus de 66,6 % de l'ensemble de la population ethnique du quartier) ». De plus, on ajoute le critère selon lequel « 30 % de la population totale (de la métropole) de cette communauté ethnique dominante doit résider dans ces enclaves » (Apparicio et Séguin 2008, vi).

partagé et que les enclaves ethniques sont une exception (Apparicio et Séguin 2008, 51).

1.3 CHEMINEMENT ET ANNONCE DE LA THÈSE

Les responsabilités des municipalités canadiennes — qui sont variables selon les provinces — concernent des champs d'intervention généralement limités⁹. « La protection publique (police, incendies et sécurité civile), le transport (voirie et transport en commun) et l'hygiène du milieu (eau potable, égouts, déchets) ont, de tout temps, été au cœur de l'activité municipale et ont représenté les postes budgétaires les plus lourds » (Collin et Léveillé 2003, 10). Se rajoutent à cela des responsabilités en termes d'aménagement du territoire et d'urbanisme, en matière de récréation (sports et loisirs par exemple) et au niveau de la culture. Initialement et essentiellement tournées vers les services à la propriété, les municipalités sont de plus en plus orientées vers le service aux personnes (Collin et Léveillé 2003, 10).

Bien que limités, il n'en demeure pas moins que plusieurs de ces champs d'intervention ont des incidences notables sur l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles, par exemple dans le domaine des sports et loisirs, l'organisation des services communautaires, la culture, ou encore l'urbanisme. Les municipalités jouent un rôle direct de plus en plus important dans des domaines qui a priori ne relèvent pas de leurs responsabilités, comme au niveau de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles.

⁹ Les municipalités ontariennes en sont une exception notable, compte tenu de leurs responsabilités en santé et services sociaux.

Plus particulièrement, nous nous sommes intéressées à deux villes de la RMR de Montréal, qui sont la Ville de Montréal et la Ville de Laval. Plusieurs raisons expliquent ce choix. Nous avons été motivées par le fait de comparer une ville centre et une ville de banlieue. En effet, des chercheurs ont bien montré l'importance de s'intéresser aux « banlieues de l'immigration » (Charbonneau et Germain 2002). Si les banlieues sont de moins en moins homogènes sur le plan de leur population, elles mènent aussi des politiques différentes de la ville-centre en direction des immigrants et des minorités (par exemple Edgington et Hutton 2002 ; Frisken et Wallace 2000 ; Germain *et al.* 2003 ; Good 2006, Wallace 1999). À cet égard, la Ville de Laval a peu été étudiée.

Les Villes de Montréal et de Laval sont parmi les plus diverses au Québec. En pourcentage, le recensement de 2006 indique que la Ville de Montréal compte 31 % d'immigrants et que la Ville de Laval en compte 20 %. En nombre absolu, la Ville de Montréal et la Ville de Laval sont respectivement la première et la seconde ville au Québec comptant le plus d'immigrants avec respectivement presque 500 000 immigrants et 75 000 immigrants¹⁰ en 2006. Or si la Ville de Montréal a fait l'objet de plusieurs études comparatives sur les plans de la gestion de la diversité (par exemple Germain *et al.* 2003 ; Graham et Phillips 2007 ; Poirier Cé. 2004 ; Poirier

¹⁰ En nombre absolu, les municipalités de Longueuil, Brossard et Québec suivent Montréal et Laval, alors qu'en termes de pourcentage des municipalités comme Côte-Saint-Luc, Mont-Royal ou Brossard les précèdent. Site Internet de Statistique Canada. <http://www12.statcan.ca/francais/census06/data/highlights/Immigration/Table403.cfm?Lang=F&T=403&GH=3&SC=8&S=10&O=D> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

Ch. 2006a), la Ville de Laval n'a pas été envisagée comme une municipalité faisant l'objet d'une comparaison binaire avec la Ville de Montréal¹¹.

Dans ce contexte, nous avons choisi d'analyser les politiques municipales en direction et ayant une incidence sur l'intégration — des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Nous discuterons dans le chapitre suivant les raisons pour lesquelles nous avons privilégié les gestions politiques de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles plutôt que les politiques locales d'intégration (entre autres Lapeyronnie 1992) ou encore les pratiques locales de gestion de la diversité (par exemple Germain et al. 2003 ; Graham et Phillips 2007 ; Poirier Cé. 2004) et ce que nous entendons par ce terme. Nous soulignons également que nous nous inscrivons dans une démarche comparée sur le temps long, incluant en particulier la période pendant laquelle il n'y avait pas de gestion politique de l'intégration pour mieux analyser les raisons pour lesquelles la gestion politique de l'intégration a été institutionnalisée ainsi que ses développements ultérieurs.

Nous avons souhaité comparer les Villes de Montréal et de Laval pour comprendre pourquoi ces deux îles situées dans la même province et partageant des caractéristiques institutionnelles communes semblaient suivre deux trajectoires différentes quant à l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles. En effet, nous avons trouvé pertinent le fait de comparer des villes qui font la promotion de deux modèles d'intégration distincts comme la Ville de Montréal qui se réclame

¹¹ Notons que l'étude de Germain *et al.* 2003 a analysé les pratiques de gestion de la diversité de la Ville de Laval en particulier du point de vue des sports et loisirs et des lieux de culte. Cependant, il ne s'agit pas d'une comparaison binaire avec la Ville de Montréal. À cet égard, voir les pages qui traitent de la Ville de Laval soit les pages 27 à 33 et les pages 108 à 109.

d'un modèle d'intégration interculturel et la Ville de Laval qui fait la promotion d'un discours citoyen proche d'un modèle d'intégration républicain (Germain *et al.* 2003, 28). Comme l'argument de la double insularité ne nous a pas paru suffisant, nous avons cherché d'autres explications...

Aussi, l'objectif de notre thèse est de comprendre l'évolution de ces différentes trajectoires et de découvrir quels sont les mécanismes qui les sous-tendent. Le plan de notre thèse est annoncé ci-dessous.

Le chapitre deux pose les bases conceptuelles et analytiques pour comprendre les variétés de réponses municipales à la diversité ethnoculturelle. Après une revue de la littérature, nous présentons notre cadre analytique. Nous privilégions une analyse configurationnelle de type institutionnel historique et une comparaison binaire.

Le chapitre trois s'intéresse aux configurations institutionnelles de Montréal et de Laval qui n'étaient pas propices à la mise en place des gestions politiques de l'intégration et dont le mécanisme de médiation avec les groupes n'était pas enclenché. Nous verrons que cette trajectoire commune aux deux villes depuis les années 1960 — années à partir desquelles la question de l'intégration des immigrants est devenue une actualité saillante au Québec et au Canada — a connu des inflexions dans le courant des années 1980 compte tenu du fait que certains facteurs ont ébranlé la configuration institutionnelle. Le changement de trajectoire a été clair après deux points tournants propres à chaque ville. Laval et Montréal ont alors suivi des trajectoires différentes au niveau de la gestion politique de l'intégration.

Le chapitre quatre montre comment, le départ de Jean Drapeau — qui fut à la tête de Montréal pendant vingt-neuf ans — constitue un point tournant dans la trajectoire de la Ville de Montréal. Il illustre le passage d'une configuration institutionnelle marquée par la construction de l'État québécois à une configuration plus propice à une gestion politique de l'intégration au niveau local. Plusieurs innovations institutionnelles sont mises en place et reposent sur un mécanisme de médiation ouverte avec les immigrants et les groupes ethnoculturels.

Le chapitre cinq traite quant à lui de la trajectoire distincte prise par la Ville de Laval en ce qui concerne sa gestion politique de l'intégration. Le point tournant est une consultation publique venant couronner le vingt-cinquième anniversaire de la Ville de Laval qui remet en cause la logique des premières mesures prises au niveau des immigrants et des minorités ethnoculturelles — inspirées du modèle montréalais — pour se construire sur un mécanisme de médiation fermée avec les immigrants et les groupes ethnoculturels. Ainsi, la configuration institutionnelle typique à Laval, notamment à cause de son *timing*, a conduit à ce que les acteurs locaux mettent en place des innovations spécifiques basées sur un mécanisme de médiation fermée à la représentation des intérêts des immigrants et des minorités ethnoculturelles. La configuration institutionnelle de Laval connaît cependant certaines inflexions, notamment en ce qui a trait à l'importance de l'échelon régional.

C'est le processus de régionalisation du mécanisme de médiation fermée à Laval que le chapitre six explore. Depuis la création des conférences régionales des élus en 2003, la configuration institutionnelle spécifique à la Ville de Laval a connu

plusieurs changements marqués par un mécanisme de médiation fermée régionalisée. Aussi, le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration est désormais étroitement lié aux instances régionales lavalloises.

Le chapitre sept examine le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration à Montréal suite aux fusions municipales au tournant des années 2000. Il s'en suit d'importantes réorganisations institutionnelles marquant profondément la configuration qui prévaut à Montréal. Dans ce contexte, le mécanisme de médiation demeure un mécanisme de médiation ouverte, mais qui se décentralise du fait du rôle central joué par les arrondissements depuis la réorganisation municipale.

Le chapitre huit conclut la thèse et revient sur les trajectoires contrastées menées par les différentes municipalités.

CHAPITRE 2 : COMPRENDRE LES VARIÉTÉS DE RÉPONSES MUNICIPALES À LA DIVERSITÉ — ANALYSER LES GESTIONS POLITIQUES DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES

The configurative position does not lack assertive objectives, but these are tempered by the modesty history and its variety demand. (Katznelson 1997, 96).

2.1 OBJET D'ÉTUDE ET PROBLÉMATIQUE

2.1.1 Analyser la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles

Si un concept a été utilisé fréquemment dans les débats publics dans des sociétés aussi diverses que le Canada et le Québec, la France ou encore les Pays-Bas, c'est bien celui de l'intégration des immigrants. « Échec du modèle d'intégration », « sous-financement des politiques d'intégration », « manque de volonté d'intégration des immigrants » sont des expressions – parmi de nombreuses autres – qui ont connues une récurrence certaine dans de nombreuses sociétés dites d'accueil. Et pourtant, le concept d'intégration a une longue histoire. Il a d'abord été utilisé par Émile Durkheim et concerne l'ensemble d'une société consensuelle par opposition à une société anomique (Weil 2005, 48). Cependant, il s'est progressivement appliqué aux immigrants et à leurs enfants. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un concept contesté. Premièrement, les chercheurs, mais aussi les institutions publiques et gouvernementales, l'utilisent de façon différente. Pour certains, le passage d'une définition durkheimienne au ciblage des immigrants suggérerait que c'est surtout aux immigrants de s'adapter et non aux institutions de changer. Pour Peter Li,

l'intégration des immigrants suppose toujours une plus grande conformité des immigrants aux Canadiens de longue date au pays, l'intégration est donc proche de l'homogénéité (Li 2003). Pour d'autres, au contraire, l'intégration ne doit pas être associée avec une hostilité à la différence, à l'eurocentrisme ou à la coercition, et ce, sur les plans historique, conceptuel et empirique (Hansen et Pikkov 2008).

Deuxièmement, c'est un vocable utilisé par les gouvernements qui développent des politiques d'intégration et définissent par le fait même ce que *devrait* être l'intégration. L'intégration a dans ce sens une connotation idéologique qui est au fondement des politiques publiques entreprises.

Enfin, les principaux concernés par l'intégration contestent parfois eux-mêmes cette notion. Immigrants depuis longue date ou nés au pays, mais dont les parents (voire les grands-parents) sont des immigrants, ils se sentent intégrés dans leur société, qui n'est pas pour eux une société d'« accueil ».

De notre point de vue, notre conception de l'intégration rejoint celle de Gérard Noiriel selon qui,

[...] parler des immigrants qui se sont installés (...), c'est souligner le rôle essentiel qu'ils ont joué dans l'histoire contemporaine (...), tout en mettant l'accent sur la dimension sociale de l'immigration, notamment le déracinement, l'exclusion, mais aussi toutes les activités de la vie quotidienne qui contribuent à l'intégration. (Noiriel 2002, 7)

Bien que contestable en tant que concept normatif, nous pensons que c'est toutefois un vocable utile et dont il est difficile de se passer, car cette catégorie est encore utilisée par les pouvoirs publics, en tant que but poursuivi des actions entreprises. En ce sens, si nous pensons que l'intégration concerne les immigrants et

non pas l'ensemble des minorités ethnoculturelles, dont les minorités racisées, nous l'emploierons quand même, étant donné que c'est ainsi qu'elle est généralement pensée par les pouvoirs publics. Les gouvernements viseront « l'intégration » notamment dans les domaines économique et social comme l'emploi, le logement, l'école, l'accès aux soins de santé, etc., et ce, même pour les minorités racisées qui sont présentes depuis des générations au pays. En étant bien conscientes des limites du terme, nous l'utilisons donc malgré tout parce qu'il correspond à notre objet d'étude tel qu'il est compris par ceux l'utilisent.

Déjà complexe au niveau des gouvernements fédéral et provincial, étudier « l'intégration » au niveau municipal est encore plus délicat dans le sens où les municipalités n'ont pas de responsabilités formelles dans ce domaine — et encore moins de « compétences » — même si elles sont de plus en plus engagées à ce niveau. Un des premiers défis de notre thèse a donc été de nommer correctement notre objet d'étude. Utiliser les « politiques d'intégration » nous a semblé inadéquat au niveau municipal compte tenu de ce que nous venons d'énoncer plus haut.

De plus, comme plusieurs auteurs l'ont bien montré, le rôle politique des municipalités canadiennes est généralement discrédité et une image d'apolitisme perdure encore aujourd'hui (entre autres Bherer 2003 ; Bourassa 1969 ; Collin et Léveillé 2003 ; Higgins 1986 ; Magnusson 1983 ; Tindal et Tindal 1995 et 2000). Les municipalités canadiennes sont ainsi perçues comme étant des institutions gestionnaires. Au Québec, on utilise même le terme d'administration municipale plutôt que de gouvernement local, ce qui témoigne de cette tendance à évacuer le

politique pour favoriser le rôle de prestataire de services et notamment de services à la propriété. Dans leurs modes de fonctionnement et dans leurs stratégies de financement, les municipalités s'inspirent étroitement du modèle de l'entreprise privée. Aussi, la vision du modèle entrepreneurial prime toujours au nom de « l'efficacité gestionnaire » (Bherer 2003, 92).

Si nous reconnaissons ce rôle de gestionnaire, nous pensons qu'il ne peut être que politique : pour reprendre la citation d'Edward Banfield et de James Q. Wilson relevée par Richard et Susan Tindal « *[p]olitics, like sex, cannot be abolished* » (Tindal et Tindal 1995, 7). Dans ce sens, nous ne souhaitons pas non plus utiliser le terme de « gestion de la diversité » pour sa connotation trop managériale qui tendrait à évacuer l'aspect nécessairement politique de cette action publique.

Au contraire, nous pensons qu'il importe de souligner le rôle politique des municipalités, et particulièrement des municipalités canadiennes et québécoises, pour contrer cette tendance à les considérer comme des administrations apolitiques ou uniquement comme des entreprises de services. De plus, les municipalités utilisent le terme d'intégration et agissent bien au niveau de l'intégration – sans nécessairement avoir des politiques d'intégration – et ne se limitent pas à « gérer » la diversité ethnoculturelle ou ethnoreligieuse. Nous avons donc choisi d'utiliser la notion de gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles qui nous semble répondre aux limites que nous avons identifiées pour les autres termes et qui nous permet de cerner adéquatement notre objet d'étude.

2.1.2 Questionner et expliquer les gestions politiques de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles

Dans cette thèse, notre ambition générale est d'analyser et de comprendre la formation, les mutations et l'évolution des institutions. Plus spécifiquement, notre thèse vise à comprendre différentes phases de la gestion politique de l'intégration. En outre, nous nous demandons quelles sont les conditions d'émergence des institutions qui forment les gestions politiques de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles, leurs institutionnalisations et leurs développements. La compréhension de ces différentes phases soulève inévitablement d'autres questions au premier rang desquels : comment appréhender les articulations entre ces phases ? Comment expliquer le passage d'une phase à une autre ? Mais surtout quels sont les mécanismes qui sous-tendent ces transformations ?

2.2 REVUE DE LA LITTÉRATURE

2.2.1 Immigration, intégration et fait urbain

Les études sur les villes, l'immigration et l'intégration forment un objet de recherche relativement récent. Parmi les raisons invoquées, vient notamment la tendance à une prédilection des chercheurs pour les études sur les gouvernements « supérieurs » se traduisant par une marginalisation des politiques urbaines et municipales au Canada. Ceci a pour conséquence de « *reinforce the widespread perception that the city politics is less important than provincial or federal politics, and that municipal government is not really about "politics" – even though local decisions profoundly affect where and how we live* » (Abu-Laban 1997, 78). Ce champ de recherche a cependant connu un intérêt croissant depuis les années 1980 à

la suite de la prise de conscience de la diversification ethnique dans les villes et du contexte de mutation des paysages urbains (Andrew, Graham et Phillips 2002, 8).

Néanmoins, le champ a une histoire. L'École de Chicago développée aux États-Unis fait figure de pionnière pour lier immigration, intégration et fait urbain. Les théoriciens de l'écologie urbaine, Robert E. Park, l'un de ses « pères fondateurs », mais aussi Ernest W. Burgess, Roderick Mc Kenzie ou Louis Wirth, ont envisagé pour la première fois les questions d'intégration des immigrants et des communautés ethniques au sein de l'espace urbain. Ces auteurs considèrent les rapports de l'immigrant à la ville sous l'angle des relations ethniques et des transformations de l'espace. Selon eux, l'espace urbain amplifie les situations de crises ou de changements, légitimant ainsi ce nouveau terrain d'étude. La ville est alors considérée comme un espace de relations où les observations ont un « effet de loupe » sur des mutations sociales plus générales (Grafmeyer et Isaac 1984). Cette École va alors susciter une tradition de recherche nouvelle, tant par sa méthodologie ethnographique que par l'originalité de l'objet urbain.

Des études contemporaines s'inscrivant dans le courant de recherche de l'ethnologie urbaine se sont intéressées aux relations sociales et aux processus sociaux qui s'y tissent, aux constructions identitaires qui s'y forment ou encore aux nouvelles pratiques culturelles qui s'y ancrent. La quotidienneté, l'ethnicité et les identités sont des préoccupations au cœur de ces recherches au sein duquel les territoires urbains sont centraux (par exemple Meintel *et al.* 1997 ; Radice 2008). Il y a aussi une tradition d'études qui lient questions ethniques et fait urbain (outre les

travaux sur la distribution spatiale des communautés) sur le mode monographique et sur des communautés ethniques particulières (Germain et Rose 1993, 15). Pour ces recherches, le lien avec les travaux de l'École de Chicago est alors plus ou moins explicite. Loin de former un ensemble homogène, les travaux qui se revendiquent de l'École de Chicago « partagent le souci de lier l'analyse des phénomènes les plus concrets qui ne peuvent être saisis que par une démarche ethnographique et celle des phénomènes globaux qui caractérisent les sociétés contemporaines » (Chapoulié 2002, 21). D'autres études, relevant cette fois plus de l'histoire sociale, ont contribué à la compréhension des relations entre les immigrants et la ville, mais en se plaçant au niveau d'une communauté ethnique particulière et de son intégration au sein de la ville (Poitras 2003, 46). Aussi, ces travaux nous permettent de bien comprendre l'importance du fait urbain et de différents processus d'intégration des immigrants *au sein* de la ville. Cependant, ils laissent en suspens la question du fait municipal et la compréhension de la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles *menée par* les villes.

La prise en compte des mesures, des politiques ou des pratiques à destination des immigrants par les municipalités fait l'objet d'un corpus encore restreint bien que leur étude a connu un regain d'intérêt ces dernières années. Nous avons identifié plusieurs débats qui traversent cette littérature. Un premier débat concerne (i) le locus national et/ou local des mesures à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles ; le second débat concerne (ii) le rôle des éléments déclencheurs poussant les municipalités à adopter des politiques vis-à-vis des immigrants et des minorités ethnoculturelles et les différentes catégories dans lesquelles elles peuvent

intervenir ; le troisième débat que nous avons identifié concerne (iii) la prise en compte des facteurs institutionnels dans les gestions politiques de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Après la présentation de ces principaux débats, nous noterons les enseignements que l'on peut en tirer pour notre propre recherche. Cette revue de littérature mentionne essentiellement des travaux canadiens, mais ne s'y limite pas : certains travaux de recherches étrangers viendront compléter le corpus.

2.2.2 Le locus national et/ou local des mesures à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles.

Des analyses comparatives des politiques de villes situées dans différents pays ont reconnu le rôle joué par les autorités locales, mais ont souligné un rôle encore prépondérant de l'échelon national malgré ses transformations (en particulier sous les effets de la mondialisation et de l'État-providence). Ces études, qui jouent d'ailleurs un rôle pionnier en la matière, privilégient plutôt une perspective macrosociologique. Marcin Frybès note, notamment pour le cas français, que les politiques locales d'intégration correspondent plus à la mise en œuvre d'orientations nationales, les municipalités exécutant les dispositifs décidés en amont (Frybès 1992, 93). Didier Lapeyronnie va dans le même sens¹². Selon lui, « rares sont les initiatives proprement locales, décidées sans aucune relation avec un dispositif national ou une incitation nationale » (1993, 311). Et de poursuivre,

¹² Même s'il reconnaît des différences locales entre les villes.

[...] nombre d'actions menées n'ont aucune définition locale au sens propre. Il s'agit alors de la mise en œuvre d'orientations nationales de façon quasi automatique et sans aucun lien avec des problèmes locaux proprement dits. Les autorités locales utilisent des dispositifs nationaux qu'elles peuvent plus ou moins adopter et elles cherchent à coordonner ou diriger un ensemble d'actions menées par différents acteurs sur leur territoire. (Lapeyronnie 1993, 312)

La question que viennent inévitablement soulever ces analyses est la légitimité même de l'objet d'étude. Il n'est pas rare, en effet, que l'étude des politiques municipales et l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles soient considérées comme non pertinentes face au primat des ordres de gouvernement supérieurs, les municipalités n'ayant pas de mandat explicite en la matière. Aussi, bien des acteurs, dont des acteurs locaux, tendent à considérer cet objet de recherche comme étant non légitime. À cet égard, l'utilisation de la notion de « gestion politique de l'intégration » nous a permis de répondre à de telles critiques.

Cependant, il faut bien reconnaître que les autorités locales canadiennes

[...] currently lack constitutional obligations to respond to higher levels of immigration and more multicultural population. This no doubt conditions and constrains attitudes among elected officials and municipal staff, as well as limits the scope of effective response.
(Edgington et Hutton 2002, 23)

Ce manque d'obligation constitutionnelle n'empêche pas que les municipalités n'en ont pas moins des responsabilités importantes. Des travaux de plus en plus importants menés sur ce sujet contribuent grandement à bâtir une meilleure crédibilité à cet objet d'étude.

Parmi eux, on trouve des études comparatives qui cherchent à montrer les différences entre les municipalités. Ces études en viennent à considérer des facteurs

plus locaux pour expliquer les différentes réponses des municipalités à la diversité ethnoculturelle croissante de leur population. En effet, selon Kristin Good,

[t]he dominant conceptualization of municipal agency in the Canadian political science literature emphasizes municipalities' subordination to provinces. However, variation in the extent to which municipalities within the same province respond to change in the ethno-cultural demographics of their populations by entering the 'multiculturalism' policy field belie these highly limited conceptions of municipal agency (Good, 2004). These findings suggest that one must look to local factors to explain municipal behavior in response to immigration. (Good 2005, 262)

Plusieurs études se sont alors consacrées à comprendre les différences infranationales et à analyser les raisons pour lesquelles des municipalités du même pays adoptent des mesures politiques différentes. C'est le cas, par exemple, de David W. Edgington et Thomas A. Hutton pour des municipalités du Grand Vancouver (2002), de Frances Frisken et Marcia Wallace pour des municipalités du Grand Toronto (2000), de Kristin Good qui compare des municipalités de ces deux grandes régions urbaines (Good 2005 et 2006) ou encore de Christian Poirier qui compare notamment Ottawa et Vancouver (Poirier Ch. 2006b).

Au Québec plus spécifiquement, des chercheurs, en adoptant une perspective plutôt microsociologique, ont montré l'importance des situations locales et des transactions sociales entre les acteurs locaux (Germain *et al.* 2003; Poirier Cé. 2004). Analysant les pratiques municipales de la gestion de la diversité, ces auteurs ont souligné le rôle des dynamiques locales¹³.

¹³ Pour Cécile Poirier, les dynamiques locales renvoient à « l'effet de quartier, les configurations associatives et l'organisation des communautés ethnoculturelles » (Poirier Cé. 2004, 144).

D'autres ont considéré que l'échelon local peut même contribuer à influencer l'échelon national. Si Frances Frisken et Marcia Wallace soulignent les importantes contraintes provinciales qui pèsent sur le gouvernement municipal, il n'en demeure pas moins qu'étant donné que les grandes villes et leurs proches banlieues sont souvent « *at the forefront of social change* », elles ont à gérer de nouvelles situations pour lesquelles les gouvernements centraux n'ont pas fait de « *specific legal provisions* ». Or les institutions municipales répondent non seulement à ces nouveaux défis en mettant « *their own stamp on the way their communities are governed but help to shape their nation's political character* » (Frisken et Wallace 2003, 158).

Aussi, nous retenons de ce débat le fait de ne pas sous-estimer le rôle joué par les gouvernements « supérieurs » dans l'analyse des gestions politiques de l'intégration des immigrants tout en reconnaissant l'impact de l'action locale.

2.2.3 Le rôle des éléments déclencheurs poussant les municipalités à adopter des politiques vis-à-vis des immigrants et des minorités ethnoculturelles

L'importance de l'échelon local mise en valeur par ces auteurs nous conduit à analyser le rôle des éléments déclencheurs pour qu'une municipalité adopte des mesures vis-à-vis des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Micheline Labelle *et al.* (1996) en ont recensé plusieurs : les crises ou les incidents critiques sur le territoire ; les valeurs ou les droits relatifs à la personne ; le rapport de forces politiques internes constitué par une clientèle politique concentrée dans une ville ou dans un de ces quartiers et la présence d'une demande sociale provenant de groupes de pression qui peuvent interpeller les élus municipaux et les intervenants locaux (Labelle *et al.* 1996, 267 et 273).

Si ces facteurs déclencheurs sont pertinents, ils ne peuvent à eux seuls expliquer pourquoi les municipalités adoptent des gestions politiques de l'intégration. Par exemple, Ellen Tate et Louise Quesnel (1995) défendent la thèse selon laquelle la composition ethnoculturelle particulière d'une municipalité a un rôle quant à l'accessibilité et la réceptivité des services municipaux. Kristin Good précise que c'est la « configuration ethnique », soit la répartition des groupes ethniques¹⁴, qui a une influence sur le type de politiques municipales menées à l'endroit des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Selon elle, les municipalités avec une configuration ethnique « *biracial* » sont plus susceptibles de développer des politiques multiculturelles que dans des configurations ethniques hétérogènes, cependant cette relation doit être croisée avec une autre variable explicative (en l'occurrence les régimes urbains) (Good 2005).

De plus, certaines municipalités, malgré une forte présence d'immigrants et de communautés ethnoculturelles, ne développent pas nécessairement des gestions politiques de l'intégration. Pour Sylvie Paré, Winnie Frohn et Marie-Ève Laurin « il n'y a pas forcément de liens entre la forte présence des divers sous-groupes¹⁵ et l'existence de politiques et programmes » (Paré, Frohn et Laurin 2002, 195). Annick Germain *et al.* vont dans le même sens : « il n'y a pas de lien systématique entre présence d'immigrants et politiques formelles des municipalités (Germain *et al.* 2003, 171). Didier Lapeyronnie, dressant le même constat pour les villes britanniques et

¹⁴ En reprenant la perspective de la diversité sociale (« *social diversity perspective* ») de Rodney Hero (1998), Kristin Good distingue deux types de configurations ethniques : « *bifurcated or biracial and heterogeneous or multiracial. The former category refers to municipalities in which there is a high concentration of a single racial minority group. The second category refers to municipalities in which a multitude of racial minority groups have settled* » (Good 2005, 266).

¹⁵ Les auteures étudient notamment les immigrants et les « minorités visibles ».

françaises, insiste sur le fait que la mise à l'agenda reste tributaire de certaines conditions. Selon lui, la

[...] pression des événements locaux peut être un facteur déclenchant la mise en place d'une politique locale. Une émeute, la dégradation du climat dans un quartier, un crime raciste, la poussée du vote d'extrême droite, autant d'événements qui sont à l'origine des décisions municipales "de faire quelque chose sur la question des immigrés". Néanmoins, l'inscription sur l'agenda politique du problème immigré ou minoritaire reste largement tributaire de l'existence d'un milieu intermédiaire local. C'est seulement lorsque ce milieu peut s'appuyer sur un événement particulier qu'il devient à même de se cristalliser véritablement et de faire pression sur les autorités locales. (Lapeyronnie 1993, 311)

La question de la mise à l'agenda des politiques locales à destination des immigrants a alors intéressé plusieurs chercheurs (Berthet 1999; Berthet et Poirier Ch. 2000). Thierry Berthet, en utilisant le concept de « fenêtre politique » (*policy window*) développée par John Kingdon a montré que la mise à l'agenda des politiques locales d'intégration résultait moins de calculs stratégiques des acteurs que d'un glissement progressif des agendas, notamment le glissement des perceptions autour de l'immigration de l'économique-national vers le social-local (Berthet 1999). Christian Poirier note quant à lui que les autorités locales auraient perçu comme avantageux le fait de mettre la gestion de la diversité ethnoculturelle à l'agenda politique (Poirier Ch. 2006a, 204).

Aussi, si nous retenons l'idée d'éléments contextuels déclencheurs qui donnent lieu à ce que les gestions politiques de l'intégration prennent une place spécifique sur l'agenda politique, encore faut-il que les municipalités s'investissent dans plusieurs catégories d'intervention. De manière générale, trois domaines d'intervention des

municipalités sont importants. Comme le spécifient Micheline Labelle *et al.*, il s'agit de la

[...] municipalité comme force publique, garante de l'ordre public ; la municipalité comme développeur de politiques publiques et de services ; la municipalité comme employeur qui a des pratiques de relations du travail, de gestion des ressources humaines (recrutement, sélection, embauche, promotion, formation et rémunération du personnel, organisation du travail). (Labelle *et al.* 1996, 266-267)

Plus récemment, la Ville de Montréal en a détaillé plusieurs, que nous exposons

ici. Il s'agit de

[l']adaptation institutionnelle (programme d'accès à l'égalité en emploi, projet de mentorat pour les employés, approches de communications spécifiques, traduction de matériel, projet de banques de candidats pour les nominations, etc.) ; [de] fonctions de soutien au sein de l'administration (formation des employés, accompagnement dans les situations de crise, recherche, réseau d'interprètes, etc.) ; [des] services à la communauté (programme d'intégration des nouveaux arrivants, traitement de demandes ponctuelles, information sur la vie démocratique, etc.) [et des] fonctions de planification stratégique et de coordination institutionnelle (élaborations de politiques, orientations, positionnements, relations avec les partenaires institutionnels régionaux et nationaux). (Ville de Montréal 2001a, 9)

On pourrait ajouter à cette liste le rôle particulier que joue une municipalité quant à l'adoption de règlements spécifiques (pensons par exemple au zonage et à l'octroi de permis), des services de sports et de loisirs, du rôle des services culturels (comme les bibliothèques, les festivals) et l'accès au logement (Germain *et al.* 2003; Good 2005; Papillon 2002), mais aussi la possibilité de créer des comités consultatifs ou encore de financer des associations à but non lucratif (Graham et Phillips 2007). Pour plusieurs municipalités canadiennes, il importe de mentionner des responsabilités au niveau de la santé publique, des services sociaux et des services d'installation (notamment en Ontario).

Pour finir, nous retenons de ce débat, le rôle que peuvent jouer certains éléments déclencheurs dans la mise en place de la gestion politique de l'intégration, mais que, pour que ces événements aient un impact, nous verrons qu'il faut qu'ils aient lieu au sein d'une configuration propice à la mise en place d'une gestion politique de l'intégration. De plus, nous retenons la grande diversité des catégories d'interventions qui peuvent être mobilisées – ou non – par les municipalités.

2.2.4 La prise en compte des variables institutionnelles dans les types de gestions politiques de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles

Le troisième débat concerne le rôle des facteurs institutionnels. Pour certains, le rôle explicatif des institutions n'est pas central alors que pour d'autres, il apparaît comme au cœur de leurs recherches. Les tenants de la première perspective considèrent que

[...] ce n'est pas tant le dispositif institutionnel proprement dit que ses conditions d'application qui importent. Certes les modèles nationaux et locaux orientent les politiques et les pratiques qui en découlent, mais surtout, ce sont les acteurs, en fonction de leurs compétences interculturelles et de leurs représentations par rapport au mode de gestion, qui définissent leur propre vision du monde et interprètent les orientations pour développer des stratégies d'action. (Poirier Cé. 2004, 407-408)

Selon cette auteure, les pratiques des municipalités varient non seulement au sein d'une même municipalité, mais aussi au sein d'un même quartier. Les institutions jouent alors un rôle peu contraignant dans les stratégies des acteurs et au niveau de leurs échanges sociaux dans le sens où « les positions des uns et des autres se construisent dans les échanges réciproques qu'ils nouent entre eux plutôt qu'elles ne sont prédéterminantes à leurs interactions » (Germain *et al.* 2003, 86). Le choix de

cette perspective s'explique notamment parce que les auteurs privilégient le fait d'étudier les pratiques des acteurs plus que les politiques, mais aussi d'expliquer quels sont les écarts entre ces deux niveaux. Dans ce cadre, il importe de s'intéresser aux pratiques de la municipalité en tant que telles, mais aussi à la manière dont elle « fait faire » ses politiques. Les relations entre les organismes communautaires et la municipalité constituent alors des cas d'étude importants à analyser (Poirier Cé. 2004).

De plus, il n'est pas rare qu'en se plaçant du côté des pratiques locales, l'on observe un certain décalage avec les principes, du fait de leur appropriation par les acteurs (Fourot 2007). Ceci nous amène à mentionner le rôle joué par la focale d'observation. Une focale resserrée et centrée sur les acteurs, comme l'École de Chicago l'a notamment préconisé¹⁶, permet d'observer des interactions sociales qui mettent en lumière plus les contradictions et les hésitations qu'un ordre bien agencé (Desage 2005).

Des études se sont cependant ancrées dans une approche moins microsociologique, où les facteurs institutionnels sont déterminants en exerçant des contraintes importantes sur les acteurs (Garbaye 2005). Ainsi, plusieurs auteurs ont défendu une perspective institutionnelle. Patrick Ireland a défendu la thèse selon laquelle la canalisation institutionnelle (« *institutional channeling* ») a plus joué que les facteurs ethniques et de classes sociales pour expliquer la participation politique des minorités ethnoculturelles (Ireland 1994). Suivant cette perspective, Romain

¹⁶ Le choix d'une telle focale implique souvent de recourir à des méthodologies ethnographiques (Desage 2005).

Garbaye a spécifié trois types de variables ayant un impact sur les formes de participation : les relations entre les institutions locales et les politiques nationales (en particulier d'immigration), les systèmes de partis au niveau local et les caractéristiques organisationnelles des gouvernements locaux (2002 et 2005).

L'analyse des relations entre les institutions locales et nationales découle du premier débat que nous avons invoqué. Les institutions locales sont considérées comme des institutions ayant leurs propres intérêts (Garbaye 2005), mais qui sont insérées au sein d'une architecture institutionnelle complexe. En effet, les institutions des gouvernements « supérieurs » ont des compétences importantes en matière d'immigration et d'intégration et se répercutent au niveau local. Les relations intergouvernementales sont alors un élément important dans l'explication des politiques locales. Comme le note Michael Keating,

[...] intergovernmental power relationships are reciprocal. Both higher-level and local governments enjoy relative degrees of autonomy or dependence on each other, which vary across time and space. Higher governments are thus both a constraint and source of powers and resources for elected city governments. (Keating, 1991, 6)

Les relations intergouvernementales au Canada, soit les relations fédéral-provincial-municipal sont spécifiques. Elles sont complexes et oscillent généralement entre conflit et coopération. Ces relations sont différentes selon les provinces et les villes, ces dernières étant relativement autonomes des paliers de gouvernement « supérieurs », mais « *[u]nfortunately, they latter do not often recognize them as real and legitimate political actors* » (Poirier Ch. 2006a, 204). Effectivement, une des spécificités du Canada est que les élus municipaux ont des opportunités limitées

puisque l'influence des acteurs locaux sur les autres ordres de gouvernement dépendrait alors de leur capacité à avoir accès au centre lui-même (Keating 1991, 56).

Nous l'avons déjà souligné, au Canada les municipalités sont communément désignées sous le terme de « créatures provinciales » et n'ont pas d'existence constitutionnelle garantie. Avec l'article 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les affaires municipales sont de la compétence exclusive des provinces. Comme le fait remarquer de manière ironique James Lightbody (2006, 39), les institutions municipales sont situées avant l'article 92 (9) qui traite des licences de cabarets et des auberges. Les lois provinciales définissent « ce qu'elles peuvent faire, comment elles sont gérées et de quelles sources de revenus elles peuvent bénéficier. Ces lois régissent également le régime électoral municipal et encadrent strictement le pouvoir réglementaire des municipalités » (Collin et Léveillé 2003, 3). Cela signifie que les provinces peuvent abolir des municipalités. Le fait que les municipalités soient des « créatures » provinciales explique qu'il n'y ait pas de régime municipal uniforme. Il y a donc autant de régimes municipaux que de provinces. De plus, au sein de la même province, les municipalités ont différents statuts et plusieurs types de municipalités coexistent. Au Québec, plusieurs lois régissent le fonctionnement et les activités des municipalités. Actuellement, il s'agit essentiellement de la *Loi sur les cités et villes*, le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les compétences municipales*. La *Loi sur les cités et villes* régit, avec des exceptions, les municipalités qui portent la désignation de villes. Le *Code municipal du Québec* constitue quant à lui la législation principale des autres municipalités du Québec qui avaient, à l'origine, un caractère rural. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2006, la *Loi sur les compétences*

municipales, regroupe les compétences des municipalités dont traitaient le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes*. Le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) note que les « pouvoirs administratifs et réglementaires qui sont accordés aux municipalités sont rédigés en des termes généraux, ce qui donne à ces dernières une plus grande marge de manœuvre. Soulignons que cette loi a été élaborée de concert avec le milieu municipal ». Enfin, certaines municipalités disposent de pouvoirs particuliers en vertu de leur charte constitutive ou de leur décret de constitution, selon le cas¹⁷. Les Villes de Montréal et de Laval ont toutes les deux une charte.

Selon Laurence Bherer, si dans les discours et la jurisprudence, le lien de subordination aux provinces est toujours palpable, les municipalités ont réussi à établir un rapport équilibré avec les autorités provinciales, les relations avec le ministère provincial chargé des affaires municipales étant surtout de nature partenariale (Bherer 2003, 86).

Le statut de créatures provinciales implique également que les municipalités n'ont pas de relations directes avec le gouvernement fédéral, car ces dernières doivent être médiatisées par les gouvernements provinciaux. Les relations du gouvernement fédéral avec les municipalités sont source de pressions. Comme le note Caroline Andrew les provinces sont jalouses de leurs prérogatives sur les municipalités et risquent d'envisager des actions menées par le gouvernement fédéral comme une

¹⁷ Site Internet du MAMR. http://www.mamr.gouv.qc.ca/organisation/orga_stru_inst_pali.asp. (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

tactique pour affaiblir leur propre position (Andrew 2001, 108). Neil Bradford exprime le paradoxe auquel est confronté le gouvernement fédéral :

[w]hen it comes to urban affairs the federal government is cross-pressured: Ottawa does not wish to inflame provincial resentment – especially in Quebec – about jurisdictional intrusions, but also aspires to enhance federal visibility and policy capacity in the country's key locales of economic, social, and cultural interaction. (Bradford 2007, 8)

Cette citation illustre bien le rôle joué par le Canada urbain, et ce, d'autant plus que l'on assiste à une plus grande municipalisation des enjeux et qu'avec le processus de décentralisation et de dévolution, les municipalités ont (ré)acquis certaines responsabilités d'importance (Graham *et al.* 1998).

La complexification des relations intergouvernementales entre les ordres de gouvernement s'est aussi accompagnée d'une interdépendance accrue des acteurs, impliquant de ne pas mettre uniquement l'accent sur les formes de coordination verticale de l'action publique, mais aussi sur leurs formes horizontales (Andrew, Graham et Phillips 2002 ; Le Galès 1995). Comme les gouvernements locaux sont des institutions autonomes, elles ont d'une part des caractéristiques organisationnelles qui leur sont propres. À ce niveau, les systèmes de partis, les élus ou la structure politique et administrative (entre autres, Abu-Laban 1997 ; Garbaye 2005 ; Simard 2003) sont importants pour comprendre quels sont les facteurs qui peuvent façonner les gestions politiques de l'intégration.

Le rôle des élus locaux, qui soulève notamment des enjeux de « clientélisme » ou de représentativité politique, est relevé par plusieurs auteurs. Par exemple, des élus locaux ont cherché à personnaliser leurs relations avec des « leaders » des

communautés ethnoculturelles – en l’occurrence ethnoreligieuses – en termes de ressource symbolique (de Galembert 2006) ou de régulation clientéliste (Frégosi 2006).

Il faut préciser que les maires occupent une place particulière dans le système politique canadien. Si généralement « les maires ont un pouvoir formel limité », ils bénéficient « d’une grande visibilité politique » ; ce qui leur « octroie une importante marge de manœuvre et d’influence » (Collin et Léveillé 2003, 34). Selon Vincent Hoffman-Martinot, une grande partie des maires canadiens appartient à la catégorie du « présidentielisme municipal » dans le sens où l’institution mayorale exerce une forte prépondérance par rapport aux autres acteurs locaux. Parmi les caractéristiques du présidentielisme municipal, on retrouve l’élection des maires au suffrage universel direct et un exécutif qui repose sur le soutien stable des conseillers municipaux (Hoffman-Martinot 2007, 121-122). Le maire – à la différence des premiers ministres fédéral ou provinciaux – est élu au suffrage universel direct¹⁸, ce qui lui confère une grande légitimité. Cependant, il peut être élu sans que son groupe possède la majorité de conseillers municipaux de son parti au conseil municipal¹⁹. De plus, il n’est pas rare que les conseillers changent de « camp », et ce, en particulier compte tenu de « la faiblesse des clivages partisans et idéologiques » qui « permet ces réagencements » (Bherer 2003, 121). Aussi, des chercheurs préfèrent parler de « quasi-présidentielisme » pour les maires au Québec : « [m]ême si le maire est le personnage

¹⁸ Une autre différence de taille vis-à-vis des premiers ministres fédéral et provinciaux est que le maire n’a pas la possibilité de choisir la date des élections, ces dernières ayant lieu à date fixe. Depuis novembre 2005, les élections municipales ont lieu simultanément dans tout le Québec, et ce, tous les quatre ans. Le mode de scrutin y est, comme au fédéral et au provincial, majoritaire uninominal à un tour.

¹⁹ Ce fut le cas notamment dans la Ville de Québec (Bherer 2003, 121).

le plus visible et le plus puissant au sein de la municipalité, l'équilibre des pouvoirs au sein de l'organe législatif permet aux conseillers municipaux et à l'opposition de se faire une place appréciable » (Bherer 2003, 122). Dans tous les cas, il est clair que la position mayorale joue un rôle important dans les processus du rôle de décision et qu'il implique d'y accorder une attention analytique importante.

La position influente du maire et des élus se construit également dans leurs relations avec les fonctionnaires. Des études de cas — en particulier américaines — ont montré comment le leadership mayoral pouvait être concurrencé par certains chefs administratifs s'opposant à ses instructions ou en résistant à l'introduction de nouvelles politiques (Hoffman-Martinot 2007, 157). En fait, la bureaucratie, comme toute institution, constitue une contrainte et une ressource. Pour Michael Keating « *a powerful bureaucracy limits the power of elected officials. On the other hand, control over a professional bureaucracy and the instruments of service delivery provides important resources to elected local governments* » (Keating 1991, 7). Cette perspective implique de nuancer la perspective weberienne selon laquelle les fonctionnaires exécutent fidèlement les décisions des élus, car « de nombreux employés municipaux évolu[ent] plutôt à la charnière des sphères politique et administrative », notamment du fait de « leur présence, leur capacité d'expertise, leur expérience dans les dossiers, bref [de] leur professionnalisme, ils interviennent directement aux différents stades du processus de décision et d'exécution » (Hoffman-Martinot 2007, 157).

Au Canada, la professionnalisation de la fonction publique municipale faisait partie des stratégies des « gardiens de l'orthodoxie municipale », selon qui le « palier municipal de l'administration publique canadienne doit être régi comme une structure administrative et non comme une structure gouvernementale » (Collin et Léveillé 2003, 35). Parmi les stratégies pour limiter l'influence de l'instance politique sur l'instance administrative, Jean-Pierre Collin et Jacques Léveillé ont relevé la syndicalisation, la création d'un poste de gérant ou de directeur général qui agit comme courroie de transmission entre les élus et la fonction publique et certains postes administratifs placés sous la protection de lois provinciales (Collin et Léveillé 2003, 35).

Alors que les fonctionnaires sont censés faire appliquer des règles neutres, les règlements municipaux sont généralement considérés comme un « *universalist framework (...) that is unbiased with respect to culture, gender, religion, age and so on. But this allegedly neutral framework is in fact driven by a norm-focussed planning process which makes all sorts of implicit assumptions* » (Sandercock 2000, 14). De plus, dans l'application même de ces règlements, les fonctionnaires peuvent prendre des décisions ayant des répercussions discriminatoires (Lipsky 1980). Par exemple, au niveau de l'établissement des lieux de culte dont l'octroi de permis revient aux autorités municipales, selon les cas observés, « *planning standards (...) are subject to divergent and contentious interpretations, resulting in widely recognized uncertainties and delays in the planning process* » (Qadeer et Chaudhry 2000, 20). Pour Isin et Siemiatycki, c'est d'ailleurs sous couvert des normes et des

difficultés techniques que se justifie la réticence de la part des autorités municipales à l'implantation de mosquées (Isin et Siemiatycki 1999, 14).

Ceci nous invite fortement d'une part à ne pas « sombrer dans une perspective romantique de la politique au niveau local » soit « le mirage néotocquevillien qui conduit à mythifier l'exercice de la démocratie locale » d'autant

[...] qu'il se prête à une instrumentalisation de la part de certains groupes au niveau local (Boudreau, 2003a) ; d'autre part, qu'il faut éviter une dérive essentialiste et conduisant à poser le postulat que les institutions locales sont, par définition, plus ouvertes aux revendications des groupes minoritaires que le niveau étatique. Ce constat vaut à la fois pour les institutions publiques (Mahnig, 2004) mais également pour les partis politiques locaux, y compris lorsqu'ils sont considérés comme « progressistes ». (Jouve et Gagnon 2006, 27)

La représentation est au cœur de nombreux enjeux. Le rôle des structures politiques a été analysé au sujet de la participation et de la sous-représentation politique (entre autres, Matheson 2006 ; Siemiatycki et Isin 1997 ; Siemiatycki et Saloojee 2002 ; Simard 2005). De plus, les élus et les groupes ethniques à Montréal ont des relations particulières. Par exemple, une étude de Carolle Simard montre un rapport ambigu et complexe des élus face aux demandes des groupes ethniques. Si certains se perçoivent comme une « courroie de transmission entre leur communauté d'origine et la machine municipale », d'autres, au contraire, se montrent « extrêmement réservés à propos des revendications à caractère particulariste portées par une frange de l'électorat ethnique » (Simard 2003, 67).

La fonction publique en général fait quant à elle pâle figure au niveau de la représentativité de ses effectifs. En 2006, les minorités ethnoculturelles constituaient 3,9 % de l'effectif de la fonction publique québécoise, les immigrants et les minorités

visibles 2,9 %, les personnes d'origine canadienne-anglaise 0,7 % et les Autochtones 0,3 %. Or en 2003, les immigrants et les minorités visibles représentaient 13 % de la population active, les personnes d'origine canadienne-anglaise 8 % et les Autochtones 1 % pour un total de 22 % (CRI 2007, 14). Nous verrons que cette représentativité est un enjeu sérieux pour la fonction publique municipale qui, dans les grandes villes, compte une proportion d'immigrants et de minorités visibles plus importante que la moyenne québécoise. Il est en de même pour les structures administratives dédiées à la prise en compte de la diversité ethnoculturelle ; des études comparatives menées entre les services administratifs des Villes de Montréal et de Toronto montrant que cette dernière était plus réceptive à la diversité (Tate et Quesnel 1995).

La question de représentativité ne s'arrête pas aux seuls élus et aux fonctionnaires seulement compte tenu de la création de conseils consultatifs ou d'autres instances de participation. Un accent est mis aujourd'hui par certaines municipalités au Canada quant à l'accroissement du rôle des immigrants et des minorités ethnoculturelles au processus de prise de décision. Il reste que les réels effets participatifs sont nuancés, le rôle des comités interculturels consultatifs étant limité. Il semblerait qu'il existe une contradiction entre les objectifs de délibération plus horizontale et les pratiques de gouvernement qui suivent une logique hiérarchique et verticale (Poirier Ch. 2006b, 274).

De plus, Kristin Good, conformément au concept de régime urbain (« *urban regime* »), insiste sur le fait que la question du pouvoir local doit être élargie pour

incorporer des organisations de la société civile (les associations à but non lucratif et/ou les entreprises). Développé notamment par Clarence Stone en 1989, « *[a]n urban regime may (...) be defined as the informal arrangements by which public bodies and private interest function together in order to be able to make and carry out governing decisions* » (cité dans Good 2005, 263). Selon Clarence Stone, l'on ne doit pas seulement se préoccuper de savoir pourquoi le développement économique occupe une position privilégiée à l'agenda municipal. Il faut se demander quelles sont les conditions pour que l'agenda politique local soit transformé. Aussi, deux questions en particulier doivent être posées.

1. To what extent and under what conditions can lower-status populations have their alienation addressed so that they can be mobilized as active partners in efforts to bring about opportunity expansion? 2. To what extent and under what conditions can local government actors, with various forms of intergovernmental support, coordinate their efforts with one another and with actors from the nongovernmental sector on behalf of opportunity-expanding policies? (Stone 2005, 328)

Ce questionnement est repris par Caroline Andrew :

[à] l'instar de Stone, ce qui nous intéresse est de comprendre les circonstances qui permettent aux groupes marginalisés de faire entendre leur voix, c'est-à-dire les conditions de l'inclusion, même limitée, de leurs idées dans le cadre de la gestion municipale. (Andrew 2007, 60)

Une des stratégies endossées par un ensemble de minorités politiques est de faire pression « pour que leur accès aux systèmes politiques soit renforcé et utilise[...] pour ce faire le registre de la diversité culturelle en tant que répertoire de mobilisation et d'action légitimes » (Jouve et Gagnon 2006, 14). Cependant, l'impact de ces mobilisations varie :

[s]ome systems of local government are open to social demands and new interests. In other cases, varieties of political closure restrict the urban agenda and insulate decision-makers from social demands, especially those involving redistribution. (Keating 1991, 7)

En filigrane se joue l'importance des représentations de l'Autre (par exemple CCPARDC 2008; Germain *et al.* 2003; Helly et Oueslati 2007). En effet, la réponse des gouvernements locaux est souvent partagée entre les revendications de groupes minoritaires qui peuvent être contestées par d'autres groupes de citoyens. C'est le cas dans le domaine de l'urbanisme, par exemple lors de certaines consultations publiques. Comme l'écrit Mohamed Qadeer « *ironically, the very participatory procedures meant to give citizens a voice in planning provide the convenient means for some local groups to resist the accommodation of others* ». Dans plusieurs cas, « *[p]ublic hearings on planning regulations have often turned into the tools of NIMBYism and ethno-racism* » (Qadeer 1997, 491).

Le rapport à l'Autre a même été à la base d'une typologie des politiques locales envers les immigrants à partir des relations hôte-étranger (« *host-stranger relations* ») (Alexander 2003 et 2004). Cet auteur propose cinq types d'attitude vis-à-vis de l'immigrant : « *Transient, Guestworker, Assimilationist, Pluralist and Intercultural* » qui correspondent à des types de politiques, respectivement « *Non policy* », « *Guestworker policy* », « *Assimilationist policy* », « *Pluralist policy* », « *Intercultural policy* ». Ces politiques partagent le fait qu'elles reposent sur des représentations. Par exemple, selon cet auteur,

[...] while not reverting to assimilationist goals, the intercultural vision of integration emphasises the need for more common ground in a multiethnic city. This represents as reaction to Pluralist policies that are seen as overemphasising the ethnic communitarian element – and

thereby unwittingly perpetuating ethnic stigmatisation and segregation.
(Alexander 2004, 69)

Ceci nous amène à mettre en évidence une part de la littérature qui accorde un grand rôle aux différents modèles d'intégration et aux discours qui en découlent. Ces travaux viennent répondre à la lacune identifiée par Ruud Koopmans et Paul Statham selon qui une des faiblesses des analyses néo-institutionnelles dans le domaine de l'immigration et de l'intégration réside dans une trop faible prise en compte du discours public et de la culture politique (Koopmans et Statham 2000, 31).

Selon Katherine Graham et Susan D. Phillips, deux paradigmes sont en compétition. L'un considère la diversité comme un problème, l'autre comme un atout. Des tensions émergent de ces deux paradigmes – ils sont envisagés selon un continuum davantage que d'une stricte opposition – et se reflètent dans la manière dont les gouvernements urbains traitent de la diversité. Selon que l'une ville préfère l'un ou l'autre paradigme, elle privilégie certains types d'instruments. Selon ces auteures,

[...] cities also make use of different policy and program tools because the understanding of diversity as both problem and asset varies in each. (...) As a consequence, urban approaches to diversity involve a series of balances and trade-offs: between assimilation or integration and the freedom to be different; between special accommodation and equal treatment; and between roles for the public, private and voluntary sectors. (Phillips et Graham 2007, 190)

Les municipalités justifient alors leurs différentes approches envers la diversité par des modèles d'intégration en particulier. Trois modèles sont généralement distingués : l'assimilationnisme, l'interculturalisme et le multiculturalisme, même si plusieurs variantes peuvent être apportées – comme en témoignent par exemple les

catégories de Michael Alexander citées plus haut. La caractérisation et la discussion de ces modèles font presque partie intégrante de tout travail de recherche – et quels que soient la focale et le locus – sur l'intégration et l'immigration, aussi nous ne pouvons présenter ces contributions en détail (entre autres, Brubaker 1997 ; Favell 2001 ; Kymlicka 2001 et 2003 ; Schnapper 2003 ; Soysal 1994 ; Taylor 1994). Dès lors, plusieurs précisions s'imposent. La première est que ces modèles sont des idéaux-types et que les frontières entre eux ne sont pas aussi étanches (Poirier Ch. 2004, 8). Deuxièmement, ces modèles servent de justifications discursives aux gouvernements et ne sont donc pas fixés dans le temps ni neutres dans leurs utilisations.

Le modèle assimilationniste radical pose de manière catégorique le fait que tout groupe minoritaire doit se conformer au style de vie et aux normes du groupe dominant à la fois dans la sphère publique et dans la sphère privée (Poirier Ch. 2004, 7). Une variante plus flexible de ce modèle assimilationniste est celle de l'universalisme civique. Un des pays faisant référence à ce modèle dans ses discours est la France. Le modèle d'intégration se réfère alors à une conception de la citoyenneté française véhiculée depuis la Révolution, qui privilégie un modèle universaliste et statonational basé sur une représentation d'un individu abstrait (Schnapper 2003). Le principe général est celui de l'égalité de traitement, le modèle d'intégration dit « républicain » étant aveugle à l'origine ethnique qui n'a aucune valeur juridique en droit français. De plus, les revendications identitaires autres que statonationales sont souvent analysées comme une menace au bien commun devant la prédominance d'intérêts particuliers et de groupes qui revendiquent la reconnaissance

de droits spécifiques. La « communauté des citoyens » (Schnapper 2003) est alors exhortée comme rempart aux particularismes (Fourot 2007, 204). Si la différence n'est pas reniée, celle-ci doit s'exprimer au sein de la sphère privée, sur la base d'une séparation nette entre le statut politique de l'individu et son identité personnelle.

C'est une différence avec les approches pluralistes (modèles multiculturel et interculturel) selon lesquelles les identités culturelles sont valorisées et reconnues au sein des institutions. Le modèle multiculturel célèbre et valorise la diversité culturelle. Il défend aussi la relativité culturelle, aucune culture ne pouvant prétendre être supérieure aux autres (Poirier Ch. 2004, 7). Au Canada, des critiques du modèle multiculturel ont fait valoir que les groupes ethnoculturels tendraient de plus en plus à maintenir leurs propres institutions sociales, en dehors de celles des majorités francophones et anglophones. Pour d'autres au contraire, comme Will Kymlicka, le modèle multiculturel est un gage d'intégration pour les immigrants (Kymlicka 2003, 18). Aussi, le pari canadien est de rejeter toute politique trop ouvertement assimilationniste, pour ériger le principe de reconnaissance à la base des politiques d'intégration.

Le modèle interculturel est généralement compris comme une sorte de compromis entre l'universalisme et le multiculturalisme. Le fait de prendre en compte la diversité ethnoculturelle ne doit pas se faire au détriment des références partagées (Poirier Ch. 2004, 8). Aussi, l'interculturalisme « propose une façon de promouvoir les rapports ethnoculturels caractérisée par les interactions dans le respect des différences » (CCPARDC 2008, 118). Selon François Rocher *et al.*, le modèle

interculturel invite les groupes minoritaires à conserver leur héritage, à manifester leur présence et leurs valeurs propres, il favorise les rapports entre les minorités ethnoculturelles et la culture majoritaire. Dans le cas du Québec, le modèle affirme le français comme langue publique commune (Rocher *et al.* 2007, 8). Il est à noter que si le modèle interculturel a largement été discuté au Québec, il ne fait pas l'objet d'une définition complète et officielle par l'État québécois (CCPARDC 2008, 118).

Que retenir de ce débat sur la prise en compte des facteurs institutionnels ? Le premier acquis est le rôle indissociable des facteurs locaux et nationaux pour expliquer la gestion politique de l'intégration. Il faut donc prendre en compte à la fois des relations verticales entre les ordres de gouvernement et des relations horizontales entre les acteurs de l'intégration. Au niveau des relations verticales, et en particulier dans un État fédéral comme le Canada, le rôle des **relations intergouvernementales** est fondamental pour comprendre les gestions politiques de l'intégration, et ce, à l'intérieur d'une même province, étant donné que les gouvernements locaux ont des intérêts propres et distincts, et conséquemment des relations spécifiques avec chaque ordre de gouvernement.

De plus, au rang des relations horizontales, il nous faut prendre en compte les relations entre les différents acteurs de l'intégration. Il est clair que l'organisation spécifique du gouvernement local, sur les plans politique et administratif, compte beaucoup dans le type de gestion politique de l'intégration qu'une municipalité peut et veut mener. Le type d'**organisation politico-administrative** et les relations qui s'y tissent sont donc un autre facteur explicatif à examiner. Il est aussi devenu évident au

terme de cette revue de littérature que les acteurs de l'intégration ne sont pas limités aux seuls élus et fonctionnaires. Les **relations avec la société civile**, dont les groupes organisés et les citoyens, sont essentielles pour comprendre comment ces derniers peuvent faire avancer leurs revendications, collaborer avec les ordres de gouvernement, mais aussi s'opposer à certaines mesures municipales. Enfin, le rôle des modèles d'intégration est essentiel si l'on veut comprendre les univers discursifs, souvent concurrents, que mobilisent en particulier les gouvernements. Les **discours** sur la diversité ethnoculturelle sont donc éminemment politiques et font intervenir des **normes** variées et changeantes.

Enfin, nous insistons sur le fait que *tous* ces facteurs doivent être explicitement distingués et pris en compte dans leurs interrelations, ce qui, nous pensons, est la principale lacune de cette riche littérature. En effet, les auteurs présentés ont essentiellement abordé un ou plusieurs facteurs séparément, sans les envisager tous de manière liée. Aussi, nous proposons d'utiliser une approche institutionnelle historique configurationnelle pour analyser les gestions politiques de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles dans deux municipalités canadiennes de la province de Québec, Montréal et Laval.

2.3 CADRE ANALYTIQUE

2.3.1 Une analyse institutionnelle historique configurationnelle

L'une des particularités de l'approche configurationnelle est qu'elle se concentre « *less on the causal importance of this or that variable contrasted with others but more on how variables are joined together* » (Katznelson 1997, 99). Ainsi,

elle diffère de « *the logic of conventional variable-oriented social science [which] is explicitly organized around isolating the effect of each causal variable – estimating its effects on some outcome, net of the effects of competing variables* » (Ragin 2000, 64).

Dans cette perspective, les quatre facteurs que nous avons identifiés – (i) les relations intergouvernementales, (ii) l'organisation politico-administrative des gouvernements locaux, (iii) les relations avec la société civile et les citoyens et (iv) le rôle des normes et des discours – forment une configuration institutionnelle, configuration propre à chaque ville et dans un temps donné pour expliquer les gestions politiques de l'intégration. Plutôt que de considérer ces éléments comme autant de variables indépendantes, c'est la configuration institutionnelle *liant* ces quatre facteurs qui est notre variable indépendante.

Cette analyse de type configurationnelle est une analyse institutionnelle historique. Les analyses institutionnelles historiques ont fait l'objet de très nombreuses – et brillantes – présentations : son histoire, ses spécificités, ses avantages et ses inconvénients ont largement été discutés (entre autres, Hall et Taylor 1997 ; Mahoney et Rueschemeyer 2003 ; Mahoney et Thelen 2008 ; Pierson et Skocpol 2002 ; Thelen et Steinmo 1992 ; Thelen 1999 et 2003). Nous avons donc choisi d'en présenter seulement les points centraux. En nous référant à l'un des textes fondateurs de cette approche, celui de Kathleen Thelen et Sven Steinmo (1992), nous discuterons de (i) la définition des institutions, (ii) de la formation des préférences et (iii) du dynamisme institutionnel.

Nous retenons une définition large des institutions, soit des

[...] procédures, protocoles, normes et conventions officielles et officieuses inhérentes à la structure organisationnelle de la communauté politique ou de l'économie politique. Cela peut aller des règles d'un ordre constitutionnel ou des procédures habituelles de fonctionnement d'une administration jusqu'aux conventions gouvernant le comportement des syndicats ou les relations entre banques et entreprises. (Hall et Taylor 1997, 471)

À la différence des « anciennes » analyses institutionnelles, qui prenaient seulement en compte les institutions formelles rattachées à l'État et au gouvernement (Gazibo et Jenson 2004), nous concourons à une définition plus large des institutions qui inclue les règles informelles et les convictions partagées. D'ailleurs, le facteur « normes et discours » que nous avons identifié est bien une institution. Ce facteur a un pouvoir explicatif parce qu'il fait partie d'une configuration spécifique et n'est pas considéré comme une entité séparée. Nous soulignons donc la mise au point faite par Jane Jenson sur le rôle des idées et des discours dans les analyses institutionnelles. Les idées ne sont pas dissociables des institutions comme une variable à part et distincte, faisant partie du triptyque « intérêts, idées, institutions » (Jenson 2008).

Ceci nous amène directement au second point identifié, soit la formation des préférences des acteurs. Pour les tenants de l'approche institutionnelle historique, la formation des préférences n'est pas un donné, mais un construit. Les stratégies et les intérêts des acteurs sont façonnés par le contexte institutionnel. Comme les institutions sont les legs de luttes historiques concrètes et le principal lieu des conflits politiques, une fois créées, elles confèrent alors « à certains groupes ou intérêts un accès disproportionné au processus de prise de décision » (Hall et Taylor 1997, 475) : elles façonnent les rapports de force entre acteurs, structurent les options disponibles

et influencent la manière dont les acteurs conçoivent leurs intérêts. Une analyse institutionnelle historique nous permet de découvrir ce que les acteurs cherchent à maximiser et pourquoi ils privilégient certains buts plus que d'autres. Ceci signifie que, dans cette littérature, la formation des préférences est non pas exogène comme pour les institutionnalistes du choix rationnel, mais bien endogène (Thelen et Steinmo 1992, 7-9). Pour les tenants de l'institutionnalisme historique, les idées, les intérêts et les institutions sont alors étroitement imbriqués les uns aux autres : séparables analytiquement, ils n'en sont pas moins ontologiquement reliés.

Troisièmement, le dynamisme institutionnel est central à l'institutionnalisme historique qui ambitionne de comprendre comment et quand les institutions prennent forme, changent ou au contraire ne changent pas. L'institutionnalisme historique a alors tendance à préférer « une conception du développement institutionnel qui privilégie les trajectoires, les situations critiques et les conséquences imprévues » (Hall et Taylor 1997, 472). Il met l'accent sur le *timing*, les séquences et la temporalité (Pierson 2000 ; Thelen 1999).

Le développement institutionnel a été considéré largement du point de vue de sa stabilité : c'est le cas pour les analyses qui ont recours au concept de la dépendance au sentier (« *path dependency* ») qui rend compte du processus selon lequel les institutions, une fois formées, ont tendance à se pérenniser et à s'autorenforcer (Mahoney 2000 ; North 1990 ; Pierson 2000). Si un événement fondateur est à l'origine d'un sentier, une fois la mécanique engagée il devient de plus en plus difficile de « dérailler » et de suivre une autre voie. Au contraire, les institutions se

renforcent au cours du temps (Pierson 2000) car elles « *provide incentives that encourage individuals to act in ways that lock in a particular path of policy development* » (Pierson 1993, 606). Même inefficaces, elles suivent leur propre trajectoire selon leur logique initiale, car le coût d'un changement est considéré comme trop élevé (Krasner 1984). Les mécanismes de rétroaction (« *feedback mechanisms* ») sont principalement responsables de cette reproduction institutionnelle et de ces trajectoires politiques (Pierson 1993 ; Thelen 2003).

Ce mécanisme montre le rôle des configurations précédentes dans le développement institutionnel ce qui rend primordial le fait de reconnaître qu'une institution ne naît pas de rien ou dans un vide historique. Au contraire, il est souvent indispensable de « revenir » à la configuration précédente pour comprendre la naissance d'une institution, et ce, sans verser dans une conception génétique ni statique de l'histoire.

Le passage d'une configuration à une autre implique de penser le changement institutionnel alors que la littérature sur la dépendance au sentier pense avant tout la reproduction et la stabilité. Toutefois, comme le note Kathleen Thelen, « *if positive feedback and increasing returns were the whole story, then prediction would be easy, since we could simply read the outcomes off the institutional configuration. But institutions evolve and change over time* » (1999, 396).

Si le passage d'une configuration à une autre implique une certaine inflexion de la configuration précédente, il faut néanmoins identifier un point de passage entre les deux configurations. Aussi, il faut analyser

[...] which particular interactions and collisions are likely to be politically consequential - which of these, in other words, have the potential to disrupt the feedback mechanisms that reproduce stable patterns over time, producing political openings for institutional evolution and change. (Thelen 1999, 397)

Autrement dit, il s'agit d'analyser des moments cruciaux de formation institutionnelle. D'après le modèle de l'équilibre ponctué (« *punctuated equilibrium* ») développé par Stephen Krasner (1984), un changement institutionnel est rapide et est suivi par une longue période de stabilité. Des points tournants critiques (« *critical junctures* »), d'une courte durée, souvent conçus comme des chocs exogènes importants – guerres, révolutions, crises économiques – (Pierson 2004, 135) séparent alors les périodes de stabilité. Un des problèmes²⁰ de cette conception du changement aussi abrupt est la rareté de tels événements, « et pourtant » pourrait dire Galilée, les institutions changent !

Nous trouvons le concept de point tournant (« *turning point* ») intéressant. Une définition a été proposée par Andrew Abbott :

Turning points are thus best theorized as points at which the interlocked networks of relation that preserve stability come unglued and the (normal) perpetual change of social life takes over. This can happen in a variety of ways (...). A major turning point has potential to open a system the way a key has the potential to open a lock. In both cases, too, action is necessary to complete the turning. (Abbott 2001, 251)

Cette définition montre que les points tournants constituent un moment (qui peut être plus ou moins long) qui sépare différentes séquences des changements

²⁰ Selon Sven Steinmo et Kathleen Thelen, le problème avec cette approche est que les institutions sont considérées comme une variable indépendante lors des phases de stabilité, mais sont considérées comme une variable dépendante au moment où elles périssent. Autrement dit, la logique de l'argumentation passe de « *Institutions shape politics* » à « *Politics shape institutions* » (Thelen et Steinmo 1992, 15).

institutionnels, mais sans toutefois présupposer leur exogénéité et leur ampleur. En clair, les points tournants peuvent être endogènes et peuvent résulter d'un choc abrupt comme de transformations plus incrémentales (Streeck et Thelen 2005).

2.3.2 Une analyse des mécanismes du changement institutionnel

La littérature sur l'institutionnalisme historique s'est de plus en plus attachée à comprendre le changement institutionnel (Streeck et Thelen 2005). Dans notre thèse, nous souhaitons comprendre l'« engrenage » sur lequel repose le changement institutionnel. Chaque configuration encadre les interactions et les relations de pouvoir entre les acteurs, façonne leurs intérêts et leurs stratégies. Mais ces configurations ne sont pas gelées et imperméables aux modifications de stratégies, de coalitions et/ou d'événements extérieurs qui peuvent rendre plus ou moins poreux les contours d'une configuration. Le passage d'une configuration institutionnelle à une autre — préalablement marquée par l'inflexion graduelle et incrémentale de la configuration — est identifiable à la suite de la spécification d'un point tournant. La « nouvelle » configuration institutionnelle présente des conditions facilitant ou non des innovations institutionnelles, qui consacrent ou non des changements au niveau de la gestion politique de l'intégration. Lorsqu'il y a changement, quelles sont les logiques qui les sous-tendent, autrement dit quels sont les engrenages qui permettent de lier une configuration spécifique à une séquence particulière et un type de gestion politique de l'intégration ? C'est ce à quoi s'intéresse la littérature sur les mécanismes.

En effet, comme Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen (2005) l'ont montré, les formes de changements institutionnels reposent sur des mécanismes particuliers. Nous avons alors examiné les mécanismes qui permettent de lier notre variable indépendante — les configurations institutionnelles — à notre variable dépendante, les gestions politiques de l'intégration.

Nous avons insisté sur le fait que les relations de pouvoir étaient au cœur des analyses institutionnelles historiques et que les institutions façonnaient ces relations asymétriques. Or, un des enjeux au cœur des relations de pouvoir est la représentation des intérêts. Comme l'a écrit Jane Jenson,

[a] study of politics involves analysing the ways in which individuals and groups struggle to mobilise, to find allies, to act consequentially, which will allow their interest to prosper. In liberal democracies like Canada individuals and groups usually seek to have their interests represented to the state²¹ by political parties, interest groups or social movement organisations. From the wide variety of interest present in society only some are taken up and given force through state action and authority, however. Others are rejected, excluded or ignored by the state, and sometimes by the other institutions of representation too. There is, in other words, an exercise of power involved, the power to determine which interests are taken into account. (Jenson 1994, 58)

Par ailleurs, nous avons recherché des mécanismes qui permettent de comprendre le changement institutionnel au regard de la représentation des intérêts des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Nous avons alors privilégié des mécanismes relationnels (« *relational mechanisms* ») identifiés par Charles Tilly qui « *alter connections among people, groups, and interpersonal networks* » (Tilly 2001, 24). Ces mécanismes relationnels avec les immigrants et les minorités

²¹ Mais pas seulement l'État.

ethnoculturelles nous permettent de mettre l'accent sur le rôle des acteurs au sein des institutions et leurs interactions.

2.4 MÉTHODOLOGIE

Notre stratégie comparative est étroitement liée aux principes de l'institutionnalisme historique. Un des buts principaux de l'institutionnalisme historique est de comprendre les différences entre – et au sein – des pays et dans le temps. Pour cela, nous avons choisi de procéder à une comparaison binaire²² pour comprendre les différences infranationales sur un temps relativement long.

2.4.1 Une stratégie comparative binaire : les différences au sein d'un même pays et dans le temps

Dès l'introduction de cette thèse, nous avons mentionné l'énigme qui a conduit notre recherche. Comment expliquer que des villes, partageant un grand nombre de caractéristiques institutionnelles communes, en viennent à faire la promotion de modèles de l'intégration différents ?

En posant cette question, est-ce à dire que nous avons choisi nos deux cas sur notre variable dépendante, une critique bien connue²³ des études qualitatives à petit nombre de cas ? Non, car d'une part notre variable dépendante est la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles, ce qui est différent

²² Nous sommes bien conscientes que la comparaison binaire est généralement employée pour designer une comparaison entre deux pays, cependant elle ne s'y limite pas.

²³ Cette citation d'Andrew Bennett et Colin Elman nous a fait sourire : « *Generations of would-be assistant professors have risked having their small-n job talks brought to a sudden stop by some version of the question, "Is it a problem that you have selected cases on the basis of the value of your theory's dependent variable(s)?" Authors of small-n studies appear vulnerable to the selection critique because they often investigate cases where an outcome is known to have occurred or almost occurred (George & Bennett 2005, p. 23) » (Bennett et Elman 2006, 460).*

des modèles d'intégration en tant que tels. D'autre part, et de manière plus importante, cette critique vise les généralisations sur les variables dépendantes, or, en suivant la recommandation de Kanchan Chandra, nous ne proposons pas des généralisations sur les variables dépendantes, mais bien sur les mécanismes (Chandra 2006). Dans cette condition, les mécanismes, eux, ne peuvent être attaqués pour « biais de sélection » sur la variable dépendante.

En outre, pour retracer de telles trajectoires contrastées, la comparaison binaire nous a semblé correspondre parfaitement à notre interrogation puisque, en suivant Mattei Dogan et Dominique Pelassy, le but d'une comparaison binaire est de mettre en évidence des contrastes à partir de cas présentant des analogies fondamentales (Dogan et Pelassy 1982, 129). En effet, Montréal et Laval appartiennent toutes les deux à la province de Québec et puisque les municipalités du Québec sont des « créatures » provinciales, elles partagent à ce titre des caractéristiques institutionnelles similaires. Cependant, comme nous savons que la législation municipale québécoise est asymétrique, ces villes partagent aussi des spécificités institutionnelles importantes. En optant pour une approche institutionnelle historique, nous pouvons ainsi comprendre le contraste entre deux trajectoires dans un cadre de contraintes à peu près similaires (Gazibo 2002). Ces cas nous offrent donc une grande opportunité pour comparer, car comme le précise Giovanni Sartori, comparer « c'est à la fois assimiler et différencier par rapport à un critère. (...) Les comparaisons dans lesquelles nous nous engageons effectivement sont des comparaisons entre entités dont les attributs sont en partie partagés (semblables) et en partie non-partagés » (Sartori 1994, 22-23).

L'avantage d'une comparaison binaire est aussi qu'elle « permet l'approfondissement » et qu'« à mi-chemin entre l'étude de cas et les études plus larges, la comparaison binaire semble se donner parfois comme la meilleure voie d'une recherche qui ne voudrait ignorer ni le spécifique, ni le général » (Dogan et Pelassy 1982, 129). Dit autrement, la comparaison apparaît comme une démarche intermédiaire pertinente et reconnue — notamment grâce aux travaux des analyses historiques comparatives — entre l'étude de cas et l'analyse statistique (Collier 1993). Un autre intérêt de la comparaison binaire est qu'elle nous permet particulièrement d'étudier les trajectoires en profondeur, et ce, sur un temps relativement long. Conformément aux principes de bases de l'institutionnalisme historique, nous étudions les deux cas de manière systématique depuis les années 1960, soit sur presque qu'un demi-siècle.

Cependant, le choix d'une stratégie comparative binaire n'est pas sans écueils. Mamoudou Gazibo en a relevé deux, soit la « tentation de l'œillère » et la « juxtaposition des faits ». Par tentation de l'œillère, l'auteur entend notamment mettre en garde le comparatiste contre les dangers du manichéisme, autrement dit, que la recherche de variations ne doit pas conduire à grossir des faits ou à surestimer certaines situations pour mieux les contraster avec d'autres. Par juxtaposition des faits, il entend que le comparatiste binaire est peut-être plus enclin que d'autres à juxtaposer deux histoires (Gazibo 2002). De plus, la comparaison binaire est soumise à la formule bien connue de « *two many variables, small n* », puisque, comme le rappelle Arend Lijphart la comparaison de deux cas peut rendre plus difficile le contrôle des variables (Lijphart 1971). Conscientes de ces trois écueils, nous pensons

être en mesure de limiter ces effets en adoptant une démarche basée sur le *process-tracing* et l'étude des mécanismes.

2.4.2 L'analyse des cas, construction de la comparaison et *process-tracing*

Rappelons que l'une des principales caractéristiques de l'approche institutionnelle historique est l'étude des processus (Thelen et Steinmo 1992, 7) et que l'étude des mécanismes et des institutions est étroitement liée à la méthodologie du *process-tracing* (Mahoney 2003, 364). Dans ce cadre, il nous apparaît tout à fait adéquat d'utiliser la méthode du *process-tracing*.

Pourquoi ? Parce qu'en utilisant cette méthode, nous nous sommes concentrées sur la comparaison des mécanismes. En effet, « *the process-tracing method attempts to identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanism – between an independent variables (or variables) and the outcome of the dependant variable* » (George et Bennett 2005, 206). Nous avons bâti notre comparaison sur différentes séquences marquées par la mise en relation de configurations institutionnelles et des mécanismes pour expliquer différentes phases de la gestion politique de l'intégration dans les deux cas et retracer les différentes trajectoires des villes. L'identification claire et systématique de ces variables pour les deux cas limite les tentations de séduction de l'œillère et la propension au manichéisme. Si ces différentes délimitations ont fait appel à un raisonnement déductif (construction des variables et recherche de mécanismes), nous avons par la suite mené une recherche de type inductive :

[...] fonde[é] sur l'expérience empirique, elle repose d'abord sur l'identification de faits, de données, en vue de dégager une généralisation d'un certain ordre. (...) L'induction part du singulier, d'un niveau plus concret, pour arriver à des considérations abstraites susceptibles de produire une règle de récurrence. De la sorte, elle dépasse la simple affirmation, la description ou encore la comparaison. (Bélanger 1998, 26-27)

Les découpages analytiques nous donnent des balises claires dans la comparaison de nos trajectoires. Il est plus difficile de « passer » sur des caractéristiques d'un cas, compte tenu de l'application stricte de critères comparatifs que requière notre grille d'analyse. De plus, l'analyse des processus et des mécanismes, en encourageant l'étude en profondeur des processus, ne présuppose pas des résultats d'une trajectoire. Elle permet l'analyse des inflexions de configuration, des inflexions de mécanisme et, par conséquent, des inflexions des trajectoires. Elle n'est pas soumise a priori à la linéarité de la trajectoire et, conséquemment, ne prédispose pas l'analyse à rechercher un manichéisme « ex post » des trajectoires. De plus, la méthodologie du *process-tracing*, parce qu'elle recherche des mécanismes causaux, favorise une analyse des faits dynamique et en lien étroit avec les mécanismes et les configurations : les faits reposent sur une construction analytique et le chercheur est donc moins enclin à la juxtaposition de faits.

Comme le spécifient Alexander L. George et Andrew Bennet (2005, 227), le *process-tracing* permet d'identifier une séquence complexe d'événements qui illustre *comment* des configurations institutionnelles à travers les mécanismes forment une chaîne causale complexe dont les gestions politiques de l'intégration en sont le résultat. À la place de la logique argumentative « classique » sur les résultats, selon laquelle il existe un lien direct entre la variable indépendante (1) et la variable

dépendante (2), soit $1 \rightarrow 2$, la logique argumentative sur les mécanismes privilégie plutôt une chaîne explicative selon laquelle $1 \rightarrow 1.1 \rightarrow 1.2 \rightarrow 1.3 \rightarrow 1.4 \rightarrow 1.5 \rightarrow \dots \rightarrow 2$ (Chandra 2006, 4). De même, une des principales différences est que de telles analyses ne font pas des macro corrélations, mais plutôt des micro corrélations qui font partie d'une plus grande corrélation (Chandra 2006 ; George et Bennett 2005).

Enfin, au niveau des limites apportées au *small n*, nous pensons en avoir minimisé les risques en réduisant le nombre de variables en jeu, choisies de manière parcimonieuse comme le préconisait Arend Lijphart (1971). En ce qui concerne les limites généralement attribuées aux études à faible nombre de cas pour générer des hypothèses, nous pensons que la généralisation à partir des mécanismes plus qu'à partir des résultats (Chandra 2006) pourrait contourner cette difficulté.

2.4.3 Collecte des données

Au niveau de la collecte des données, nous avons procédé à des recherches de littérature grise, d'articles de presse et d'entretiens semi-directifs. Nous avons utilisé les ressources mises à notre disposition grâce aux Archives nationales du Québec, aux archives de la Ville de Montréal, de la Ville de Laval et de la Société de Transports de Montréal et à des documents d'archives de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec. Nous avons aussi eu accès à des archives personnelles d'une élue de Montréal (Kathleen Verdon) et d'un ancien professeur de l'Université de Montréal, spécialiste, entre autres, des questions urbaines montréalaises (Guy Bourassa). Pour la phase du développement institutionnel, nous

avons aussi tiré profit de ces recherches aux archives, mais pour les périodes les plus récentes, plusieurs documents sont directement accessibles sur Internet. Des personnes interviewées nous ont également procuré plusieurs documents de travail.

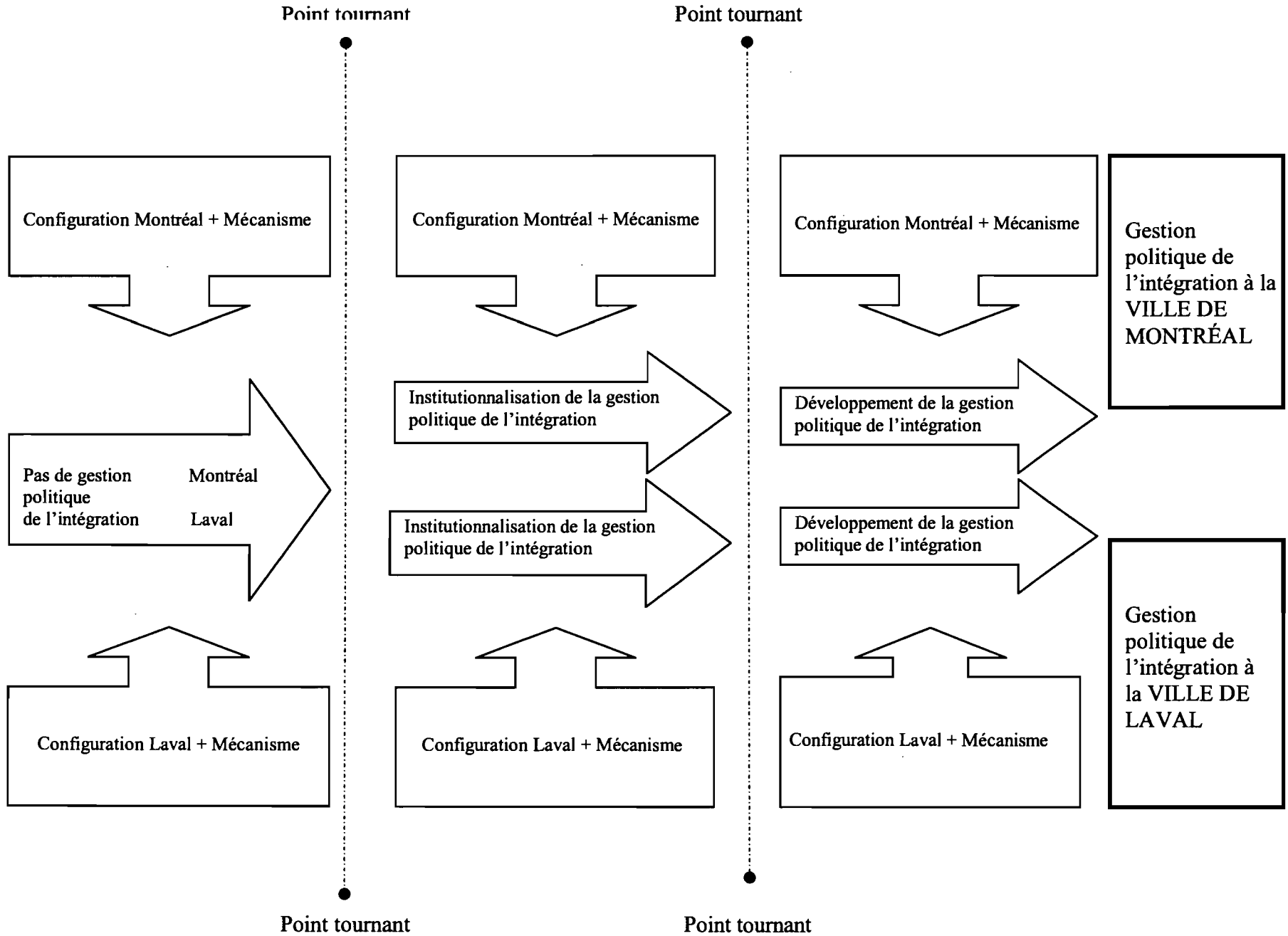
Nous avons alors rassemblé de très nombreux documents de nature complémentaire : des revues et des articles de presse, des rapports (unités administratives, instances consultatives, groupes de citoyens, groupes communautaires, institutions publiques et gouvernementales), des notes de discours prononcés par les élus, des archives d'un parti politique montréalais (le Rassemblement des citoyens de Montréal), des sommaires décisionnels, des procès-verbaux de réunions, des plans de travail. Ces recherches d'archives nous ont permis de bien documenter les gestions politiques de l'intégration dans les deux villes étudiées.

De plus, nous avons complété ces recherches documentaires par une cinquantaine d'entretiens semi-directifs, réalisés entre 2006 et 2008, que nous avons menés auprès d'élus, de fonctionnaires et d'acteurs de la société civile dans les deux villes. La liste de ces entretiens est fournie en annexes (Annexe A). Ces entretiens ont fait l'objet, pour la très grande majorité, d'un consentement écrit, et ce, conformément aux directives du comité d'éthique de la recherche de la Faculté des Arts et des Sciences de l'Université de Montréal. Le formulaire de consentement écrit est reproduit en annexes (Annexe B).

2.5 L'ÉNIGME DE LA THÈSE

À l'issue de ce deuxième chapitre, nous avons construit un schéma qui illustre notre raisonnement analytique et qui constitue l'énigme de notre thèse. Au cours des prochains chapitres, nous allons « résoudre » cette énigme en expliquant les différentes phases de la gestion politique de l'intégration par l'articulation entre une configuration institutionnelle et un mécanisme. Le schéma est présenté ci-dessous.

Figure 2.1 : Schéma initial de la thèse



**PARTIE II : DE L'ABSENCE D'UNE GESTION POLITIQUE
DE L'INTÉGRATION AU NIVEAU LOCAL À
L'INSTITUTIONNALISATION DES GESTIONS POLITIQUES
DE L'INTÉGRATION**

CHAPITRE 3. DES DÉFIS URBAINS, UNE GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION LOCALISÉE AU NIVEAU PROVINCIAL (1960-1985)

In order to put an end to unjustified attacks in the press based on hasty generalization about so called foreigners, in order to react against an unfortunate and short sighted and unfair tendency to ignore us altogether, we, new Canadians, have to show ourselves: our numerical strength and our moral, cultural and patriotic worth and potentialities in an organised manner (dans Fugère 1945, 356).

3.1 INTRODUCTION

Avant les années 1960, la gestion politique de l'intégration des immigrants n'est pas à l'ordre du jour dans les villes, pas plus qu'elle ne l'est au niveau des gouvernements provincial et fédéral. L'immigration n'est pourtant pas absente des grands enjeux identitaires et des relations intergouvernementales entre le Québec et le Canada, bien au contraire. Mais il faut attendre la fin de la Révolution tranquille pour que l'intégration des immigrants soit mise à l'agenda politique au Québec, notamment à la suite des conflits urbains liés à l'anglicisation des immigrants. Alors que cette période peut être considérée comme un **point tournant** au niveau provincial quant à l'intégration des immigrants, ce ne fut pas un point tournant au niveau municipal.

La mise à l'agenda de l'intégration des immigrants au Québec n'implique pas le développement municipal d'une gestion politique de l'intégration des immigrants. En effet, la volonté de construction d'un monopole provincial au cœur de la Révolution

tranquille a eu pour conséquence de réduire l'autonomie des municipalités. L'intégration des immigrants a été centralisée au niveau provincial. Par la suite, **les relations intergouvernementales** conflictuelles (fédéral-provincial) ont confirmé l'éclipse de la ville comme gouvernement capable de gérer politiquement l'intégration des immigrants.

Les **discours** entourant l'intégration des immigrants sont liés à ces conflits intergouvernementaux. Le Québec s'est doté progressivement de discours qui consacrent précisément sa volonté de monopoliser l'intégration des immigrants et au fil des ans, des **normes** autour de la lutte contre les discriminations ont commencé à se développer au niveau urbain, particulièrement à Montréal.

Si la Révolution tranquille a plutôt réduit l'autonomie des municipalités, les efforts de modernisation des institutions qui y sont associées ont néanmoins eu des conséquences importantes sur la modernisation de l'organisation **politico-administrative** des villes. À Montréal, cela renvoie à une structuration des pouvoirs autour du maire et du comité exécutif qui peut compter sur une fonction publique municipale structurée. Quant à la Ville de Laval, il s'agit de sa création même, et ce, par les fusions municipales en 1965. Plusieurs réformes politico-administratives ont alors lieu dans les deux villes prolongeant un mouvement de régionalisation municipale lancé par la province de Québec.

C'est alors contre — mais aussi au sein — d'un système politique local modernisé qu'ont eu lieu de nouvelles formes de contestation urbaines. Plaidant, entre autres, pour un renouvellement des formes de **relations** très élitistes **avec la**

société civile, des groupes locaux montréalais ne vont cependant qu'intégrer marginalement des groupes ethniques et de défense des immigrants. Ce type de groupes de contestation semble toutefois être absent de la scène lavalloise.

Nous verrons que cette configuration institutionnelle est non favorable à la mise en place d'une gestion politique de l'intégration des immigrants. Dans ce cas, aucun mécanisme relationnel spécifique avec les immigrants et les groupes ethnoculturels ne peut être véritablement enclenché au plan municipal et ce qui empêche l'institutionnalisation formelle d'une gestion politique de l'intégration des immigrants. Néanmoins, des mesures visant l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles au niveau supramunicipal à Montréal ont été prises, relayées par des élus du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM), tandis qu'à Laval ces questions ne sont que très peu posées.

3.2 L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS AVANT LES ANNÉES 1960 : UNE QUESTION NON SAILLANTE, MAIS AU CŒUR D'ENJEUX IDENTITAIRES ET INTERGOUVERNEMENTAUX

La gestion politique de l'intégration ne constitue pas une question saillante dans les villes avant les années 1960. Ceci n'est pas surprenant compte tenu du fait qu'elle ne l'est pas non plus aux niveaux fédéral et provincial. Seule la politique d'immigration du gouvernement fédéral fait l'objet de préoccupations économiques et les critères de sélection pour l'entrée au pays sont explicitement discriminatoires, les autorités fédérales privilégiant la venue de travailleurs blancs du Commonwealth²⁴ (Abu-Laban et Gabriel 2003, 294). L'immigrant est considéré avant tout comme une

²⁴ Il faut attendre 1962 pour que les immigrants « visibles » du Commonwealth soient considérés comme des candidats recevables à l'immigration (Porter 1965, 69).

force de travail bon marché et le nombre d'immigrants autorisés à entrer au pays est conditionnel à la situation économique canadienne.

L'augmentation des flux migratoires et l'arrivée des immigrants essentiellement à Montréal donnent lieu à l'observation de leur installation au sein de l'espace urbain. En plus des fortes vagues migratoires majoritairement britanniques et irlandaises au début du 19^e siècle, Montréal connaît au début du vingtième siècle l'arrivée d'autres groupes ethniques, principalement d'origine juive, italienne, mais aussi chinoise, et ce, même bien qu'ils soient « non préférés » par les politiques fédérales²⁵. En 1941, plus de 13 % de la population montréalaise n'est ni d'origine française, ni britannique (Fugère 1945, 355). La même année, l'île Jésus, soit le territoire actuel de Ville de Laval, est assez peu peuplée, avec 20 000 habitants. Le nombre de personnes nées à l'extérieur du Canada ayant immigré avant 1945 est faible avec seulement un peu plus de 2 600 personnes (Ville de Laval 1975). Néanmoins, le pourcentage d'immigrants est similaire aux proportions montréalaises, avec 13 %.

La diversité ethnoculturelle n'est cependant pas bien acceptée. Des discours nationalistes canadiens-français des années 1930 ont été entre autres marqués par des références antisémites, « le Juif » étant considéré comme un ennemi de la nation canadienne-française (Bélanger 1974 ; Oliver 1991). Montréal est témoin de plusieurs

²⁵ Les immigrants chinois ont été un des groupes les plus discriminés par les autorités fédérales. Ceux qui viennent au Canada dans les années 1860 sont amenés à travailler sur les chemins de fer et sont assignés aux travaux les plus dangereux (Abu-Laban et Gabriel 2003, 294). À la fin de la construction du chemin de fer, des débats sur l'avenir de l'immigration chinoise au Canada s'engagent et suite à une commission royale, le gouvernement fédéral décide d'imposer une taxe d'entrée (qui fut plusieurs fois augmentée par la suite) et qui empêche les épouses et les familles de venir rejoindre le mari ou père au Canada. La *loi d'exclusion des Chinois* en 1923 prohibe quant à elle l'immigration de tout Chinois au Canada.

pratiques discriminatoires ciblant les personnes de confession juive²⁶. En 1939, un village québécois édicte même que : « Les Juifs ne sont pas les bienvenus ici. Ste-Agathe est un village canadien-français et désire le rester » (dans McAndrew 2007a, 45). Un parti fasciste hitlérien est créé en 1934, mais est supprimé en 1939 (Caldwell 1984, 308). Après la Seconde Guerre mondiale, les discours nationalistes québécois ont cependant complètement abandonné toute référence antisémite (Oliver 1991, 180).

D'autres groupes ethniques ne sont pas non plus « épargnés » comme en témoigne un article de presse de 1942 signé par un membre de la Société historique de Montréal et publié dans *La Patrie*. Cet article illustre les idées fortement stéréotypées de l'époque : l'auteur y recense les principales « races » et « nationalités » présentes à Montréal et décrit leur langue, leur religion, leur localisation urbaine et leurs activités professionnelles. Les immigrants non européens et/ou non catholiques (comme les « Juifs²⁷ », les « Nègres²⁸ » et les Chinois²⁹) font l'objet des stéréotypes les plus négatifs, qui, quant à eux, reflètent les biais racistes des discours et des différentes politiques d'immigration adoptées jusque-là. À partir de 1945, la province de Québec connaît une importante augmentation des flux

²⁶ Par exemple, dans le refus de subventions municipales à des institutions juives comme l'Hôpital général Juif, dans les demandes d'expulsion d'un médecin juif, mais aussi dans la vie quotidienne (Oliver 1991, 185 et 189).

²⁷ « Ils se répandent dans la ville comme ils se répandent dans le monde. Ceux qui n'ont pas d'argent vivent dans les quartiers où ils savent pouvoir en faire ». « Un fait qui n'échappe à personne, c'est que les Juifs prennent dans tous les domaines tout ce qu'il y a moyen de prendre » (*La Patrie* 1942).

²⁸ « Pour attirer des touristes à la recherche de l'extraordinaire, il en est qui ont ouvert des restaurants barbecue, où ils font griller des poulets entiers. (...) Pour intensifier la couleur de convenance, les sujets grillés sont inondés d'une sauce noire qui ne manque pas d'ajouter du pittoresque » (*La Patrie* 1942).

²⁹ « C'est surtout comme tel que l'on est habitué de les voir, bissac de coutil sur le dos, se glisser modestement le long de nos rues, quitte à reprendre leur « yayamarage » plus bruyamment une fois qu'ils ont rejoint leurs compagnons derrière leurs guichets gris » (*La Patrie* 1942).

d'immigrants, et ce, notamment à la fin des années 1950 (Malservisi 1973, 41). L'immigration se développe fortement à Montréal de 1945 à 1960, particulièrement sous l'effet des perspectives d'emploi dans la métropole, dopée par la croissance économique de l'après-guerre (Linteau 1992, 130).

Les immigrants choisissent massivement de s'établir dans les villes à forte densité de population pensant y trouver une situation plus favorable pour obtenir un emploi, comportement distinguant d'ailleurs les immigrants des Canadiens de naissance (Malservisi 1973, 56). Ainsi, en

[...] 1961, à la suite de la vague d'immigration d'après-guerre principalement en provenance du sud et de l'est de l'Europe, le nombre d'habitants non francophones et non anglophones [est] passé à 350 000, soit presque 20 % de la population de l'île. Les « allophones » [ont] supplanté même les Britanniques. (Levine 1997, 27)

L'île Jésus connaît aussi une augmentation du nombre d'immigrants. De 1946 à 1960, un peu plus de 10 500 personnes nées à l'extérieur du Canada s'installent sur le territoire qui constituera quelques années plus tard celui de Ville de Laval. L'île Jésus compte alors 10 % de personnes nées à l'extérieur du Canada (Ville de Laval 1975).

Les représentations des immigrants à cette époque sont généralement négatives et sont imbriquées avec celles entretenues vis-à-vis du gouvernement fédéral et des anglophones (Angers 1951-1952, 143). Dans les années 1950, les relations conflictuelles avec les anglophones marquent la scène montréalaise,

[l]es élites francophones accept[e]nt de plus en plus mal le statut de seconde zone imposé aux Canadiens français dans leur propre ville. (...) La colère gronde devant le poids considérable de la langue anglaise dans la vie montréalaise, devant l'imposition du bilinguisme

aux seuls francophones et devant l'unilinguisme anglais de nombreuses institutions ou entreprises (...). Elle gronde aussi devant la discrimination dont sont victimes les Canadiens français sur le marché du travail : salaires moins élevés, difficulté d'obtenir des promotions et d'accéder à des postes de cadres. (Linteau 1992, 135)

Face à ces problèmes, la Ville de Montréal a peu exercé ses pouvoirs (en matière de zonage ou de municipalisation des services par exemple) pour modifier la position des francophones et des anglophones dans la ville, notamment compte tenu de la puissance économique des anglophones (Levine 1997, 61).

Si les flux migratoires augmentent et illustrent un rapport à « l'Autre sur le mode de la menace identitaire » (McAndrew 2007a, 45), la diversification des flux migratoires constitue un changement important qui va constituer un défi de taille dès lors qu'il s'agit d'intégrer les immigrants. En effet, les politiques d'immigration au niveau fédéral se libéralisent dans les années 1960 et sont marquées par une logique plus « pro-immigration » : des bureaux d'immigration à l'étranger – et non plus seulement en Europe – sont ouverts, les procédures de parrainage sont simplifiées et des critères de sélection³⁰ sont assouplis. De son côté, le Québec commence à développer des services provinciaux en matière d'immigration notamment par la création du Service d'Immigration du Québec en 1965 rattaché aux affaires culturelles qui devient en 1966 une direction générale de l'immigration. Si la notion de « potentiel d'assimilation à la société canadienne » commence à être préférée aux soi-disant « qualités raciales » des immigrants, plusieurs préjugés restent présents comme la supposée meilleure tolérance de certains au climat canadien (Porter 1965, 68).

³⁰ Avec la loi d'immigration de 1962, la nationalité de l'immigrant n'est plus considérée comme un critère d'admission au Canada.

Le Livre blanc sur l'immigration de 1966 qui a vu le jour sous le gouvernement fédéral libéral de Lester B. Pearson insiste sur la nécessité de déterminer de manière plus juste l'admission des immigrants, sans critères discriminatoires sur la base de l'origine ethnique, de la couleur ou de la religion. Il recommande que les compétences des immigrants soient utilisées pour réglementer leurs entrées sur le territoire et annonce l'implantation du système de points adopté en 1967 avec la mise en place de critères sélectifs comme l'âge, le niveau d'éducation, la formation professionnelle, la connaissance des langues anglaise et française ou encore la présence de la famille. Ces critères mettent fin officiellement au processus de préférence ethnique. Principe toujours en vigueur aujourd'hui, le système de points a eu des conséquences énormes sur la diversification ethnique des immigrants. Statistique Canada a calculé qu'au tournant des années 1960, presque la totalité des immigrants venait d'Europe (90 %). Dix ans plus tard, ils ne sont plus que 70 % à venir du vieux continent.

Toutefois, jusque dans les années 1960, si le nouveau poids démographique constitué par les immigrants a pu être considéré comme une menace pour l'identité et la survie des Canadiens-français, ce n'est qu'à partir du moment où la nouvelle composition démographique de Montréal est perçue comme une menace pour l'équilibre linguistique dans la région montréalaise que se pose la question de *l'intégration* des immigrants. Nous verrons que cette mise à l'agenda de l'intégration des immigrants ne s'est pas traduite comme un point tournant au niveau municipal.

3.3 LA CONSTRUCTION D'UN MONOPOLE PROVINCIAL ET SES CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS DANS LES VILLES

3.3.1 Une période de construction des institutions provinciales au détriment de l'autonomie des municipalités

La Révolution tranquille, terme utilisé pour décrire le processus de modernisation des institutions politiques québécoises, constitue un moment clé dans l'évolution de l'histoire du Québec³¹. Elle se caractérise par un nationalisme, moins canadien-français que québécois, qui considère l'État provincial comme le moteur de la modernisation politique, économique et sociale du Québec (McRoberts et Posgate 1983) dans la perspective d'un rattrapage économique avec le reste de l'Amérique du Nord (Coleman 1981, 461). Alors que l'État était considéré comme un « ennemi potentiel, dont il faut réduire la puissance » (Robert 1980, 209), avec la Révolution tranquille il acquiert un rôle de « levier » (Lemieux 1980, 341), « remplaçant l'Église comme institution la plus visible de la société québécoise » (Levine 1997, 85).

Les conséquences de la Révolution tranquille sur les institutions politiques, économiques et sociales sont majeures. Pour notre propos, elles se traduisent par la continuation de la tendance à la perte d'autonomie des municipalités, notamment depuis la construction de l'État-providence québécois. Comme l'indique Henri Lustiger-Thaler, « les processus de décision du gouvernement provincial à l'égard des villes [ont été renouvelés] entraînant l'assujettissement du pouvoir municipal, en particulier montréalais » (Lustiger-Thaler 1993, 470).

³¹ Elle renvoie aux années 1960 à 1966, notamment de l'élection du Parti libéral de Jean Lesage le 22 juin 1960 à la victoire de l'Union nationale de Daniel Johnson le 5 juin 1966.

Ainsi, cette période constitue un moment crucial dans la structuration des pouvoirs et des relations entre les différents ordres gouvernements. Comme l'expliquent Gérard Divay et Jacques Léveillé,

[I]es administrations provinciales se sont empressées de suppléer, d'articuler leurs propres politiques, de renforcer leur organisation, entre autres raison de peur que le fédéral n'investisse trop directement dans les affaires locales. (...) Au cours des deux dernières décennies, les relations municipales-provinciales ont donc été fortement influencées par plusieurs logiques qui leur étaient externes : logique du développement bureaucratique central compatible et même nourri par l'idéologie du rattrapage et de l'égalisation des conditions d'accès aux services publics, logique du contrepois politique par rapport au fédéral. (Divay et Leveillé 1980, 68-69)

De plus, un des aspects importants du processus de la Révolution tranquille est qu'il a profondément changé l'idéologie du nationalisme et de l'identité québécoise, en abandonnant le modèle économique de développement agraire et en réduisant considérablement le poids de l'Église catholique au sein de la société québécoise. Le nouveau nationalisme considère que « la survivance de la race française en Amérique est un thème éculé (...) que le Québec doit prendre en main tous les aspects de sa vie collective, s'il veut non plus se contenter de survivre mais de vivre » (Robert 1980, 211). L'abandon de l'identité ethno-religieuse des Canadiens-français se fait au profit d'une identité politique plus inclusive : les Québécois (Labelle 1997, 15 ; Gagnon et Iacovino 2003, 419). Comme les commissaires Gérard Bouchard et Charles Taylor l'ont écrit,

Les Québécois (francophones principalement) ont alors reconnu que leur société n'était pas homogène et ils en ont peu à peu tiré les conséquences afin d'accorder leur réalité avec les exigences de la démocratie. Un imaginaire collectif fortement nourri de mythes d'enracinement s'est davantage ouvert à des perspectives de mobilité, de métissage. (CCPARDC 2008, 116)

Ce changement concerne aussi fortement la question historique de la langue, « c'est-à-dire l'idée que la langue française constitue le véhicule prépondérant de préservation et d'épanouissement de l'identité québécoise » (Gagnon et Iacovino 2003, 419). En effet, vers la fin des années 1960, la prise de conscience de l'anglicisation des immigrants a fait craindre à plusieurs la mise en minorité des francophones à Montréal, rendant l'assimilation inévitable. Ainsi,

[l]a vieille obsession de la survivance qui avait caractérisé le nationalisme jusqu'à la Révolution réapparaissait. C'est au nom de la survivance que les francophones s'adressèrent au gouvernement pour qu'il force l'intégration des immigrants à la communauté francophone. (McRoberts et Posgate 1983, 153)

Dans cette configuration, la réponse aux problèmes *urbains* de cohabitation ethnique engagés est une réponse provinciale bien plus que municipale.

3.3.2 *Des conflits linguistiques à l'échelle urbaine, des réponses provinciales*

À partir du milieu des années 1960, plusieurs groupes ont mis l'accent sur la présence grandissante des minorités non francophones et non anglophones à Montréal, soit les allophones, et leur tendance à inscrire leurs enfants à l'école anglaise (Levine 1997, 96-97). La Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, soit la Commission Parent (qui siège à partir de 1961), a pour la première fois analysé les conséquences de la diversité ethnoculturelle pour l'avenir du français au Québec. Elle s'est intéressée entre autres à la répartition des « Néo-Canadiens » dans le système scolaire. Elle confirme que les Néo-Canadiens ont tendance à adopter le système scolaire de langue anglaise (Rocher *et al.* 2007, 3).

Plusieurs ont en effet choisi l'anglais dans une perspective d'ascension économique et/ou sociale. Des groupes francophones ont alors fait campagne pour limiter l'accès aux écoles anglaises ce qui a déclenché « le pire conflit linguistique de l'histoire de Montréal » (Levine 1997, 97). Ce conflit prend forme à partir de « la question scolaire » à Saint-Léonard.

Avant la crise de Saint-Léonard, la politique en matière d'éducation, notamment à Montréal, reposait sur le principe de l'égalité des communautés francophones et anglophones. Or, la situation démographique de Saint-Léonard, petite municipalité située dans la banlieue montréalaise, reflète la diversité ethnique croissante de l'île de Montréal : 35 à 40 % de la population est non francophone et est essentiellement d'origine italienne (Capon 1974, 9). Si la coexistence de l'anglais et du français était la norme depuis 1963, il existait des écoles bilingues où l'enseignement était en fait dispensé à 70 % en anglais (Capon 1974, 9). Néanmoins, en 1967, « plus de 90 % des écoliers allophones de Saint-Léonard étaient inscrits dans les 57 classes bilingues de la commission scolaire » (Levine 1997, 118). Cette anglicisation des immigrants d'origine italienne a suscité une inquiétude particulière, car jusqu'en 1961, le groupe italien accordait une préférence au français, ce qui constituait un phénomène unique dans la région montréalaise (Malservisi 1972, 286).

Dans ce contexte, la Commission scolaire catholique de Saint Léonard, à dominante francophone, décide de fermer ses écoles bilingues pour les transformer en classes unilingues françaises en novembre 1967. Cette disposition fait naître des réactions en chaîne de la part de la population catholique non francophone de Saint-

Léonard et des francophones. En 1968, le conflit³² est étendu à toute la société montréalaise et révèle, avec une acuité particulière, les problèmes d'intégration des immigrants au sein des institutions de la grande région montréalaise.

En effet, si les immigrants italiens sont au cœur du conflit à Saint-Léonard, il n'en demeure pas moins que cette crise soulève « une agressivité d'une dimension nouvelle contre les immigrants en tant que groupe social » (Cappon 1974, 10). Plusieurs interprétations de cette crise sont alors proposées. L'une des principales raisons serait, du point de vue des francophones, la crainte de leur minorisation à l'échelle montréalaise, comme l'illustre notamment la célèbre étude menée par Jacques Henripin et ses collègues en 1969, qui prévoyait qu'en 2001, les francophones représenteraient selon les scénarios plus ou moins « favorables aux francophones » entre 53 % et 60 % de la population de la région métropolitaine de Montréal³³ (Charbonneau, Henripin et Légaré 1969). La baisse du taux de natalité des francophones et le choix de l'anglais pour les immigrants étaient les principaux facteurs de la baisse du poids démographique des francophones. Cette étude a été

³² Sur le déroulement de la crise (Levine 1997, 117-132).

³³ En 2001, d'après les données du recensement, le pourcentage de la population ayant pour langue maternelle le français est de 81 % dans tout le Québec et de 68 % au sein de la RMR de Montréal. Le pourcentage de personnes parlant le français à la maison est de 83 % dans tout le Québec et de 71 % au sein de la RMR de Montréal. Au Québec et au sein de la RMR de Montréal, 74 % de la population n'ayant pour langue maternelle ni le français ni l'anglais déclare connaître le français. La connaissance du français dans l'ensemble du Québec est de 95 % en 2001. Site Internet. Office québécois de la langue française. http://www.oqlf.gouv.qc.ca/RESSOURCES/sociolinguistique/indic_demolinguistique_s_fl_2005.html (page consultée le 1^{er} juillet 2008). Les données du recensement de 2006 ont été à l'origine d'un débat récent sur l'intégration linguistique des immigrants. Pour la première fois, la proportion de Québécois de langue maternelle française est de 49,8 % dans l'île de Montréal, soit en dessous de la barre symbolique des 50 % (dans CCPARDC 2008, 209). Insistons cependant sur le fait qu'il ne s'agit pas de données pour la RMR de Montréal, ni pour la Ville de Montréal, ni du pourcentage de personnes parlant le français à la maison et encore moins de la proportion de personnes parlant le français dans l'espace public.

largement diffusée et a alimenté de nombreux débats. La francisation des immigrants est alors apparue comme une solution pour contrer ce déclin démographique.

Cette crise a révélé pour certains l'enjeu symbolique entourant le choix réfléchi en faveur d'une éducation en anglais qui reviendrait au rejet de l'image moderne et ambitieuse du Québec issue de la Révolution tranquille (McRoberts et Posgate 1983, 155). La peur de « perdre des nôtres » a aussi été invoquée comme l'une des raisons profondes de la crise linguistique : si des francophones suivent l'exemple des immigrants et choisissent l'école anglaise, l'assimilation serait alors inévitable (Coleman 1980, 107). Enfin, certains ont estimé que la crainte de mise en minorité démographique n'est pas le cœur du problème. Pour Paul Cappon, ce sont plutôt les relations des francophones avec le capital anglophone américain qui sont à l'origine des conflits. Selon cet auteur, les rapports conflictuels entre anglophones³⁴ et francophones définissent les relations entre francophones et les immigrants. Selon lui, la domination du capital anglophone américain « conduit au développement d'un sentiment minoritaire et au détournement de l'agressivité envers les Néo-Québécois plutôt qu'à la contestation de cette domination » (Cappon 1974, 118). Dès lors, Paul Cappon conclut à un dialogue de sourds entre immigrants et francophones, puisque leur conflit a lieu à un niveau avant tout socio-économique que les anglophones contrôlent. Ainsi, quelle que soit l'explication privilégiée, l'intégration des immigrants à Montréal — considérée au départ des points de vue linguistique et

³⁴ Qu'il comprend comme étant les « classes dominantes anglo-américaines » et non pas seulement les anglophones montréalais.

démographique — entraîne avec elle toute une réflexion sur les enjeux économiques, politiques et sociaux associés à la diversité, fait qui ne sera pas démenti par la suite³⁵.

Une fois la crise engagée, son dénouement est long. En novembre 1968, le premier ministre unioniste Jean-Jacques Bertrand décide de protéger les droits scolaires de la minorité et propose le projet de loi 85. Le ministère de l'Immigration est créé la même année afin de contrer la baisse de la natalité et favorise une immigration francophone. Le gouvernement du Québec a des représentants dans les bureaux d'immigration canadiens situés dans les pays francophones. Le Ministère prend aussi quelques mesures d'intégration en proposant aux nouveaux arrivants des services d'accueil, d'assistance sociale et de placement. Mais surtout il ouvre les Centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI) qui dispensent des cours à l'époque dans les deux langues, pour « assurer le contact, et ensuite favoriser l'intégration avec la majorité francophone » (Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec 1972, 238). De plus, le gouvernement provincial nomme également en 1968 à la suite des conflits à Saint-Léonard la Commission d'enquête sur la situation de la langue française — la Commission Gendron — dont le troisième volume du rapport, paru en 1972, porte exclusivement sur les groupes ethniques.

Toutefois, le projet de loi 85, dont la principale disposition est de laisser choisir tous les parents de la langue d'enseignement pour leurs enfants, suscite une très forte

³⁵ Les réflexions des deux commissaires Gérard Bouchard et Charles Taylor en témoignent : « Le débat qui a repris récemment a rappelé à tous qu'il en sera probablement toujours ainsi : la tranquillité linguistique ne sera jamais acquise ici; en ce sens, le Québec francophone est voué à vivre dans une tension permanente » (CCPARDC 2008, 209).

opposition³⁶. Le projet est finalement retiré par Jean-Jacques Bertrand en 1969 et le conflit à Saint-Léonard s'enlise pour atteindre son paroxysme : des francophones et des immigrants italiens s'insultent et s'attaquent dans les rues, nécessitant l'intervention de la police et l'imposition par le maire de Saint-Léonard de la *Loi de l'émeute* (Capon 1974, 12). Cette dernière a imposé un couvre-feu et d'autres mesures pour rétablir l'ordre (Levine 1997, 132).

Ainsi, comme « les artisans de la Révolution tranquille affirmaient que l'État québécois était le moteur de l'avancement des francophones », il n'est pas surprenant que les francophones aient demandé « que l'État utilise son pouvoir pour modifier la dynamique linguistique à Montréal » (Levine 1997, 87). Le gouvernement unioniste propose alors le projet de loi 63, garantissant la liberté de choix, mais renforçant la place du français, spécialement dans les COFI. Les francophones ont vigoureusement contesté ce projet de loi alors que les anglophones s'y sont montrés plutôt favorables. Le projet de loi est finalement adopté en novembre 1969 donnant gain de cause — temporairement — aux parents allophones.

Si la localisation au niveau provincial explique en grande partie que le monde municipal soit évacué des débats entourant l'intégration des immigrations, les relations conflictuelles entre le gouvernement de la province de Québec et le gouvernement fédéral ne peuvent être occultées, car elles sont étroitement reliées à la volonté de « provincialiser » l'intégration des immigrants.

³⁶ René Lévesque, chef du Parti québécois, récusait le projet de loi 85 et proposait un contre-projet pour obliger tous les nouveaux immigrants à fréquenter l'école française à partir du 1^{er} janvier 1969 (Levine 1997, 127).

3.3.3 *Des relations intergouvernementales conflictuelles et ses conséquences sur l'intégration des immigrants*

Les tensions linguistiques observées à Montréal s'inscrivent dans un contexte de croissance du nationalisme au Québec. Pour y répondre, le gouvernement fédéral de Lester B. Pearson a initié en 1963 la tenue de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. La Commission Laurendeau-Dunton, du nom de ses deux premiers commissaires³⁷, avait pour mandat de recommander des mesures afin de faire évoluer la Confédération d'après le principe d'égalité entre les deux peuples fondateurs. Si cette commission a pour but d'enquêter sur les relations entre francophones et anglophones au Canada, la vision des deux peuples fondateurs qu'elle propage a suscité l'opposition d'un mouvement alors plutôt inactif jusque-là. C'est ainsi que le concept de « troisième force » est développé, apparaissant d'ailleurs comme une conséquence inattendue des audiences (Prosperi 2006, 91). Cette appellation avait pour but de faire valoir les différences des immigrants et des groupes ethniques³⁸ par rapport aux deux peuples, mais aussi de souligner leur peur de devenir des citoyens de deuxième zone (Prosperi 2006, 90-93). Face à ces critiques, la commission prépare un dernier volume en 1970.

Le volume IV, *L'apport culturel des autres groupes ethniques* propose plusieurs mesures. Parmi elles, on compte : la lutte contre la discrimination et l'application des lois relatives aux droits de l'homme, la libéralisation de l'usage des langues autres que l'anglais et le français dans les écoles et dans les médias et l'appui par les gouvernements, dont les municipalités, à des organisations culturelles ni

³⁷ Suite au décès d'André Laurendeau en 1968, Jean-Louis Gagnon le remplace en tant que coprésident de la Commission.

³⁸ Les groupes ukrainiens ont eu le plus d'influence (Prosperi 2006, 91).

britanniques ni françaises (Commission royale sur le biculturalisme et le bilinguisme 1970, 238-240).

Le gouvernement fédéral a adopté la *Loi sur les langues officielles* en 1969 et a trouvé la possibilité de dépasser la dichotomie entre les deux peuples fondateurs à partir du Livre IV de la Commission pour justifier sa politique du multiculturalisme en 1971. Si la politique de multiculturalisme présentée par Pierre Elliott Trudeau reprend les grandes lignes du livre IV proposé par la Commission en ce qui concerne les mesures propres aux groupes ethniques³⁹, l'inscription du multiculturalisme dans un pays bilingue diffère des recommandations de la Commission royale qui a maintenu que la diversité culturelle du Canada doit être reconnue « tout en ayant pleine conscience de la présence de deux cultures dominantes, l'anglaise et la française » (Commission royale sur le biculturalisme et le bilinguisme 1970, 13).

Le « glissement du biculturalisme au multiculturalisme » a été expliqué par trois principales raisons. François Rocher *et al.* (2007, 31) les ont recensé. Nous venons de voir que le multiculturalisme canadien a été analysé comme une réponse aux demandes des immigrants qui s'étaient constitués en « troisième force ». D'autres ont plutôt considéré que la réponse du gouvernement fédéral est moins une réponse aux préoccupations des groupes ethniques et des immigrants, qu'une hostilité au nationalisme québécois et une volonté de la construction de l'unité nationale canadienne (McRoberts 1999, 173-174 ; Helly 2000 ; Gagnon et Iacovino 2003, 435). Dans tous les cas, c'est ainsi que la politique du multiculturalisme fut essentiellement

³⁹ Elle vise notamment le maintien et l'épanouissement de l'identité culturelle des minorités ethniques, mais aussi la protection des droits humains et civils sans distinction de race ou de culture (Labelle et Salée 1999, 129).

ressentie au Québec, qui y voit le rejet de l'égalité entre les deux peuples fondateurs et le renvoi des Québécois à une minorité comme une autre. En refusant d'adopter le multiculturalisme dans les domaines qui relèvent de sa compétence, le premier ministre québécois, Robert Bourassa, défend par là même sa volonté de réaffirmer le monopole de l'intégration des immigrants au niveau du Québec, dont la langue française constitue le « véhicule prépondérant de préservation et d'épanouissement de l'identité québécoise (Gagnon et Iacovino 2003, 419). Enfin, certains auteurs ont mis de l'avant que le multiculturalisme était un facteur distinctif de l'identité canadienne vis-à-vis de la présence anglo-étasunienne (dans Rocher *et al.* 2007, 33-34).

C'est donc au sein de relations conflictuelles que le gouvernement libéral de Robert Bourassa adopte la loi 22 en juillet 1974 qui fait du français la seule langue officielle du Québec, Montréal n'étant alors plus officiellement bilingue. Dans le domaine scolaire, cela se traduit par le fait que les enfants ne pourront être admis dans les écoles anglaises que s'ils ont une « connaissance suffisante » de l'anglais. Deux années plus tard, l'enseignement de l'anglais dans les COFI est aboli. L'année 1976 marque en effet un changement aussi bien du point de vue des relations intergouvernementales que du point de vue de l'intégration des immigrants avec la victoire du Parti québécois dirigé par René Lévesque aux élections provinciales. En 1977, la *Charte de la langue française* (la loi 101) est adoptée. Elle établit que le Québec est une province unilingue où le français est la langue officielle. Dans le domaine de l'éducation, elle restreint l'accession aux écoles anglaises aux seuls enfants dont les parents ont fait leurs études au Québec en anglais, mais une série

d'exception est prévue au moment de l'adoption de la loi et après⁴⁰. Signalons aussi l'entente Couture-Cullen⁴¹ de 1978, signée par les gouvernements de Pierre Elliott Trudeau et de René Lévesque, constitue une étape importante dans l'évolution des relations intergouvernementales en permettant au Québec de sélectionner une partie de ses immigrants et de privilégier une immigration francophone.

Pour conclure, la volonté de construction d'un monopole provincial en matière d'intégration des immigrants amorcée avec la Révolution tranquille, renforcée par le rejet du multiculturalisme canadien rend impensable une délégation de ces mêmes prérogatives aux villes. L'effort de monopolisation de l'intégration des immigrants au niveau provincial est bien illustré par l'augmentation spectaculaire du budget du ministère de l'Immigration. Ce dernier est passé de 2,8 millions de dollars en 1969 à 20 millions en 1979-1980 (Gagnon et Iacovino 2003, 420).

⁴⁰ Actuellement, « 1° les enfants dont le père ou la mère est citoyen canadien et a reçu un enseignement primaire en anglais au Canada, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire reçu au Canada; 2° les enfants dont le père ou la mère est citoyen canadien et qui ont reçu ou reçoivent un enseignement primaire ou secondaire en anglais au Canada, de même que leurs frères et sœurs, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire ou secondaire reçu au Canada; 3° les enfants dont le père et la mère ne sont pas citoyens canadiens, mais dont l'un d'eux a reçu un enseignement primaire en anglais au Québec, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire reçu au Québec; 4° les enfants qui, lors de leur dernière année de scolarité au Québec avant le 26 août 1977, recevaient l'enseignement en anglais dans une classe maternelle publique ou à l'école primaire ou secondaire, de même que leurs frères et sœurs; 5° les enfants dont le père ou la mère résidait au Québec le 26 août 1977, et avait reçu un enseignement primaire en anglais hors du Québec, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire reçu hors du Québec. Il n'est toutefois pas tenu compte de l'enseignement en anglais reçu au Québec dans un établissement d'enseignement privé non agréé aux fins de subventions par l'enfant pour qui la demande est faite ou par l'un de ses frères et sœurs. Il en est de même de l'enseignement en anglais reçu au Québec dans un tel établissement, après le 1^{er} octobre 2002, par le père ou la mère de l'enfant » (*Charte de la langue française*, Titre I, chapitre VIII).

⁴¹ Elle fait suite à l'entente Cloutier-Lang de 1971 et Bienvenue-Andras de 1975 qui ont permis à ce que les agents d'immigration québécois à l'étranger donnent un avis sur la sélection d'un candidat à l'immigration au Québec.

Les discours entourant l'intégration des immigrants sont quant à eux fortement tributaires de ces conflits intergouvernementaux. Le Québec s'est distingué par des discours spécifiques qui consacrent précisément sa volonté de monopoliser l'intégration des immigrants. De plus, des discours de lutte contre les discriminations se développent, ayant une certaine incidence au niveau urbain et particulièrement à Montréal.

3.4 LES DISCOURS ENTOURANT L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS

3.4.1 Le rejet du multiculturalisme canadien et la convergence culturelle

Le rejet du multiculturalisme tel que présenté par le gouvernement fédéral, mais aussi les résultats du référendum en 1980 (60 % en faveur du NON et 40 % en faveur du OUI) ont contribué au développement de discours différents au niveau de la province. Il est désormais clair pour les élites québécoises que les débats sur la souveraineté du Québec passent aussi par les voix des « communautés culturelles » : ces dernières sont présentées comme des « apports » à la société québécoise. Ce changement de conception n'est pas étranger à la prise de conscience de la nécessité de les associer à un projet gagnant de souveraineté (GRES 1992).

La *Charte de droits et libertés de la personne du Québec* adoptée en 1975 avait déjà établi « la vision d'une communauté politique linguistique unilingue et ethniquement pluraliste », vision qui contribua « à nourrir les futurs modèles d'intégration » (Gagnon et Iacovino 2003, 421). En 1978, le gouvernement publie *La politique québécoise du développement culturel* et insiste sur une meilleure représentation des minorités ethniques et des communautés culturelles au sein de la

fonction publique. Il valorise également la notion d'« échange ». Cette politique précise que la culture de tradition française doit servir de « foyer de convergence » pour les diverses communautés qui continueront de manifester leur présence et leurs propres valeurs (Rocher *et al.* 2007, 6). Mais c'est surtout avec la publication en 1981 du document *Autant de façons d'être Québécois. Plan d'action à l'intention des communautés culturelles*, que le gouvernement provincial entend se distinguer du gouvernement fédéral par rapport au multiculturalisme canadien en proposant une définition d'une politique de convergence culturelle. Dans ce texte, il est mis de l'avant que le peuple québécois constitue une nation et la culture québécoise est décrite « comme foyer de convergence des autres cultures », même si les autres cultures doivent demeurer originales et vivantes et que les Québécois francophones doivent être sensibilisés à l'apport des communautés culturelles au patrimoine commun (Labelle 1998, 6). Néanmoins, si au niveau des discours l'idée de convergence s'oppose clairement au modèle de citoyenneté développée par le gouvernement fédéral, il n'en demeure pas moins que plusieurs se sont accordés pour montrer des similitudes importantes dans la pratique entre les politiques fédérales et provinciales (entre autres Juteau, McAndrew et Pietrantonio 1996, 155 ; Rocher *et al.* 2007, 38-39).

L'enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la *Loi constitutionnelle* en 1982, découlant de la stratégie d'unité nationale au niveau du gouvernement fédéral (McRoberts 1999, 230) a réaffirmé l'héritage multiculturel des Canadiens en leur donnant formellement une identité constitutionnelle. Au Québec, cela a eu pour conséquence de susciter des critiques contre l'État multiculturel

(Bourque et Duchastel 1996, 91), vu comme une source de division et de fragmentation (Bock-Côté 2005, 69).

Dans ce contexte, les villes sont absentes de ces discours d'inclusion et d'exclusion, dont l'enjeu principal est la construction de discours — concurrentiels — sur la citoyenneté. Un rôle leur est toutefois reconnu en matière de développement culturel comme en témoigne par exemple une recommandation extraite du rapport de la Commission royale d'enquête sur le biculturalisme et le bilinguisme⁴². Cependant, des discours axés autour de la question économique et sociale se développent et trouvent un écho particulier au niveau urbain.

3.4.2 Des discours de lutte contre les discriminations et les mobilisations en faveur des immigrants et des minorités ethniques

Si l'immigration a suscité plusieurs réactions de craintes ou d'hostilité comme en témoignent les conflits linguistiques, elle s'est aussi traduite par une prise de conscience que les immigrants ont un statut social inférieur aux deux groupes linguistiques, francophones et anglophones. Les recherches de John Porter dans son ouvrage *The Vertical Mosaic*, paru en 1965, révèlent que les barrières culturelles auxquelles font face les immigrants « *harden into a set of historical relations tending to perpetuate entrance status* » (Porter 1965, 69). Ainsi, plusieurs groupes ethniques de troisième génération ressentent qu'ils ne partagent toujours pas le même statut d'égalité avec les anglophones et les francophones « de souche ». Et, de fait, le lien

⁴² « Nous recommandons que les organismes fédéraux, provinciaux et municipaux appropriés soient pourvus des moyens financiers nécessaires pour maintenir et augmenter leur aide aux associations culturelles et aux associations de recherche dont les objectifs consistent à développer les arts et les lettres des groupes culturels ni britanniques ni français » (Commission royale d'enquête sur le biculturalisme et le bilinguisme 1970, 240).

entre l'affiliation ethnique et le statut de classe montre la stratification de la société canadienne (Porter 1965, 90). Cette analyse est très importante dans la compréhension de l'évolution de l'intégration des immigrants, car en même temps qu'elle analyse la discrimination vécue par certains groupes ethniques, elle popularise l'idée de lutte contre ces discriminations. Ainsi,

[...] where there is a strong association between ethnic affiliation and social class, as there almost always has been, a democratic society may require a breaking down of the ethnic impediment to equality, particularly the equality of opportunity. (Porter 1965, 73)

Plusieurs événements confirment la prise de conscience de la discrimination dont peuvent être victimes les immigrants. Différents articles de presse témoignent des difficiles conditions d'intégration des immigrants à Montréal. La journaliste Sheila Arnopoulos rédige, en 1968, une série d'articles de presse sur les immigrants à Montréal. Ces articles, dont un est intitulé « *Cracks Spoil Image of Great Canadian Mosaic* » (Arnopoulos 1968a), illustrent bien l'influence des idées de John Porter quant à la nécessité de relativiser la grande mosaïque canadienne. Les immigrants sont alors associés à « *a forgotten third solitude⁴³ containing thousands of people* », signifiant leur exclusion des réseaux sociaux à la fois francophone et anglophone. Les difficultés vécues pour les nouveaux arrivants que ce soit dans le domaine de l'emploi ou encore les conflits autour des pratiques culturelles ou religieuses sont mises en exergue. Des cas de discriminations et d'« humiliations » dans le logement

⁴³ Cette « troisième solitude » fait bien sûr référence aux « deux solitudes » du romancier Hugh MacLennan (MacLennan 1945), entre anglophones et francophones au Québec. Le terme « troisième solitude » est d'ailleurs utilisé à la même époque pour évoquer « ceux qui [à Montréal] habitent la solitude des pauvres, de toute origine, de toute couleur, de tout âge, de toute croyance » (Conseil du Travail de Montréal F.T.Q-C.T.C 1965).

sont révélés grâce à des pratiques de *testing*⁴⁴ et la problématique des « ghettos urbains » est de plus en plus médiatisée : « Est-ce que la ségrégation raciale existe à Montréal ? La réponse n'est certainement pas difficile ... » (*Le Petit Journal* 1967).

Si ces préoccupations concernent avant tout Montréal comme espace urbain, des demandes quant à la prise en compte des questions d'intégration sont aussi adressées à la Ville de Montréal. C'est ce qu'illustre un groupe, le Comité pour la défense des droits de l'homme⁴⁵. Ce comité⁴⁶ a déjà proposé en 1965 au gouvernement du Québec de compléter la législation adoptée en 1964 concernant la discrimination dans le domaine de l'emploi d'une part en interdisant la discrimination dans le logement, les endroits publics, dans les formules de demandes d'emploi ou encore dans la publicité et, d'autre part, en créant une commission spéciale chargée de veiller au respect et à la compréhension de ces lois (Comité pour la défense des droits de l'Homme 1965). L'année suivante, le Comité s'adresse directement à la municipalité et « invite » le maire Jean Drapeau à adopter une réglementation précise

⁴⁴ Le *testing* renvoie à des pratiques visant à démontrer l'existence d'une discrimination dans des domaines où il est difficile d'en prouver l'existence comme dans le domaine du logement. Par exemple, un logement est refusé à une personne noire sous prétexte que ce dernier est loué. Peu de temps après, une personne blanche se présente et se voit proposer le logement. Cette technique est actuellement utilisée par la Commission des droits de la personne. Cette dernière « a démontré son existence par une étude consistant à faire visiter des logements à louer par des personnes de groupes différents et ensuite à comparer les résultats de leurs démarches. Cette étude a montré que 25 % des membres des minorités visibles participant au *testing* n'avaient jamais pu visiter le logement sollicité. Les personnes d'origine haïtienne étaient particulièrement vulnérables à ces pratiques » (Bosset 2005, 22).

⁴⁵ Le président du Comité des droits de l'homme (*United Council for Human Rights*) est en 1966 Gérard Rancourt. Son secrétaire exécutif est Langis Sirois.

⁴⁶ Le mémoire présenté au gouvernement du Québec précise que plusieurs associations — « syndicats, ouvriers, associations étudiantes et professionnelles, groupements religieux, universitaires, éducationnels, collectivités d'origines ethniques diverses, œuvres de bien-être et autres groupes civiques » — se sont jointes au Comité pour la défense des droits de l'homme pour exprimer leurs revendications (Comité pour la défense des droits de l'Homme 1965).

au sujet de la discrimination « raciale, religieuse et ethnique » qui se pratiquerait à Montréal (Gravel 1966).

Le Comité indique dans ce rapport des « preuves de discrimination dans les services opérants avec un permis de ville [où] il est question de discrimination dans l'emploi, les services publics, le logement, les salons, les restaurants, les cinémas et autres ». Pour les responsables du Comité pour la défense des droits de l'homme, le fait que la province ait plus de prérogatives que les villes en la matière n'est pas un problème, car ces derniers considèrent plutôt l'urgence de développer des services municipaux complémentaires : puisque « la Ville de Montréal a[...] présentement le pouvoir de suspendre ou d'enlever des permis dans les cas de manquement aux bonnes mœurs ou à l'ordre public » rien ne l'empêche d'« adopter un règlement plus explicite en ce qui concerne la discrimination ». Le problème, selon eux, se situerait plutôt du côté du maire qui « a peur d'aborder franchement le problème, car il craint de laisser voir qu'il y a de la discrimination à Montréal ». Et de renchérir, « c'est d'ailleurs une crainte que semblent avoir la plupart des gens en autorité » (dans *La Presse* 1966). Symboliquement, le Comité a choisi de déposer ce rapport lors du 18^e anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, ce qui illustre le rôle de la diffusion de nouvelles idées en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre les discriminations⁴⁷. Mais il faut attendre le rapport de la Commission Gendron au début

⁴⁷ cf. Article 7. (1948) « Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination » ou encore l'adoption en 1965 par l'Assemblée générale des Nations unies de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*.

des années 1970 pour qu'une reconnaissance de l'existence de la discrimination envers les immigrants soit faite (CCCI 1985, 50).

3.5 LA MODERNISATION DE L'ORGANISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE DES MUNICIPALITÉS

La construction de l'État québécois initié par le processus de la Révolution tranquille a eu des répercussions importantes sur la prise en compte de l'intégration des immigrants que ce soit au niveau des discours ou des partages de compétences entre les ordres de gouvernement. Mais la Révolution tranquille a eu aussi beaucoup d'influence sur la réorganisation de l'appareil politico-administratif local par le gouvernement provincial. En effet, du point de vue du gouvernement provincial, le « palier local dans ses structures traditionnelles [était considéré] comme un poids qu'il faut alléger et comme un obstacle à une action étatique unifiée » (Divay et Léveillé 1981, 43). De plus, la période 1960-1980 a été marquée par une modernisation de l'organisation politico-administrative des municipalités, dont la métropole et sur la restructuration de tout l'échelon local, notamment autour de l'axe de la régionalisation.

3.5.1 L'organisation des pouvoirs autour du maire et du comité exécutif basé sur une fonction publique municipale structurée à Montréal

De 1940 à 1960, les institutions politiques de Montréal⁴⁸, qui ont hérité d'une situation de tutelle provinciale à la suite d'un fort endettement de la Ville de Montréal, se caractérisent par une grande instabilité et une fragmentation en plusieurs

⁴⁸ De 1940 à 1960, le conseil municipal de Montréal se compose de 99 conseillers répartis en trois classes (33 par classe) et dont le tiers n'est pas composé d'élus. Les conseillers de la classe A sont élus par les propriétaires, les conseillers de la classe B sont élus par les propriétaires et les locataires et les délégués de la classe C sont nommés par des associations et des organismes montréalais. Chacune des classes désignant deux membres qui forment le comité exécutif (Bourassa 1971, 21).

« camps », tout en étant marquées par des pratiques de patronage (Linteau 1992, 136). Le conseil municipal est paralysé par des affrontements continus, suscitant d'importants changements au système électoral : la classe C est abolie en 1960⁴⁹. De plus, la même année, une étude fait ressortir le besoin de réorganiser la fonction publique montréalaise, conclusion à laquelle aboutit également en 1960 la Commission Champagne – ou Commission d'étude du système administratif de Montréal – chargée de formuler des recommandations afin de modifier la structure des institutions municipales montréalaises au niveau politique et administratif (Bourassa 1986, 81).

Des réformes sont alors mises en place par le gouvernement de Jean Lesage. Les évaluations sont doubles. D'une part, l'on reconnaît une plus grande efficacité à la fonction publique montréalaise qui est bien structurée, comptant plus de seize services et faisant travailler plus de 15 000 fonctionnaires en 1964 (Bourassa 1971, 50). Mais d'autre part, nombreux sont ceux qui dénoncent une hypertrophie du rôle du comité exécutif par rapport au conseil municipal (Adam 1986, 160). Certains vont même plus loin et ont déploré que

le maire se retrouvait avec un pouvoir démesuré que lui octroyait une Charte provinciale. Sans le vouloir, la Commission Champagne avait commencé à tisser le voile du secret qui recouvre encore aujourd'hui le fonctionnement du comité exécutif. Chose plus grave, elle ne s'était guère préoccupée de moyens de faire circuler l'information entre le comité exécutif et le conseil municipal. En somme, une fois consommée la perte de l'autonomie des élites, Montréal se retrouva intégrée à un système provincial mal accordé à ses besoins. Paradoxalement, le processus de démocratisation avait braqué les projecteurs, non sur la structure des inégalités et la distribution du pouvoir à Montréal, mais sur le système provincial et sa rationalité

⁴⁹ Voir la note précédente pour la composition du conseil municipal.

typique. C'est ainsi que le gouvernement municipal est soumis à une Charte qui lui impose des fonctions administratives découlant de décisions prises ailleurs. (Lustiger-Thaler 1993, 474)

Or, c'est précisément à cause de cette centralisation des pouvoirs dans les mains du comité exécutif et du maire, gestion que plusieurs ont jugé autocratique (Hamel 2006) et centrée sur les grands projets⁵⁰, que va se développer une opposition forte à Montréal, d'abord au niveau des comités de citoyens puis au niveau des partis politiques.

3.5.2 Les réorganisations politico-administratives à Laval et à Montréal : perspectives sur la régionalisation municipale

Les réorganisations de l'échelon local par le gouvernement provincial ne concernent pas seulement la métropole. À vrai dire, le gouvernement Lesage a lancé un mouvement de régionalisation municipale, dont les regroupements municipaux – comme la fusion de Ville de Laval – sont une des composantes (Meynaud et Léveillé 1973, 10). Par la suite, la création de la Communauté urbaine de Montréal en 1969 (CUM) et des municipalités régionales de comté (MRC) en 1979 en sont les prolongements directs.

Dans un premier temps, en 1961, trois municipalités de l'île Jésus fusionnent et fondent Chomedey. À partir de 1962, le ministre des Affaires municipales, Pierre Laporte, se déclare partisan d'une remise en question du système municipal québécois et se prononce pour une réduction du nombre des municipalités au Québec. Aussi en 1964, la Commission Sylvestre est créée et a pour objet l'étude des

⁵⁰ L'exposition universelle en 1967, la construction du métro de Montréal ou l'organisation des Jeux olympiques en 1976 sont des grands projets de l'administration Drapeau.

problèmes intermunicipaux de l'île Jésus, notamment compte tenu de l'accroissement rapide de sa population.

Pendant le déroulement de la Commission Sylvestre, deux groupes d'élus municipaux s'opposent, l'un défendant l'« autonomie municipale », soit le statu quo, l'autre défendant le « regroupement » (Meynaud et Léveillé 1972, 203). Or, les conclusions de la Commission penchent en faveur de la fusion et conduisent à la formation de la nouvelle Ville de Laval. Le projet de loi 63, sanctionné en août 1965, fusionne alors les quatorze municipalités de l'île Jésus. La Ville de Laval devient la deuxième ville la plus peuplée du Québec.

À la suite de la fusion, deux regroupements se sont constitués pour les élections municipales de 1969. L'Alliance démocratique, appuyée par l'Union nationale, dans l'est et l'Action Laval est présente dans l'ouest de la ville. Ces deux formations s'affrontent de nouveau en 1973. Cependant, à la différence de Montréal où les partis politiques, du moins ceux de gauche, aspirent à une polarisation idéologique, les partis de Laval prônent quant à eux l'apolitisme : « nous ne formons pas un parti politique. Ceux-ci n'ont pas leur place sur la scène municipale » (Quesnel-Ouellet 1982, 280).

Les institutions politiques de la nouvelle ville sont divisées entre le conseil municipal qui assume la fonction législative et qui exerce un pouvoir de surveillance sur l'administration de son comité exécutif, de façon similaire au système parlementaire. Mais comme le conseil municipal ne peut renverser le comité exécutif, le rôle majeur auquel est appelé à jouer ce dernier conduit à jeter dans l'ombre le

conseil municipal. Au niveau administratif, le gérant est l'intermédiaire entre le comité exécutif et les services administratifs. La Ville de Laval compte alors treize services administratifs (Lord et Chénard 1974, 60-61).

Dans un deuxième temps, si les processus de regroupements municipaux ont été mis en œuvre par le gouvernement du Parti libéral du Québec, le gouvernement de l'Union nationale va quant à lui réaliser les communautés urbaines. En effet, en 1969, trois communautés urbaines sont créées. La Communauté urbaine de Montréal — la CUM — prend vie le 1^{er} janvier 1970 et regroupe les 29 municipalités de l'île de Montréal, de l'Île-Bizard et de l'île Dorval. Laval ne fait donc pas partie de la CUM.

Avec la création de la CUM, un niveau supplémentaire de gouvernement est institué au niveau supramunicipal. Sur le plan politique, une communauté urbaine est une administration par pouvoir délégué, les administrateurs ne sont pas directement élus par la population, mais sont délégués par le conseil de chaque municipalité. Une communauté urbaine comporte deux niveaux décisionnels, le conseil et le comité exécutif. Les communautés urbaines se voient conférer plusieurs compétences qui étaient initialement de compétences municipales et qui ont été transférées à ce niveau⁵¹.

Enfin dans un troisième temps, la fin du processus de régionalisation commencé dans les années 1960 est consacrée avec l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en décembre 1979 qui institue les municipalités régionales de comté (MRC). Une MRC est considérée comme une institution

⁵¹ En 1982, une réforme met à jour les compétences de la CUM (voir Trépanier 2003).

supramunicipale d'envergure régionale qui est responsable en premier lieu de l'aménagement du territoire. En 1980, la MRC de Laval est officiellement créée.

Ainsi, au-delà de la simple description des compétences de ces différentes structures politico-administratives, nous verrons qu'une forte opposition montréalaise se construit à partir de la contestation de la centralisation des pouvoirs aux mains du maire et du comité exécutif de la Ville de Montréal, que la CUM joue un rôle pivot en matière de gestion politique de l'intégration des immigrants, car c'est à ce niveau que les premières mesures locales vont être prises et que le mouvement de régionalisation entamé à Laval est un élément clé dans la trajectoire institutionnelle de cette municipalité.

3.6 UNE VOLONTÉ DE DÉMOCRATISATION DES SYSTÈMES POLITIQUES MUNICIPAUX

C'est alors contre — mais aussi au sein — des systèmes politiques municipaux modernisés qu'ont eu lieu des nouvelles formes de contestation urbaines.

3.6.1 Une activité sociale intense porteuse de nouveaux discours et exigeant de nouveaux types de relations avec la société civile

À partir des années 1960, la scène politique et sociale de Montréal est marquée par le développement de comités de citoyens, de groupes populaires et communautaires, mais aussi de partis politiques, tous portés par un souci de démocratisation de la vie municipale et exigeant de nouveaux types de relation. Au début des années 1960, l'activité sociale est intense à Montréal, de nouveaux groupes issus de la société civile critiquent le manque de démocratie à l'échelle locale. En effet, l'« élite locale (professionnels et marchands) » contrôlait la plupart des

organisations en contact avec les citoyens (organisations de loisirs et de sport; clubs sociaux) en s'appuyant « sur la majorité des associations paroissiales et pouvait utiliser à sa guise les médias locaux d'information » (Favreau 1988, 333). C'est précisément cette vision « élitiste tant de l'aménagement et du développement urbain que de la médiation⁵² des conflits sur la scène locale » (Hamel 1991, 22) qui est remise en question avec l'essor de groupes issus de la société civile. D'après nos recherches, de tels mouvements contestataires sont alors absents de la scène politique lavalloise.

Les premières formes de mobilisation de la société civile à Montréal sont associées aux « comités de citoyens » qui ont principalement « mené des luttes autour des problèmes reliés à la rénovation urbaine » (Hamel 1991, 96) pour exprimer « le sentiment que les classes populaires ne sont pas assurées de leurs droits dans leur propre quartier » (Favreau 1988, 333). Les années 1960 et le début des années 1970 voient donc se développer des groupes et des organismes populaires politisés, militants et revendicateurs, au sein desquels les groupes et les associations ethniques sont peu présents.

Deux raisons principales peuvent expliquer la non-implication des associations au niveau politique. Premièrement, la mobilisation sociale est issue de certains quartiers, situés notamment au sud-ouest de la ville, dont la composition socioéconomique, majoritairement francophone des classes populaires est assez

⁵² Notons que selon Pierre Hamel, « []es rapports de pouvoir et de domination sont rarement directs : voilà pourquoi il n'est pas toujours facile de saisir leur configuration réelle. La plupart du temps, ces rapports sont médiatisés par l'intermédiaire d'institutions et de pratiques qui permettent de les exprimer » (Hamel 1991, 43).

homogène (Favreau 1988, 49). Même si dans certains cas les comités regroupent anglophones et francophones et que des groupes anglophones sont également actifs, cette relative homogénéité masque le lien entre ethnicité et classe effectué par John Porter pour le situer au niveau de la seule classe sociale avec comme clivages principaux propriétaires/locataires ou salariés/patrons.

Deuxièmement, du point de vue de l'organisation des associations ethniques elles-mêmes, si la dualité linguistique de Montréal a une influence sur la structuration des associations ethniques et permet « aux immigrants d'occuper le vide symbolique, identitaire, créé par le conflit entre les deux groupes linguistiques » (Helly 1997, 160-161), les groupes ethniques eux-mêmes sont alors essentiellement tournés vers leurs communautés respectives, ce qui confirme la logique de la « troisième solitude » en particulier pour les immigrants d'Europe du Sud. C'est notamment le cas des immigrants grecs (Brédimas-Assimoulos 1978 ; Ioannou 1983), pour qui « *[i]t is not uncommon, for example, to find that the only relationships the immigrants have here are with people from their old village. Everyone else is an outsider* » (Arnopoulos 1968b). Les associations – on note environ 40 organisations au sein de la communauté grecque à Montréal en 1970 – sont alors basées sur des relations familiales ou villageoises. Les associations italiennes, plus organisées, offrent des services aux immigrants, comme des cours de langue et leurs journaux, par exemple le *Cittadina Canades*, deviennent des conseillers importants en matière d'intégration (Arnopoulos 1968b). Ainsi, la vocation de ces associations monoethniques n'est pas de contester un ordre social établi ni de développer des stratégies d'action politique au niveau municipal, mais bien d'offrir des services à leurs membres.

Avant les années 1970, les immigrants et les minorités ethniques sont donc relativement absents des mouvements communautaires ou populaires, à l'exception par exemple du *Negro Community Center*, qui a une longue histoire d'implication communautaire dans la Petite Bourgogne⁵³. Le mandat de ces associations se diversifie progressivement en ajoutant aux services prodigués à leurs membres, la volonté de s'attaquer aux causes plus structurelles liées à la discrimination et la défense des groupes minorisés du point de vue de l'appartenance ethnoculturelle. De plus, l'inscription des immigrants et des groupes ethniques dans les débats constitutionnels contribuant à la prise de conscience d'« une troisième force » a mis de l'avant le rôle de ces associations qui, par extension, s'impliquent au niveau local. Certains groupes s'engagent, d'autant plus que les groupes de femmes sont très actifs sur le dossier de la lutte contre la discrimination et leur servent de « tremplin » et que de plus en plus de liens sont faits entre le « racisme » et le « sexisme » (Leclerc 1984b).

Alors que les organisations populaires montréalaises et les associations ethniques et d'immigrants sont restées séparées, les premières ont contribué directement au développement de partis politiques municipaux, qui défendront par la suite certains intérêts des groupes ethniques et des immigrants. Ainsi,

[...] non seulement les mouvements urbains ont directement contribué à la mise sur pied des partis politiques d'opposition – en l'occurrence le FRAP [c.-à-d. Front d'action politique des salariés de Montréal] et

⁵³ Le *Negro Community Center* existe depuis 1927. Il voulait répondre aux besoins des Noirs anglophones de Montréal installés depuis les années 1920 principalement entre les rues Peel et Atwater. Il était soutenu par l'Église protestante (*Union United Church*). Depuis 1949, le centre offre des services aux Noirs et aux Blancs du quartier et connaît une diversification de ces activités (Sitahal 1974, 71).

le RCM [c.-à-d. Rassemblement des citoyens de Montréal] – mais un certain nombre d'entre eux ont aussi fourni des appuis concrets à ces partis lors des campagnes électorales, lorsqu'ils ne s'y sont pas tout simplement intégrés, comme ce fut le cas pour quelques comités de citoyens à la fin des années 1960, lors de la création du FRAP. (Hamel 1991, 99)

3.6.2 Le lien entre mouvements populaires et les partis politiques d'opposition

À la fin des années 1960, l'échelon politique local connaît une grande effervescence politique qui contraste avec l'idéologie traditionnelle de l'apolitisme municipal, de la gestion bureaucratique et des services à la propriété, traditionnellement attachée aux institutions municipales canadiennes. Mais dans le contexte où les clivages idéologiques sont forts, des oppositions politiques « droite-gauche » et même des prises de position sur la question nationale surgissent avec une grande acuité à Montréal. Avec la création du Front d'action politique des salariés de Montréal (FRAP) en 1968 par des comités de citoyens et d'animateurs sociaux, il se développe une aile politique de gauche, regroupant des organisations nationalistes et des syndicats (Thomas 1997, 26) ce qui crée un véritable activisme local.

La cible principale du FRAP est le pouvoir municipal, car selon son Manifeste – *Les salariés au pouvoir* – de 1970,

[l]es travailleurs salariés, trompés par la politique de silence de l'administration en place n'évaluent pas toujours correctement le rôle que joue le gouvernement municipal dans leur vie quotidienne. La ville est le cadre naturel de toute vie sociale. C'est l'endroit des intérêts vitaux, des besoins vitaux (santé, habitation, loisirs transport, air, éducation...). C'est dans cette unité territoriale bien délimitée qu'une administration est en pratique la plus apte à déceler les besoins de la collectivité. C'est là aussi qu'elle est le plus à même de trouver les moyens de les satisfaire et de faire participer les citoyens à l'élaboration des solutions. (FRAP 1970, 16)

Cette volonté de viser la prise de pouvoir au niveau municipal est pour le FRAP renforcée par le fait que « [d]e l'avenir de la lutte à Montréal par les travailleurs salariés dépend en grande partie l'avenir de la collectivité québécoise » (FRAP 1970, 17).

Le programme politique du FRAP vise alors les grandes responsabilités de la municipalité, soit le logement — prioritaire puisqu'issu de la lutte contre les programmes de rénovation urbaine et des grands projets urbains de l'administration Drapeau — la santé, les transports en commun, les loisirs, la culture et le développement économique et social. Concernant les pratiques politiques, il propose la mise en place de conseils de quartier et une plus grande décentralisation, afin de contrer une administration qu'il juge autoritaire, centralisatrice et qui rejette toute opposition. Il vise alors à défendre une « vaste majorité en tutelle, pour la plupart travailleurs salariés et locataires, laquelle se retrouve surtout chez les Montréalais d'expression française et chez les *immigrants*⁵⁴ » (FRAP 1970, 21). Ainsi, si les initiateurs du FRAP reconnaissent que les immigrants sont au bas de l'échelle occupationnelle, il n'en demeure pas moins que rien dans son manifeste ne les cible directement. Encore une fois, il semble que la logique de la référence aux classes sociales empêche la prise en compte de besoins ou de mécanismes propres aux immigrants.

Participant aux élections municipales du 25 octobre 1970, le parti veut miser sur une coalition entre secteur communautaire et syndicats (Favreau 1988, 329), mais sa stratégie échoue aux élections municipales de 1970. La crise d'octobre, marquée

⁵⁴ Souligné par nous.

par l'action du Front de libération du Québec (FLQ) et l'activation des mesures de guerre par le premier ministre Trudeau, perturbe grandement les élections municipales. Le FRAP ayant appuyé le manifeste politique du FLQ (Thomas 1997, 26), Jean Drapeau fait campagne avec succès en associant le FRAP aux actes terroristes⁵⁵ (Comby 2005). De plus, le FRAP lui-même est déchiré par plusieurs conflits internes notamment sur « le mode d'intervention et d'organisation politique à développer » (Favreau 1988, 346), ce qui engendre une certaine paralysie dans son combat électoral et contribue à expliquer sa défaite (Hamel 1991, 108).

Cependant, l'opposition à Jean Drapeau n'en est pas moins réduite. Le Rassemblement des citoyens de Montréal succède au FRAP en 1974. Le RCM est décrit par Thomas (1995) comme un parti « libertaire de gauche »⁵⁶ ou encore par Belley (2003) comme un parti du « réformisme populaire ». Il est composé de syndicalistes, de militants provenant des « comités de citoyens » ou encore d'intellectuels, regroupant anglophones, francophones, souverainistes et fédéralistes⁵⁷ (Thomas 1995, 27 ; Lustiger-Thaler et Shragge 1998, 236). Ce parti regroupe, jusqu'à ce qu'il prenne le pouvoir, de multiples tendances, à la fois sociales-démocrates, marxistes-léninistes ou du municipalisme radical (Lustiger-Thaler et Shragge 1998, 236). À la différence du FRAP, il préfère se structurer en proposant des changements

⁵⁵ En octobre 1970, le Front de libération du Québec enlève un diplomate britannique et Pierre Laporte, alors ministre provincial du Travail et de l'Immigration. Le corps de Pierre Laporte est découvert le 17 octobre 1970 dans le coffre d'une automobile. Des mandats d'arrêt sont émis contre deux felquistes. La Loi sur les mesures de guerre est décrétée le 16 octobre 1970 par le premier ministre Trudeau.

⁵⁶ D'après la typologie de Kitschelt (1989), « *left-libertarian* ».

⁵⁷ Notamment avec des membres du Parti québécois (PQ), du Nouveau parti démocratique (NPD) ou du Mouvement progressiste urbain (MPU).

propres à l'administration locale, plus que de miser des changements sociétaux radicaux (Thomas 1997, 27).

Le succès du RCM aux différentes élections est fluctuant. À cette époque, son plus gros succès est remporté aux élections municipales de 1974, avec 45 % des voix, il fait élire le tiers des conseillers municipaux (dix-huit élus), formant l'opposition au conseil municipal. Toutefois, avec l'élection du Parti québécois en 1976 et les relations houleuses avec le gouvernement fédéral, le maire Drapeau est apparu comme une source de stabilité et de continuité au niveau municipal (Thomas 1997, 38). De plus, avec la dissension de conseillers du RCM qui fondent un nouveau parti — le Groupe d'action municipale (GAM)⁵⁸ —, le RCM ne fait élire qu'un seul⁵⁹ candidat en 1978.

L'intégration des immigrants constitue une des préoccupations du RCM parce qu'ils appartiennent aux groupes minorisés dont il veut se faire le porte-parole (Thomas 1997, 28). Mais il ne faut pas surestimer l'implication du RCM dans la défense des immigrants à cette époque, le parti se voulant « universel »⁶⁰. Il n'en demeure pas moins que l'implication de ses élus a contribué à mettre de l'avant cette question à l'Hôtel de Ville.

⁵⁸ Il s'agit des conseillers Nick Auf Der Maur et Bob Keaton, dont l'orientation du parti est plus à droite. Ses partisans disent privilégier le développement économique de Montréal avant d'engager des dépenses plus sociales (Thomas 1997, 25-26).

⁵⁹ Il s'agit de Michael Fainstat.

⁶⁰ C'est ce qu'illustre cette réflexion d'un élu municipal montréalais issue de la recherche de Carolle Simard : « Au RCM, il y a eu quelques chocs après ma victoire à la convention; des gens étaient hostiles. C'était un parti de gauche et les gens ne croyaient pas que je serais en mesure de représenter tout le monde » (Simard 2003, 62).

En effet, l'implication des anglophones au sein du parti a joué un rôle important dans la contestation de l'homogénéité ethnique et linguistique des élus et des fonctionnaires municipaux. Des observatrices de la vie politique montréalaise notent que, après l'avènement du Parti québécois, « l'engagement social et la politique municipale sont devenus les points de rencontre des deux communautés » (Clift et McLeod Arnopoulos 1979, 193). De plus, des membres anglophones engagés au sein du RCM, issus de famille d'immigrants et en particulier d'origine juive⁶¹ (Clift et McLeod Arnopoulos 1979, 195) ont contribué à avancer la thématique de l'intégration des immigrants. Selon un des membres fondateurs du RCM,

[...] on a trouvé qu'il y avait des gens progressistes qui étaient non francophones et à cause de la question nationale, c'était difficile de les rallier dans les mouvements au niveau de Québec. Mais au niveau municipal, ce n'était pas un empêchement. Si on peut réunir les gens progressistes autour de la question municipale autour de laquelle la question nationale ne se pose pas nécessairement, on pourrait travailler ensemble. C'est un des succès du RCM d'ailleurs. Et parmi les anglophones, il y avait beaucoup de personnes d'origine immigrante⁶².

Ainsi, la question de l'intégration des immigrants aux débuts du RCM a été posée de manière encore relativement discrète, suite à l'engagement conjoint des anglophones – notamment d'origine immigrante – et francophones. À Laval, à cette époque, un parti similaire au RCM n'existe pas et comme nous l'avons vu les élites politiques locales refusent même de se considérer comme des partis (Quesnel-Ouelett 1982, 280). Dans ce contexte, il n'existe pas à Laval de « partis populaires » comme le RCM.

⁶¹ Par exemple Michael Fainstat, Arnold Bennett, Marvin Rotrand, Sam Boskey et Abe Limonchik (American Jewish Committee et Jewish Publication Society 1988).

⁶² Entretien 15, le 29 mars 2007.

3.7 D'UNE CONFIGURATION À UNE AUTRE : L'ÉVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS AU NIVEAU LOCAL

La configuration institutionnelle que nous venons d'analyser commence à être déstabilisée au début des années 1980 par des facteurs au rang desquels figurent la tendance décentralisatrice du gouvernement provincial, le développement des discours et des normes juridiques sur la discrimination systémique, une mobilisation plus grande de la société civile en faveur des immigrants et des minorités ethnoculturelles et une opposition politique des élus RCM à l'administration Drapeau. C'est au sein de cette configuration déstabilisée que vont être prises des mesures locales afin de répondre aux défis posés par l'intégration des immigrants dans la métropole. Il s'agit plus particulièrement de l'initiation de programmes d'accès à l'égalité, d'un programme de formation interculturelle et enfin de l'instauration d'un conseil consultatif dans des services de la CUM.

3.7.1 Les facteurs déstabilisants de la configuration

Le début des années 1980 est marqué par une situation de récession économique importante due aux deux chocs pétroliers. C'est dans ce contexte que se développe de façon concomitante un « réexamen des responsabilités économiques et sociales assumées par l'État-providence à partir de la Révolution tranquille » (Hamel 1985, 248) et des discours plus décentralisateurs. Ainsi, en 1983, René Lévesque en appelle à « un changement d'État », un « État moins lourd », « plus proche des citoyens » qui se traduit entre autres par une implication plus grande « des instances décentralisées et aux communautés de base » (Lévesque 1983). À ces discours décentralisateurs s'ajoute une injonction à une plus grande participation du secteur

communautaire, notamment par le développement de la concertation (White 1996), ce qui a souvent été interprété comme un désengagement de l'État pour réaliser une baisse des coûts des politiques sociales (Hamel 1985, 259). Sur le plan local, cela se traduit plus particulièrement par l'institutionnalisation des tables des concertations. On compte par exemple la Table de concertation des travailleurs et travailleuses des communautés culturelles active au milieu des années 1980 et la Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés créée en 1979. C'est d'ailleurs par le biais d'une Table de concertation que le conflit en contexte urbain au sein de l'industrie des taxis a été traité.

En effet, après une série d'incidents urbains interethniques — tracts haineux⁶³ ou encore violences policières — les conflits dans l'industrie du taxi montréalais ont fait le jour sur plusieurs pratiques racistes vis-à-vis des communautés noires, qu'elles proviennent de la part des compagnies qui les embauchent aussi bien que de la part de la clientèle⁶⁴ (Commission des droits de la personne 1984a et 1984b). La « visibilité » des nouveaux immigrants attire l'attention des pouvoirs publics, visibilité qui tend « à obscurcir le fait que le volume relatif des immigrants est moins important (...) qu'il

⁶³ Dans le contexte d'une enquête d'opinion selon laquelle 31 % des Canadiens feraient la promotion d'un Canada « *all white* », les tracts distribués à Montréal sont particulièrement haineux et violents. Un article paru dans *The Gazette* en 1982, relate la scène suivante : Un jeune Blanc distribue aux personnes noires qu'il rencontre des tracts intitulés « Demande d'emploi pour nègre ». Le tract stipule : « *Address - check the appropriate box : in a field () ; a garbage can () ; in the jungle () ; in the back yard () ; check off your favorite activity : shouting () ; public disorder () ; sleeping () . For whom would you like to work? another negro () ; the whole zoo () ; other dogs* » (Allen 1982).

⁶⁴ Fortement médiatisés (McAndrew et Potvin 1996), ces conflits révèlent que des pratiques institutionnalisées de racisme sont bien ancrées dans la culture organisationnelle du milieu. Une enquête de la Commission des droits de la personne montre notamment les conséquences de ce qu'on appelle le « *chilling effect* », à savoir le fait qu'une « pratique d'emploi a un effet dissuasif sur des membres de groupe défavorisés qui ne se donnent même pas la peine de postuler un emploi, sachant fort bien que l'application de cette pratique leur enlève à peu près toute chance de l'obtenir » (Bosset et Caron 1987, 80). « Dans l'industrie des taxis, les pratiques de parrainage avaient pour effet de refréner les candidatures des Noirs puisque ceux-ci n'étaient pas intéressés à appuyer les candidatures des Noirs » (Bosset et Caron 1987, 80).

ne l'a été dans l'après-guerre » (Caldwell 1983, 492). Effectivement, d'après les données du recensement de 1981, le groupe le plus important au Québec appartenant aux « minorités visibles » est celui des Haïtiens arrivés pour la plupart après 1976 (Piché 1986, 5). Ces immigrants s'installent à Montréal dans une écrasante majorité (à 80-90 %) et dans certains quartiers en particulier.

À la différence de Montréal, si Laval a une population ethniquement diverse, puisqu'en 1981 16 % de la population de Laval est identifiée comme appartenant aux communautés culturelles⁶⁵, il n'en demeure pas moins que la Ville de Laval ne constitue pas un pôle d'attraction majeur pour les *nouveaux* immigrants. Par exemple, parmi les immigrants qui se sont installés au Québec entre 1978 et 1986, seulement 3,2 % d'entre eux résidaient à Laval en 1986. Comparativement, parmi les immigrants qui se sont installés au Québec entre 1983 et 1986, 78 % se sont installés sur l'île de Montréal. À vrai dire, plus de 50 % des communautés culturelles de Laval sont nés au Québec. C'est donc plus du fait de la descendance au Québec des immigrants et d'une migration vers la banlieue des immigrants arrivés depuis plus de vingt ans que l'on peut attribuer une population ethniquement plus diverse (Benoit 1989, 6 ; Benoit 1991, 9-10). Les personnes des communautés noires sont faiblement représentées à Laval avec seulement 2,2 % de la population totale (Benoit 1991, 11).

Le débat sur l'intégration des immigrants et des communautés culturelles porte alors de manière récurrente sur les « minorités visibles » à Montréal. Ces changements se reflètent dans les questions de recensement puisqu'en 1986, aux

⁶⁵ Dans ces calculs, toute personne « dont l'origine ethnique unique ou au moins une des origines ethniques multiples n'est pas française ou britannique » a été identifiée comme appartenant aux « communautés culturelles » (Benoit 1991, 2).

différentes nationalités et religions, une couleur de peau (« Noir ») est ajoutée (Fourot et Garcia 2005, 63).

Or, avec la « découverte » des problèmes d'intégration vécus par les « minorités visibles », un discours particulier de lutte contre les discriminations va émerger au début des années 1980, soit le discours de lutte contre les discriminations systémiques. Les programmes d'accès à l'égalité, basés sur la reconnaissance de ces discriminations, sont alors mis de l'avant au sein des services de la CUM pour les « communautés culturelles » et les « minorités visibles ». Comme l'explique Pierre Bosset,

[l]a perspective systémique montre que les pratiques de discrimination (directe ou indirecte) ne sont généralement que des maillons de la chaîne, autrement plus longues et plus complexes; que les pratiques discriminatoires se renforcent les unes les autres; et que les résultats cumulatifs dépassent les responsabilités pouvant être évaluées localement. (Bosset 2004, 3)

Selon la Commission des droits de la personne, créée en 1976 après l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* l'année précédente, la discrimination systémique

[...] renvoie à une appréciation large de la discrimination, considérant que celle-ci s'inscrit, historiquement ou actuellement, dans les systèmes institutionnels, et que ses effets se font sentir au niveau de la représentativité des groupes dans une structure, que ce soit dans le domaine de l'emploi, de l'éducation, de la santé et de tout autre service ordinairement offert au public. (Commission des droits de la personne 1999, 11)

Cependant, la légitimation du concept de discrimination systémique⁶⁶ est le principal moteur des programmes d'accès à l'égalité. La Commission des droits de la personne a alors constaté l'insuffisance des moyens à sa disposition pour assurer l'égalité pour tous, plus particulièrement dans les domaines du travail et de l'éducation. Sans que cela soit relié à des comportements individuels intentionnels, la Commission des droits de la personne a constaté dans plusieurs entreprises et organisations que les membres de ces groupes sont, à compétence égale, absents de certains emplois ou ont des perspectives d'avancement moins nombreuses. En décembre 1982, des amendements à la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* sont prévus (la partie III de la Charte) afin que des programmes d'accès à l'égalité puissent être implantés après approbation de la Commission des droits de la personne sur une base volontaire. La Commission annonce alors les mesures que devrait contenir un programme d'accès à l'égalité. En premier lieu, des mesures permettant l'égalité des chances : ces dispositions sont prises afin de tendre vers une égalité de chances d'un groupe face à un droit⁶⁷. En deuxième lieu, les mesures de redressement sont des dispositions visant à corriger la discrimination antérieure qu'a subie un groupe en lui accordant de manière préférentielle certains bénéfices⁶⁸. Et, en dernier lieu, les mesures de soutien, qui sont des dispositions visant à apporter des solutions à des problèmes affectant certains groupes⁶⁹. Avec ce programme, la Commission espère corriger, à la source, les inégalités dont sont victimes certains groupes de personnes comme les « communautés culturelles ».

⁶⁶ La reconnaissance de la discrimination systémique est reconnue aux États-Unis depuis 1971 à la suite de la cause *Griggs c. Duke Power Co.*

⁶⁷ Par exemple, en annonçant que les postes de travail sont ouverts aux femmes et aux hommes.

⁶⁸ En réservant un nombre déterminé de postes de travail pour le groupe défavorisé ciblé.

⁶⁹ Comme des horaires de travail flexibles.

Ces avancées au niveau provincial font écho à plusieurs développements au niveau fédéral. En effet, en 1983, le gouvernement fédéral a lancé une Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, la Commission Abella. Le rapport de la Commission, *Égalité en matière d'emploi : rapport d'une commission royale* publié en 1984 étudie la situation en emploi de quatre groupes (femmes, Autochtones, personnes handicapées, minorités visibles) et montre que les personnes, du fait qu'elles ne sont pas blanches, n'ont pas accès aux débouchés d'emploi ou à d'autres débouchés au Canada. Ce constat rejoint les analyses du rapport du comité parlementaire *L'égalité ça presse* de 1984. En réponse, le gouvernement fédéral adopte, en janvier 1985, le projet de loi C-62 qui devient en 1986, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Notons, en effet, une certaine inflexion de la configuration vers une plus grande prise en compte de la lutte contre la discrimination indirecte et la discrimination systémique. C'est précisément dans le souci de la défense d'une égalité réelle et non plus seulement formelle qu'en 1985, l'obligation d'accommodement raisonnable a obtenu valeur juridique suite à un jugement de la Cour Suprême du Canada⁷⁰ : cette obligation permet de contrer les effets de discriminations indirectes et systémiques, en reconnaissant le fait que des règles a priori neutres pour une majorité peuvent avoir des effets discriminatoires sur d'autres, et ce, même si ces règles sont appliquées de manière impartiale.

Au milieu des années 1980, les discours de lutte contre les discriminations sont non seulement plus répandus, mais surtout *traduits* dans des normes juridiques. C'est

⁷⁰ En 1985, la Cour Suprême reconnaissait dans l'affaire *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpson-Sears Ltd.* que la plaignante n'aurait pas du être congédiée par son employeur parce qu'elle refusait de travailler certains jours compte tenu de ces croyances religieuses.

alors sous la bannière de la lutte contre le racisme au sein des institutions que plusieurs acteurs vont se mobiliser pour contrer la discrimination « exercée par les gouvernements fédéral, provincial et municipal » (*Le Journal de Montréal* 1983).

À Montréal, plusieurs acteurs se mobilisent, dont des associations, mais aussi des élus municipaux du RCM. Les associations ethniques et de défense des immigrants et des minorités ont changé au début des années 1980. Comme le montre Denise Helly, si des « traditionnalistes » « refusent de voir leur culture de socialisation transformée et défendent une seule et unique fonction des associations ethniques : la clôture culturelle » (Helly 1997, 163), d'autres associations ethniques se sont diversifiées. Le changement provient notamment de personnes qui s'engagent au sein d'associations pour promouvoir des activités sociales et des valeurs de justice sociale plus que pour préserver valeurs familiales et propres au pays d'origine (Helly 1997, 163). On trouve de plus en plus associations de défense des droits, comme le Comité pour la promotion des minorités (CPM) qui représente plusieurs groupes ethniques ou encore le Centre de recherches action en relations raciales (CRARR) dont une des stratégies est de contribuer à créer des formes de médiations spécifiques avec les institutions publiques dont les municipalités.

Néanmoins, les associations ethniques et de défense des immigrants et des minorités ethnoculturelles ont peu pénétré le mouvement communautaire issu des comités de citoyens et des groupes populaires qui sont restés deux réalités disjointes (Reichhold 1999, 470). Si les mouvements urbains des années 1980 ont plutôt cédé la place à des mouvements féministes, écologistes ou pacifistes (Hamel 1985, 244 ;

Favreau 1988), l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles n'a pas été un nouveau point de référence au sein de ces mouvements.

D'autre part, avec les élections municipales de 1982, le Rassemblement des Citoyens de Montréal (RCM) redevient une force politique importante en obtenant 35 % des voix et en faisant élire quinze candidats. Fort de ce nouveau poids politique, des élus — notamment anglophones et d'origines immigrantes comme Sam Boskey ou Kostas Georgoulis « responsable des questions ethniques pour le caucus des conseillers RCM » — vont faire plus en pression sur l'administration Drapeau pour qu'elle adopte des mesures en faveur des immigrants et des minorités ethnoculturelles.

À Laval, il existerait des « barons ethniques »⁷¹, soit des élites lavalloises principalement d'origine européenne qui ont une influence sur les élus politiques. Il apparaît que ces « barons ethniques » jouent un rôle relativement « classique » de marchandage politique, soit garantir un soutien politique des membres de la communauté aux élections en échange de « services ». Aussi, un de nos répondants nous explique qu'avec ces « différents lobbies (...) cela se réglait directement entre le maire et les barons ethniques »⁷². Cependant, nous n'avons pas observé d'opposition politique structurée ni de mobilisation organisée en faveur des immigrants et des minorités ethnoculturelles. La situation lavalloise est alors bien différente de la situation montréalaise, et en particulier parce que les facteurs comme l'organisation

⁷¹ Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007.

⁷² Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007.

politico-administrative et les relations avec la société civile ne sont pas reliés avec la situation des relations intergouvernementales et avec l'évolution des discours.

L'effet déstabilisant de la configuration institutionnelle est par conséquent moins important qu'à Montréal. Ceci explique que les premières mesures locales à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles reviennent à des services locaux montréalais.

3.7.2 Les premières mesures locales

Les conflits dans l'industrie des taxis montréalais ont conduit pour la première fois au Québec à une enquête menée par la Commission des droits de la personne⁷³. Après enquête, la Commission des droits de la personne propose notamment la création d'une table de concertation afin de traiter des recommandations faites par la Commission des droits de la personne et d'apporter les modifications institutionnelles requises.

Or, cette table fait participer plusieurs acteurs⁷⁴, dont la Ville de Montréal et la CUM, afin de mettre en place des clauses antidiscriminatoires. Bien que ponctuelle, la création de la table illustre d'une part la volonté de concertation des acteurs impliqués, mais surtout pour notre propos, sensibilise l'administration municipale à la discrimination raciale.

⁷³ En 1982, la Commission des droits de la personne du Québec reçoit 600 appels par an de citoyens qui se disent victimes de discriminations raciales (Allen 1982). Dans ce cas, la Commission des droits de la personne enquête de manière globale sur une industrie et non à partir de plaintes directes portées par un individu.

⁷⁴ Des représentants des associations de chauffeurs, des représentants de l'industrie du taxi à Montréal, la Ligue des droits et libertés, des représentants de la CUM, de la Régie de l'assurance automobile du Québec, du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration et du service de circulation de la Ville de Montréal font partie de la table de concertation.

Toutefois, les cas de violences policières, les accusations de ciblage ethnique ou de racisme ont contribué à développer l'idée selon laquelle la diversification des origines ethniques des employés pourrait contribuer à une meilleure compréhension de la diversité culturelle et à une pacification sociale. La représentativité des employés au sein du service de police de la CUM (SPCUM) devient une question pressante et certains affirment qu'elle constitue une « voie privilégiée pour l'intégration des minorités » (Leclerc 1984a).

En 1983, le Comité pour la promotion des minorités (CPM) demande que les autorités municipales créent un programme d'action positive pour les « minorités ethniques visibles », notamment au sein du SPCUM. L'année même de sa création en (1983), le Centre de recherche-action sur les relations raciales (CRARR) lance une recherche sur les relations entre la police et les minorités ethniques, plus spécifiquement pour promouvoir une représentation ethnique plus équitable des minorités (Helly 1997, 86). Le CPM rappelle que, bien que composant 15 % de la population de l'île de Montréal, les minorités visibles ne représentent que 4 % des effectifs du SPCUM (*Le Devoir* 1983). La journaliste Sheila McLeod Arnopoulos rejoint ces critiques et reproche aux autorités municipales le fait qu'« elles ne s'intéressent guère au 20 % de la population de Montréal qui n'est ni francophone, ni anglophone ». Selon la journaliste, « l'indifférence à l'égard des minorités visibles dans le service de police est un indice parmi d'autres du retard que manifeste la pensée sociale de nos conseillers et de nos fonctionnaires à l'Hôtel de Ville » (McLeod Arnopoulos 1983). D'autres titres évocateurs tels que « la communauté noire blâme l'administration Drapeau pour sa politique blanche » (Leroux 1983)

montrent des tensions palpables. Aussi, la fondation afro-asiatique du Canada affirme : « le maire Drapeau n'a jamais aimé les Noirs et il n'a jamais voulu communiquer avec nous. À Montréal, 99,9 % des salariés de la ville sont Blancs et dans la police sur les quelque 4 000 agents, deux seulement sont Noirs » (Leroux 1983). Cependant, les réponses du président du comité exécutif de la CUM ne vont pas dans le sens de ces demandes, ce dernier déclarant que : « ce n'est pas parce que les groupes ethniques sont sous-représentés au sein de la police de la CUM qu'il faut se mettre à faire du racisme et engager spécifiquement des nouveaux policiers grecs, haïtiens ou italiens » (Pilon 1983).

Néanmoins, les demandes pour plus de représentativité au sein de la fonction publique municipale ne faiblissent pas. Selon le porte-parole de la Table de concertation⁷⁵ des travailleurs et travailleuses des communautés culturelles, Luciano Del Negro, cette sous-représentation « frôle le scandaleux, voire l'intolérable » (dans Tasso 1984). La Table de concertation des travailleurs et travailleuses des communautés culturelles recommande alors à la Ville d'appliquer un programme d'accès à l'égalité. Elle lui reproche aussi de ne pas être présente dans les quartiers ethniques et dénonce un manque d'information à l'intention des minorités quant à leurs droits et à l'accès aux services municipaux (Tasso 1984).

Les élus de l'opposition RCM font également pression sur l'administration Drapeau. C'est le cas de Sam Boskey, conseiller municipal de Décarie, qui avait fait campagne en 1982 sur ce thème. Il organise une réunion conjointe avec des

⁷⁵ La Table de concertation est appuyée sur cette question par différents groupes ethniques, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), la Confédération des syndicats nationaux (CSN), la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) et la Ligue des droits et libertés.

représentants de son parti (le RCM), du CPM et de la Commission des droits de la personne afin de discuter de la possibilité de mettre sur pied des programmes d'affirmation positive. Alors que Jean Doré est chef de l'opposition au conseil municipal de Montréal, le RCM demande des mesures concrètes à l'administration municipale⁷⁶. Sous l'impulsion de Kostas Georgoulis, Jean Doré fait inscrire deux motions pour le comité exécutif en décembre 1984. L'une concerne la possibilité de mettre sur place un service d'accueil et d'information pour les diverses minorités ethniques (ce qui permettrait d'offrir des informations sur les services municipaux et d'assister les personnes dans leurs démarches dans la langue maternelle du requérant). L'autre motion vise la mise en place d'un programme d'accès à l'égalité, qui commencerait par la compilation et par la publication de statistiques sur l'origine ethnique des employés municipaux et sur leur capacité à communiquer dans d'autres langues, car des exigences linguistiques particulières pour certains postes reliés aux services directs à la population d'origine ethnique pourraient être requises (RCM 1984 ; Georgoulis 1985).

Face à l'intensification des débats — recommandations de groupes de la société civile, pressions d'élus et médiatisation du problème de racisme au sein de la CUM — et malgré ses réticences initiales, la CUM n'a plus vraiment le choix : la Commission de la sécurité publique de la CUM rédige un rapport en 1984 qui traite des relations entre minorités ethniques et la police. Le rapport, très court, contient cinq recommandations. Parmi elles, la police devrait faire des campagnes de promotion auprès des établissements scolaires pour encourager les jeunes à devenir

⁷⁶ Jean Doré est conseiller municipal à la suite d'une élection partielle et est chef d'opposition depuis 1984 pour le RCM.

policiers, supprimer les règles sur la taille minimum requise afin de permettre au plus grand nombre de poser sa candidature (pour les femmes par exemple) ou encore recevoir des plaintes des citoyens.

Mais ce rapport, de manière générale, ne convainc pas. Les critiques proviennent notamment de conseillers de ville du RCM et du Centre communautaire noir de la Petite Bourgogne. Ils critiquent la faiblesse de ces recommandations, jugées « molles »⁷⁷ et sans contenu, ayant pourtant nécessité plusieurs mois de préparation. Le RCM insiste sur le fait que « *to change the situation, the political will must not be limited to hiring some "ethnic representatives". There must be a desire to arrive at real solutions to the problems of ethnic and race relations in the community* » (RCM 1984). Le RCM s'adresse aussi directement au syndicat de la police — La Fraternité — pour faciliter la transformation de l'embauche⁷⁸.

Si la réponse immédiate ne vient pas du service de police, elle vient cependant d'un service de la CUM. En effet, la Commission de transport de la communauté urbaine de Montréal (CTCUM)⁷⁹ annonce en 1984 qu'elle veut mettre de l'avant un programme d'égalité en emploi (CTCUM 1984). Elle envisage dans un premier temps le dossier des femmes, mais mentionne que l'intégration des minorités visibles, des Autochtones et des personnes handicapées constitue les dossiers à suivre. Néanmoins, en attendant l'entrée en vigueur de la partie III de la Charte — effective

⁷⁷ Les arguments avancés par le RCM et les représentants du centre communautaire sont que les procédures de révisions des plaintes ne sont pas nouvelles et souvent inefficaces (en moyenne, 83 % des plaintes des citoyens ont été rejetées ces dernières années) et que les violences policières notamment vis-à-vis des citoyens noirs continuent (DeMara 1985).

⁷⁸ « *The police union has an important role to play: its collaboration can ensure a smoother transformation* » (RCM 1984).

⁷⁹ L'ancienne STCUM et l'actuelle STM.

en 1985 — qui rend possible l'instauration de programmes d'accès à l'égalité et de mesures de redressement pour éliminer la discrimination, la CTCUM annonce des mesures d'égalité des chances et des mesures de soutien, mesures encore peu contraignantes. De son côté, le Service de police de la communauté urbaine de Montréal (SPCUM) doit aller plus loin⁸⁰.

En 1985, le projet de création d'un comité consultatif sur les relations interculturelles est adopté et fait suite au Comité des relations avec les groupes ethniques de Montréal-Nord, créé en 1982 par le conseil municipal et qui poursuit l'objectif de faciliter intégration et pleine participation à la ville. Sa mission est « de promouvoir la tolérance, l'égalité entre les citoyens et la lutte contre le racisme au sein de l'institution qu'est la CUM, ainsi que de développer le sentiment d'appartenance à la communauté de toutes ses communautés ». Ce comité consultatif suscite cette fois-ci des appréciations plus positives des partis politiques municipaux, dont le RCM. Il est prévu que douze personnes issues des « communautés culturelles », dont des minorités visibles, et quatre membres de la CUM le composent. Le comité consultatif a un pouvoir de recommandation aux autorités de la CUM sur les sujets qui semblent importants. Mais dès l'annonce de sa création en 1985, le Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales de la CUM (CCRII-CUM) suscite des doutes et plusieurs remettent en question le fait que le Comité puisse avoir un réel poids sur les politiques adoptées, ayant un mandat trop large. C'est notamment la position d'un autre conseil consultatif, le Conseil consultatif de l'immigration et des communautés culturelles (CCCI) du

⁸⁰ Le service de police a instauré un Programme d'accès à l'égalité sur base volontaire en 1991.

gouvernement du Québec⁸¹, présent dans la très grande majorité des réunions concernant l'intégration des immigrants au niveau local qui, par la voix de sa présidente⁸², considère les mesures envisagées par la CUM comme étant trop timides.

Si, en 1985, le bilan des actions de la CUM est modeste⁸³, il n'empêche que c'est à cet échelon que les premières mesures locales concernant l'intégration des immigrants ont été prises. Le CCCI ne s'y trompe pas et valorise la prise en compte de l'intégration des immigrants :

[I]e grand Montréal constitue un pôle d'attraction qui joue un rôle essentiel comme lieu privilégié entre la majorité et les minorités culturelles, mais aussi comme laboratoire géant pour l'établissement de relations plus harmonieuses entre les institutions de l'administration supramunicipale qu'est la Communauté urbaine de Montréal et les minorités ethniques et visibles. C'est dans cette optique et pour respecter la même logique que le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration est le seul ministère du Gouvernement du Québec à avoir son siège social sur le territoire de la CUM et que notre Conseil est le seul conseil dont le siège social soit sur le territoire de la CUM. (Westmoreland-Traoré 1989)

Ainsi, au début des années 1980, se cristallisent des débats importants qui continuent aujourd'hui de traverser les réflexions sur l'intégration des immigrants : la lutte contre les discriminations et le racisme, le souci de pacification sociale et des relations harmonieuses et l'adaptation des services et des institutions publiques – dont les institutions municipales – à la diversité.

⁸¹ L'organisme a été créé en 1985. Il est actuellement connu sous le nom du Conseil des relations interculturelles (CRI). Il a une vocation de conseil auprès du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles dans la planification, la coordination et la mise en œuvre des politiques relatives aux relations interculturelles et à l'intégration des immigrants.

⁸² Juanita Westmoreland-Traoré est la première présidente de l'organisme (1985-1990).

⁸³ Élaboration et diffusion en milieu scolaire d'un programme d'information sur la carrière policière; révision par la commission de police du Québec des normes relatives à la taille et au poids; ajout au programme de formation de l'institut de police du Québec d'un cours sur les relations interculturelles et d'un cours de perfectionnement à cet égard; tenue d'une audience publique de la Commission de la sécurité publique sur le comité d'examen des plaintes (CUM 1985).

3.8 CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons montré la non-prise en compte de l'intégration des immigrants au niveau municipal. Nous l'avons expliqué par une configuration institutionnelle non propice, essentiellement marquée par la stratégie de monopolisation du gouvernement provincial quant à l'intégration des immigrants, une absence de discours municipal sur la diversité ethnique et culturelle, des municipalités au fonctionnement politico-administratif modernisé, mais dont les principaux acteurs — élus et fonctionnaires — sont peu sensibilisés à la diversité ethnoculturelle et à ses enjeux, non-sensibilisation par ailleurs partagée par les mouvements urbains de l'époque qui ont contribué néanmoins à animer la démocratie locale.

Plusieurs facteurs — au rang desquels figurent les volontés décentralisatrices du gouvernement provincial, les discours et les normes juridiques concernant les discriminations systémiques, le relai des élus politiques municipaux de gauche sur la question de l'intégration des immigrants à Montréal et, enfin, la politisation plus importante des associations ethniques et de défense des immigrants — ont cependant fragilisé cette configuration institutionnelle et ont permis l'adoption de mesures locales en direction des minorités ethnoculturelles et des immigrants.

Aussi, à partir des débats émergents sur le racisme, l'intégration des immigrants et les relations ethniques harmonieuses pendant les années 1980, des solutions pour répondre à ces enjeux ont été proposées : tables de concertation, programmes d'accessibilité en emploi, adaptation des services municipaux à la diversité

ethnoculturelle, conseils consultatifs, etc. Certaines de ces solutions ont été mises en place, comme en témoignent particulièrement le comité consultatif de la CUM et l'annonce de la mise en œuvre d'un Programme d'accès à l'égalité à la CTCUM.

Il n'en demeure pas moins que, si des acteurs municipaux se sont impliqués dans le débat, aucune mesure municipale n'a été prise par les Villes de Montréal et de Laval. Dans ce contexte, aucun mécanisme relationnel avec les immigrants et les communautés ethnoculturelles n'a été instauré dans les deux municipalités. L'objectif des prochains chapitres est donc de chercher quels sont les mécanismes relationnels qui vont façonner les trajectoires des villes en matière de gestion politique de l'intégration. Ces mécanismes opèrent dans deux configurations institutionnelles différentes, dont le changement est perceptible après des points tournants propres à Montréal et à Laval.

CHAPITRE 4 : L'INSTITUTIONNALISATION DE LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES À MONTRÉAL (1986-2000)

Depuis quelques années on se penche tellement sur les groupes ethniques qu'ils ont failli s'évanouir d'étonnement. Eux qui étaient si tranquilles d'ordinaire, sont soudain devenus des sujets à la mode. L'intérêt porté n'est pas forcément innocent. De ce fait, des politiciens, accompagnés d'une armada de bureaucrates déguisés en ethnologues improvisés, ou vice versa, sont débarqués chez des gens qu'on savait exister mais pas trop comment. Mémoire du Comité des communautés culturelles du RCM déposé à la Commission de développement culturel de la Ville de Montréal, 1988.

4.1 INTRODUCTION

Ainsi que nous l'avons montré dans le chapitre trois, la configuration institutionnelle précédente a été déstabilisée par plusieurs facteurs au rang desquels on note la tendance décentralisatrice du gouvernement provincial laissant plus de marge de manœuvre aux acteurs locaux, l'opposition politique des élus du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM) à l'Administration Drapeau, une mobilisation plus grande de la société civile en faveur des immigrants et des minorités ethnoculturelles en même temps que l'élaboration des discours et des normes juridiques sur la discrimination indirecte et systémique. Malgré tous ces

facteurs déstabilisants, aucune institution municipale formelle avant 1986 ne concerne les immigrants et les minorités ethnoculturelles à Montréal.

En 1988, comme en témoigne la citation extraite du mémoire du Comité des communautés culturelles du RCM déposé à la Commission de développement culturel de la Ville de Montréal, les immigrants et les groupes ethnoculturels « sont devenus des sujets à la mode ». Pour preuves, un élu du puissant comité exécutif est responsable du dossier des « communautés culturelles », plusieurs commissions permanentes du conseil ont traité de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles au niveau municipal, un bureau administratif est dédié à l'interculturalisme, un conseil consultatif sur les relations interculturelles est mis en place, un « programme d'accès à l'égalité à l'intention des communautés culturelles » est lancé et une *Déclaration de lutte contre la discrimination raciale* est affichée dans tous les locaux de l'Hôtel de Ville. Ainsi, il aura suffi de quelques années pour que la gestion politique de l'intégration soit institutionnalisée à Montréal.

Comment expliquer cette période d'innovation institutionnelle qui marque le début de la trajectoire de la Ville de Montréal en matière de gestion politique de l'intégration des immigrants et des communautés ethnoculturelles et quelles en sont ses inflexions ?

Nous démontrerons en quoi la retraite de Jean Drapeau et la période électorale qui suit, constituent un **point tournant** pour la gestion politique de l'intégration à Montréal et illustrent le passage d'une configuration essentiellement centrée autour de la construction de l'État québécois à une autre configuration, plus marquée par un

ancrage au local. Si la continuité avec les dernières années de la configuration précédente est certaine, nous démontrerons également que la configuration institutionnelle qui prévaut à partir de 1986 à Montréal est désormais plus propice à l'innovation institutionnelle en matière d'intégration des immigrants et des communautés ethnoculturelles. Au niveau des **relations intergouvernementales**, cette configuration est marquée par une poursuite de la tendance décentralisatrice au niveau provincial et par une certaine municipalisation des enjeux dans un contexte économique marqué par le néolibéralisme, mais aussi par de très importants débats constitutionnels. Les **discours et les normes** vis-à-vis des immigrants et des minorités ethnoculturelles sont également sujets à d'importants changements comme en témoigne l'adoption de la *Déclaration sur les relations interethniques et interraciales* de la province de Québec en 1986, mais aussi la *Déclaration sur l'amélioration des relations interraciales dans les municipalités* adoptée la même année par la Fédération canadienne des municipalités. De plus, l'élection du RCM a bouleversé les structures **politico-administratives** de la Ville. Les **relations avec la société civile** sont elles aussi en évolution, si l'on tient compte de la nouvelle organisation politico-administrative déclenchée par le RCM, de ses velléités participatives, mais aussi du discours et des politiques néolibérales qui mettent l'accent sur la responsabilisation du citoyen et ce, alors que les groupes ethnoculturels et de défense des immigrants sont mieux structurés et plus mobilisés à Montréal.

Nous démontrerons que l'institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration à Montréal repose sur un mécanisme spécifique. Nous avons identifié ce

mécanisme comme étant un **mécanisme de médiation ouverte** avec les immigrants et les groupes ethnoculturels. Par mécanisme de médiation ouverte, on entend la reconnaissance par la municipalité de leur légitimité dans la représentation des intérêts et en conséquence l'ouverture des canaux de médiation à la représentation de ces intérêts.

Beaucoup de réalisations fondées sur ce mécanisme ont été faites pendant les deux mandats du RCM, de 1986 à 1994. Nous mettrons néanmoins l'accent sur le premier mandat — 1986 à 1990 — compte tenu du fait qu'il correspond aux principales innovations institutionnelles, le deuxième mandat apparaissant plutôt comme une période de consolidation des actions entreprises. Nous verrons aussi les résistances et les conflits que cette période d'innovation institutionnelle a suscités entre les promoteurs du changement et ceux du statu quo et quelles en sont les conséquences. En suivant la distinction opérée par Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen (2005) entre le processus de changement institutionnel et les résultats de ce changement, nous verrons que ces derniers ne sont pas « radicaux », les institutions politiques destinées à l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles renvoyant à celles « *that are interesting precisely because if we look at them (...) we are struck, simultaneously, by how little and how much they have changed* » (Katzenstein dans Thelen 2003, 211).

L'élection de Pierre Bourque et de son parti Vision Montréal en novembre 1994, puis sa réélection en 1998, même si elles constituent une alternance politique importante, n'ont pas changé les bases sur lesquelles a été institutionnalisée la gestion

politique de l'intégration des immigrants et des communautés ethnoculturelles. Néanmoins, la configuration institutionnelle connaît certaines inflexions comme le début du processus des fusions municipales engagé par le gouvernement provincial, la concentration des processus décisionnels au niveau des élus, une intensification des discours et des pratiques de partenariats entre les ordres de gouvernement et des organismes de la société civile dans la délivrance des services, qui se reflètent par des changements dans les politiques mises en place. Si la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles repose toujours sur un mécanisme de médiation ouverte, ce dernier se personnalise et se territorialise.

4.2 LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES À UN POINT Tournant : L'ÉLECTION DU RCM EN 1986

Après plus de vingt-cinq ans continus de règne sur la vie politique montréalaise, Jean Drapeau annonce qu'il n'est pas candidat à sa propre succession pour les élections municipales de 1986. Cette décision marque la fin d'une ère propre à Montréal et, avec la période électorale qui la suit, constitue un véritable point tournant au niveau de l'institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration. Au niveau des relations horizontales, alors que le nouveau candidat à la mairie pour le Parti civique de Montréal, Claude Dupras, reste dans l'ombre de son prédécesseur, les électeurs montréalais montrent une nette préférence pour Jean Doré, qui connaît « un *momentum* exceptionnel » (Quesnel 1992, 9) et remporte une large victoire, ce dernier faisant élire 55 de ses 58 candidats avec 67 % du vote. Ce raz-de-marée a été attribué à l'ouverture du RCM au monde des affaires, l'affranchissant de l'image

d'un parti « *more interested in bringing down the capitalist system than seizing power at city hall* » (Peritz 1984 dans Thomas 1997, 92).

Au soutien du monde des affaires *et* des syndicats (Milner 1988, 5), il faut ajouter celui des groupes communautaires acquis durant les années antérieures (Hamel 1989) qui « *remained an important base for the party until it finally took power in 1986* » (Lustiger-Thaler et Shragge 1998, 237), car le RCM comptait dans ses rangs de nombreux militants impliqués dans des associations locales actives qui ont joué pour beaucoup dans son succès. Si ces appuis au RCM ont bien été analysés, l'appui de certains groupes ethniques et de leurs responsables est en revanche passé quasi inaperçu. Or certains *leaders* reconnus d'organismes ethniques ou de services aux immigrants à Montréal ont apporté un soutien actif au RCM et ce, au travers de rencontres organisées par le groupe de travail créé au sein du parti sur les communautés culturelles. C'est à partir de ce comité que s'élabore la campagne électorale du RCM pour les questions touchant aux « communautés culturelles » (comme des propositions de politiques, conseils sur les discours à prononcer par le candidat Doré, événements auxquels il devrait participer, etc.).

Cette période électorale médiatise la question de l'intégration des immigrants d'une manière jusque-là inégalée. Elle constitue l'occasion d'exposer les principaux problèmes d'intégration pour les immigrants et les minorités ethnoculturelles à Montréal, mais aussi le « stock » de solutions que la municipalité peut mettre en œuvre pour y répondre. Il est désormais admis que la municipalité a un rôle particulier à jouer dans le domaine de l'intégration des immigrants et des minorités

ethnoculturelles et tous les partis politiques municipaux, dont le Parti civique, s'accordent sur la nécessité d'adopter des mesures spécifiques pour les immigrants et les communautés ethnoculturelles, illustrant le phénomène de modernisation et de professionnalisation du système politique local évoqué dans le chapitre précédent. Un débat organisé autour d'options divergentes proposées à l'électorat est désormais possible, remplaçant « l'échange à bâtons rompus entre individus représentant un quartier ou simplement occupant un siège au conseil municipal » (Quesnel-Ouellet 1986, 317).

Le Parti civique propose de reconnaître l'apport des « communautés culturelles » à la vie montréalaise et d'adapter des services municipaux. Claude Dupras se prononce dans les débats sur l'affichage commercial uniquement en langue française pour permettre que, dans certains cas, n'importe quelle autre langue puisse figurer au sein de l'espace urbain. En effet, à la suite de Robert Bourassa qui avait promis pendant la campagne électorale provinciale en 1985 de modifier des « irritants » de la loi 101, dont les dispositions sur l'affichage unilingue français (Levine 1997, 215), le Parti civique de Montréal demande un statut particulier pour Montréal. Selon Claude Dupras, « on n'a pas à être mesquin. La langue française n'est plus en danger à Montréal et la race française non plus au contraire ». La question linguistique « suscite moins de passion qu'auparavant. On est protégé. On n'est plus en danger. La loi 101 a fait un excellent travail et les petits immigrants parlent tous français » (Favreau 1986, A5). Enfin, il compte favoriser l'embauche des minorités au sein de l'administration municipale en publiant des annonces de poste en langues étrangères, mais son parti n'est pas favorable à la mise en place des mesures

de discrimination positive. Il y est même carrément hostile : la discrimination positive est « un mot qui répugne à M. Claude Dupras » (*Le Devoir* 1986, A3). Une voix montante du Parti civique, Nicole Gagnon-Larocque, justifie cette position : « *It's so difficult to judge competence. We'll have to be very careful not to develop a backlash* » (Block 1986, B5).

Le programme de Jean Doré contient des propositions similaires à celles de Claude Dupras comme la création d'un service d'information multilingue pour faciliter l'accessibilité des services municipaux aux personnes allophones, mais ce dernier défend une position plus ambiguë que Claude Dupras sur la question de l'affichage en français. Les deux programmes se différencient également en ce qui concerne la mise place de quotas pour l'emploi de minorités ethniques que Jean Doré ne refuse pas a priori. Une obligation contractuelle est proposée pour les entreprises qui feraient affaire avec la Ville, de même que la présence d'un ombudsman pour recevoir les plaintes des citoyens. Une consultation permanente avec les communautés culturelles est envisagée et le candidat Doré annonce que le parti établira un « comité consultatif permanent sur les minorités, avec un représentant choisi par chaque minorité importante » (dans Noël 1986, B4).

Enfin, le candidat de l'Alliance démocratique municipale, Kenneth Cheung revendique quant à lui le fait d'appartenir aux « minorités visibles » et soulève l'enjeu particulier de l'adoption controversée du règlement de zonage 6513 par l'administration Drapeau-Lamarre en 1984, qui stoppait de fait l'expansion commerciale du quartier chinois (Masse 1986). L'ADM promet une utilisation du

zonage qui reflète les aspects multiculturels de Montréal. Il note le besoin d'améliorer les relations entre la police et les minorités, d'adopter une politique antidiscriminatoire pour les logements sociaux administrés par la Ville de Montréal et de mettre en place un « programme d'équité en emploi » pour les minorités ethniques comme de souscrire à des obligations contractuelles obligeant les entreprises privées recevant des contrats de la part de la Ville de Montréal de promouvoir une action positive envers les minorités, comme la Ville de Toronto l'a déjà fait (Cheung 1986).

S'il y a un consensus quant à la légitimité de mener des mesures relevant de l'égalité des chances ou de soutien comme les actions municipales sur la reconnaissance de la diversité (fêtes, toponymie par exemple), il n'y en pas pour les mesures les plus contraignantes comme les mesures de redressement (programmes d'accès à l'égalité et les obligations contractuelles). De plus, seul le RCM propose un organisme de représentation politique pour les immigrants et les communautés ethnoculturelles. Au niveau de la représentativité des élus municipaux, les conseillers élus du RCM ont des origines ethniques diversifiées qui contrastent avec l'homogénéité de l'administration Drapeau. Cependant, il reste qu'ils appartiennent « aux minorités les mieux établies » (Weston 1990, 226) compte tenu du fait que les deux grands partis municipaux n'avaient pas présenté de candidats issus des minorités visibles.

Mais après l'annonce du départ de Jean Drapeau qui a permis une redistribution des ressources politiques (Sabatier et Schlager 2000, 227) et a constitué un point tournant dans la trajectoire prise par la municipalité, l'institutionnalisation de la

gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles se construit au sein d'une configuration institutionnelle spécifique.

4.3 UNE CONFIGURATION FAVORABLE AU CHANGEMENT DANS LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES COMMUNAUTÉS ETHNOCULTURELLES

La configuration institutionnelle qui prévaut à partir de la seconde moitié des années 1980 est propice à l'institutionnalisation de la gestion politique des immigrants et des minorités ethnoculturelles, compte tenu de la poursuite de la décentralisation dans un contexte économique néolibéral qui donne de nouvelles opportunités aux municipalités, un changement dans les discours mettant l'accent sur le rôle des municipalités en matière de relations « interraciales » et interculturelles, des élus au rôle revalorisé et en bonne position pour insuffler des changements au sein de l'administration municipale et une promotion d'une citoyenneté active alors que les groupes ethniques s'affirment de plus en plus comme des groupes de défense des minorités ethnoculturelles et des immigrants.

4.3.1 La poursuite de la décentralisation dans un contexte de politiques néolibérales

Le milieu des années 1980 est marqué par la conjonction de la poursuite de la décentralisation et la situation de crise des finances publiques (Andrew 1997, 134) et par l'adoption de politiques néolibérales. Le tournant néolibéral de la société canadienne, pris après le rapport de la Commission McDonald en 1985 (Beauchemin, Bourque et Duchastel 1995; Bradford 1998), est tangible au niveau des gouvernements fédéral et provincial. Les politiques du gouvernement progressiste-conservateur menées par Brian Mulroney — élu en 1984 — ont été analysées comme

des politiques de « démantèlement de l'État-providence » (Beauchemin, Bourque et Duchastel 1995, 29) tandis qu'au niveau provincial, Robert Bourassa — élu en 1985 — apparaît lui aussi comme un chantre du néolibéralisme (Milner 1988, 5), par exemple dans le domaine de l'aide sociale (Lustiger-Thaler 1994, 148).

Or, un lien important s'est opéré entre les politiques néolibérales des gouvernements supérieurs et la décentralisation. Si l'on ne peut pas « prétendre que le néo-libéralisme fut le véritable ou le seul inspirateur des réformes de décentralisation » (Jalbert 1991, 252), il n'en demeure pas moins que « *the questioning, if not dismantling, of the welfare state has led central governments to adopt policies of decentralization* » (Andrew 1997, 134). Avec l'assainissement des finances publiques, plusieurs « analystes considèrent que la décentralisation offre à l'État québécois l'opportunité de se décharger de certaines opérations lourdes à administrer » (Proulx 1997b, 116). Dans le contexte des compressions budgétaires décidées par le gouvernement fédéral à la fin des années 1980, plusieurs ont vu une tentation de la part des provinces, comme le Québec, de faire payer une partie de la facture aux municipalités (Hamel et Jalbert 1989, 18). Par exemple, compte tenu du fait que « tant le fédéral que le provincial ont drastiquement réduit les budgets habituellement consacrés aux communautés culturelles », « ces coupures poussent inévitablement les groupes à chercher d'autres sources de financement » (Ville de Montréal 1988b, 6) comme auprès des municipalités. Pour des acteurs municipaux, ces pratiques de décentralisation sont à surveiller, car elles pourraient conduire à ce que « les gouvernements fédéral et provincial profite[...]nt de la nouvelle situation

pour se retirer tranquillement d'un champ d'action dont la responsabilité leur incombe pleinement » (RCM 1988, 6).

Les relations intergouvernementales dans le dossier constitutionnel sont particulièrement tendues après l'échec de l'Accord du lac Meech qui, rappelons-le, avait pour objectif principal d'obtenir l'adhésion du Québec à la Constitution de 1982. Après l'échec de la ratification de l'Accord du lac Meech, les auditions de la Commission Bélanger-Campeau, commission provinciale sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec créée par Robert Bourassa, se sont déroulées en 1990 et en 1991. Elles ont illustré un point plutôt inattendu à savoir l'appui pour plus de contrôle local, et ce, indépendamment de la position sur la souveraineté du Québec (Côté 1997, 26). La décentralisation est alors valorisée en étant associée à des « valeurs telles que la liberté, le respect des identités culturelles, la diversité, la vie communautaire, etc. » (Proulx 1997b, 116), mais aussi à des valeurs comme l'efficacité. Néanmoins, la situation de la Ville de Montréal est particulière au sein de cette vague décentralisatrice. Le rapport du Comité consultatif sur le développement de la région de Montréal désigné par Brian Mulroney en 1986,

[...] argued that the governments of Quebec and Ottawa had both favored development of the rest of the province at the expense of Montreal and in so doing it touched upon another growing concern for those following Montreal municipal politics, the city's relative inability to control key economic or policy decisions which would determine its future. (Thomas 1997, 80)

En effet, le peu de leviers dont dispose Montréal met en lumière le fait que le gouvernement provincial

[...] ne cède qu'au compte-gouttes des pouvoirs décisionnels [...] octroie surtout des pouvoirs de gestion (Sokoloff, 1985 : 163-174), et [...] accorde plus facilement des compétences résiduelles et des tâches mineures et occasionnelles plutôt que d'allouer des fonctions permanentes aux instances régionales ou locales. (Jalbert 1991, 261)

Cependant, il n'empêche que ce dernier a « lâché du lest et accru relativement la marge de manœuvre des collectivités concernées, suffisamment du moins pour susciter dans bien des cas des aptitudes nouvelles à réagir et à s'organiser » (Jalbert 1991, 261). Les élus ont eu tendance à changer d'attitude, voulant d'autant plus intervenir dans des « secteurs moins traditionnels » (Hamel et Jalbert 1989, 36) et prendre des initiatives « *that had not been their traditional spheres of activity, and in this way they illustrated a desire to be more autonomous* » (Poirier Ch. 2005, 205) pour mieux maîtriser certains de ces leviers d'action.

Dans le domaine des politiques d'immigration et d'intégration des immigrants, le multiculturalisme canadien connaît sa phase d'expansion, par exemple avec l'adoption de l'Acte de multiculturalisme en 1988 (Abu-Laban 1994). Le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté joue alors un rôle indirect au niveau des municipalités canadiennes en subventionnant depuis 1984 le programme de relations interraciales de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), qui est la voix des gouvernements municipaux canadiens au niveau fédéral. La FCM propose alors un programme (par exemple FCM 1986) qui vise à aider les municipalités sur la façon de participer aux programmes des relations interraciales (Dabydeen 1991). En 1993, elle adopte un *Énoncé de politique sur les relations interraciales* axé sur l'égalité des citoyens, la participation à l'administration municipale, la lutte à la discrimination et au racisme dans l'emploi et les services. Au niveau provincial, l'Union des

municipalités du Québec (UMQ) a créé une Table de concertation des communautés culturelles, projet proposé par le Conseil des communautés culturelles et de l'immigration.

De plus, du point de vue des relations intergouvernementales, plusieurs débats existent quant à la capacité de la province de Québec de choisir ses immigrants. Par exemple, un des points particuliers de l'Accord du lac Meech concernait la reconnaissance accrue des pouvoirs provinciaux en matière d'immigration et le gouvernement de Québec demandait des budgets afférents dans le domaine de l'intégration des immigrants. L'échec de l'Accord du lac Meech gèle dans un premier temps ces revendications. En 1990, le gouvernement du Québec adopte quant à lui l'énoncé gouvernemental, *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*. Or, dans cet énoncé, le gouvernement de Robert Bourassa met en avant ses négociations avec le gouvernement fédéral concernant les niveaux d'immigration rappelant qu'ils doivent contribuer au maintien du poids démographique du Québec au sein de l'ensemble canadien.

4.3.2 Lutter contre la discrimination raciale et promouvoir des relations interculturelles harmonieuses

Si nous avons exposé le lien entre le contexte économique néolibéral et les stratégies décentralisatrices concernant les relations verticales entre province et municipalités, il reste maintenant à établir leur articulation avec les discours de lutte contre les discriminations. Des chercheurs ont analysé le discours néolibéral en privilégiant l'angle de la transformation du discours providentialiste plutôt que l'angle de sa disparition, et ont mis l'accent sur le respect de l'égalité des chances

(Beauchemin, Bourque et Duchastel 1995, 29). Ainsi, alors que le Canada proclame en 1986 la *Deuxième décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale*, le gouvernement provincial adopte la *Déclaration sur les relations interethniques et interraciales* le 10 décembre 1986. Dans cette déclaration, le gouvernement considère que « le racisme et la discrimination raciale sont autant de formes graves d'injustice sociale ». Si le gouvernement s'engage — en ce qui concerne les institutions — à « promouvoir le respect mutuel entre tous les groupes de la société et la représentation des différents groupes ethniques, raciaux et culturels dans tous les secteurs de la vie nationale » (Québec 1986), il se dit aussi convaincu que « c'est la responsabilité de chaque individu d'adopter à l'égard de toute personne une attitude de respect de sa dignité et de ses droits », rejoignant un des points centraux de l'approche néolibérale qui met l'accent sur la « responsabilisation sociale des individus » (Helly 2001, 18).

Au niveau des municipalités, ce type de discours se développe également comme en témoigne la Déclaration de la Fédération canadienne des municipalités sur l'amélioration des relations interraciales adoptée en 1986. L'accent n'est pas mis tant sur le devoir de responsabilisation des institutions publiques que sur les coûts que pourrait engendrer un tel désengagement et sur les bénéfices économiques que pourraient retirer les municipalités en s'impliquant dans le domaine des relations « interraciales » et interculturelles. Comme le précise Christian Poirier, « *good interracial relations could translate into greater economic development and an enhanced quality of urban life. Cities should be leaders in this area* » (Poirier Ch. 2005, 206).

Dans la seconde moitié des années 1980, même si l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles n'est pas une responsabilité municipale, la province s'étant assurée précédemment d'asseoir son monopole à ce chapitre, il est admis que les municipalités peuvent y participer, en particulier dans le domaine de la lutte contre les discriminations, et ce, alors que plusieurs incidents racistes mettent en cause la police de Montréal. De plus, les discours anti-immigration ressortent de manière épisodique. Des mouvements politiques comme Jeune Nation, liée au Front national de Jean-Marie Le Pen, prônent quant à eux la fermeture des frontières du Québec à l'immigration (Ville de Montréal 1992, 131) sans parler des mouvements néo-nazis et du Ku Klux Klan, faisant sporadiquement les manchettes, et qui témoignent d'un climat interethnique tendu (Pelletier 1992 ; Houda- Pépin 1992).

4.3.3 La mise en place de la réorganisation du système politico-administratif municipal

Concernant la mise en place de la réorganisation du système politico-administratif, la campagne du RCM a été menée sous le signe du changement, ce dernier ayant annoncé une réorganisation importante des institutions politiques et administratives. Comme l'une des principales critiques du RCM, lorsqu'il était dans l'opposition, concernait le caractère très centralisateur du comité exécutif, la première innovation sur le plan politique est d'avoir réformé le fonctionnement de ce dernier afin de le rendre plus collégial et plus transparent dans ses prises de décisions. « Ainsi, l'indiscutable prépondérance dont bénéficiaient le président du comité exécutif et le maire a fait place, du moins en théorie, à une direction plus collégiale » (Leveillée 1988, 52). À cela s'ajoute l'instauration de commissions permanentes du

conseil qui font des recommandations (soit de leur propre initiative, soit sur demande du conseil municipal) et mènent des activités de consultation auprès du milieu. Il s'agit d'une part de créer des processus de consultation avec la société civile — un des engagements forts du RCM pendant la campagne électorale — et d'autre part de revaloriser le rôle du conseil municipal qui, selon l'opposition RCM, ne servait qu'« à ratifier pro forma les décisions prises par le comité exécutif et ne disposait pas des ressources lui permettant de participer au processus décisionnel ou de consulter les citoyens et les citoyennes touchées par les politiques de la Ville » (Ville de Montréal 1987, 7).

Sur le plan administratif, la création du poste de secrétaire général, la diminution du nombre de services, la responsabilisation des cadres et la déconcentration de certaines fonctions administratives au niveau des quartiers ont été les principaux changements mis en place par le RCM (Léveillé 1988, 51). Or beaucoup de fonctionnaires, qui travaillaient au sein d'un système relativement stabilisé après vingt-cinq ans d'administration Drapeau, appréhendaient énormément ce changement. Mais comme l'alternance politique est considérée par plusieurs comme un moment bref où les élus sont plutôt en position de force pour instituer des changements, la modification des structures administratives en a été facilitée, et ce, même si des incertitudes peuvent perdurer et engendrer des résistances. De plus, l'administration RCM fait face à des dissensions internes. En effet, en 1987, Marvin Rotrand, un des *leaders* en matière de défense des immigrants et des minorités ethnoculturelles, rejoint par six autres conseillers municipaux, se positionne contre le maire Jean Doré et son comité exécutif. Plusieurs conseillers municipaux critiquent

également les membres du comité exécutif pour une centralisation du pouvoir jugée excessive, mais aussi pour la frilosité des mesures mises en place. Parmi eux – et en sus de Marvin Rotrand – plusieurs sont impliqués dans la gestion politique de l'intégration et ne se privent plus de critiquer ouvertement certaines réalisations de l'administration en ce domaine.

De plus, si avec le processus de décentralisation et de concertation, les élus locaux sont revalorisés au niveau des relations intergouvernementales (Andrew 1997, 134) et sont désormais « gratifiés du titre de partenaires et sollicités pour le dialogue » (Jalbert 1991, 260), le qualificatif de « partenaire » est aussi nouvellement attribué à la société civile.

4.3.4 L'injonction à une participation citoyenne

L'un des liens les plus importants au sein de cette configuration est celui qui joint les processus de décentralisation, les discours néolibéraux, les pratiques de concertation et la mise en avant de la participation accrue des citoyens à l'administration municipale propagée par les élus RCM.

Les politiques de décentralisation ont été analysées par les élus et les fonctionnaires comme le signe d'un retour et d'une revalorisation du local. Ainsi, s'est affirmée la volonté « de redonner vigueur aux organisations de la société civile, particulièrement aux organisations ancrées localement qui, seules, est-il postulé, peuvent restaurer un sens du vivre ensemble et une responsabilisation sociale des individus » (Helly 2001, 18). Dans les discours néolibéraux, le local a alors été considéré comme un échelon pertinent d'action publique, particulièrement du point

de vue de son efficacité. Or cette efficacité serait également améliorée par la poursuite des efforts de concertation avec les acteurs du milieu, d'où des médiations avec le secteur communautaire beaucoup moins tournées vers la contestation, ce dernier cherchant à négocier certains compromis avec les municipalités (Hamel et Jalbert 1989, 42). À ce chapitre, le RCM adhère

[...] volontiers au nouveau credo urbain selon lequel les politiques publiques urbaines se doivent d'être conçues, et parfois mises en œuvre par des mécanismes de concertation qui, en se perfectionnant tendent à éclipser les barrières théoriques et pratiques entre société politique et société civile, entre public et privé, et entre intérêt général et intérêts particuliers. (Léveillé 1988, 57)

Par exemple, relativement à un problème important de pauvreté à Montréal, de nouveaux groupes locaux, financés notamment par le gouvernement provincial, se sont engagés de manière active. Ainsi,

[...] community organizations became eligible for funding linked to service provision. (...) The number of community organizations grew rapidly and their functions were shaped by the moneys they received from the provincial government (...) at the same time, the shift toward service quieted the more overt political activity that was present in the previous period. (Lustiger-Thaler et Shragge 1998, 237)

S'il y a toujours peu d'articulation entre le milieu communautaire et les groupes ethnoculturels et de défense des immigrants, les revendications de ces derniers ont été renforcées par les déclarations de lutte contre les discriminations. A contrario, les groupes populaires au niveau municipal (Léveillé 1988, 60) sont marginalisés par rapport à l'essor des « nouveaux » groupes sociaux qui ne sont pas « nés des intérêts de classe mais des intérêts particuliers des individus et des groupes » (Bouchard et Hamel 1997, 144) dont les groupes de défense des immigrants font partie. Citons par exemple le Centre de recherche-action sur les relations raciales (CRARR), le Centre

maghrébin de recherche et d'information, mais encore des groupes tels que SOS Racisme Québec (cousin germain du SOS Racisme en France).

Au-delà des groupes, l'accent est particulièrement mis sur l'individu et sa participation. Or les politiques prises par l'administration municipale visant la participation et la consultation des citoyens pour plus de démocratisation au niveau local participent à la création de nouveaux canaux de médiation avec la société civile. Notons par exemple l'implantation des Bureaux Accès Montréal au niveau des neuf arrondissements de la Ville qui donnent accès à des services auparavant seulement disponibles à l'Hôtel de Ville de Montréal. Au chapitre de la consultation publique, si à la fin de l'année 1986, la procédure de questions au conseil en vertu de la loi 105 avait déjà été assouplie, le conseil municipal ayant ajouté une période de questions orales au début des séances, l'administration de Jean Doré a proposé la création de plusieurs instances de consultation publique : en plus des commissions permanentes du conseil municipal, le RCM a mis en place des comités-conseil d'arrondissement (CCA) et le Bureau de consultation de Montréal (BCM).

4.4 MÉCANISME DE MÉDIATION OUVERTE ET INNOVATIONS MUNICIPALES INSTITUTIONNELLES

Si, en matière de gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles, cette configuration est propice à des innovations institutionnelles, ces dernières reposent sur un mécanisme de médiation ouverte avec les immigrants et les groupes ethnoculturels. Les innovations se situent à tous les

plans des facteurs identifiés précédemment⁸⁴ : discursif, politico-administratif, intergouvernemental, et dans les relations avec la société civile.

Nous expliquerons comment ce mécanisme se construit autour des conflits entre les nouveaux acteurs défendant des changements institutionnels forts et d'autres acteurs, montrant au contraire beaucoup plus de résistance à de telles innovations. Si l'institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration des immigrants et des communautés ethnoculturelles a été possible grâce à une configuration favorable, il n'en demeure pas moins que certains éléments de continuité limitent les résultats du changement annoncé.

4.4.1 Les innovations discursives : l'adoption de l'interculturalisme

Concernant les discours et les normes, l'« interculturalisme » est devenu, à partir de 1988, le socle à partir duquel se base l'intervention des élus et des fonctionnaires. Les premiers contours du discours municipal sont dessinés par la Commission du développement culturel. La commission met en avant la reconnaissance du fait français comme trait dominant de la culture montréalaise, mais également l'adaptation nécessaire de la collectivité montréalaise à de nouvelles réalités migratoires, consécutivement à l'arrivée d'immigrants appartenant aux « minorités visibles » (Ville de Montréal 1988b, 38). De ce fait, la Commission du développement culturel a mis en exergue un des traits distinctifs de l'approche interculturelle, rappelée récemment par la Commission Bouchard-Taylor, à savoir

⁸⁴ Bien entendu, les facteurs de la configuration sont distincts des innovations en tant que telles.

que l'interculturalisme vise le rapprochement (CCPARDC 2008, 119), et concerne aussi bien la société d'accueil que les immigrants qui veulent y participer pleinement.

Cette approche concernant les « communautés culturelles », résultant d'un processus de consultation, a été suivie par un document administratif intitulé *L'administration municipale de Montréal et les relations avec les communautés culturelles*, dit Rapport Syms, publié également en 1988.

Rappelant le caractère français de la Ville de Montréal, assujettie à la loi 101, et la responsabilité de la municipalité dans le respect de l'identité culturelle du groupe majoritaire francophone, le document distingue quatre axes d'action : la promotion de relations interculturelles et interraciales harmonieuses (i), l'accessibilité (ii), la place des communautés culturelles au sein des effectifs municipaux (iii) et la contribution des communautés culturelles à la vie municipale (iv). Dans ce cadre, un des principes de base est la « réciprocité », « à savoir ce que la Ville peut faire pour les communautés culturelles et ce que les communautés culturelles peuvent faire pour la Ville » (Ville de Montréal 1988a, 25). Or, « le principe de réciprocité dans les relations avec les communautés culturelles dicte la nécessité, non seulement de reconnaître les apports des membres des communautés culturelles à la vie collective, mais de solliciter des collaborations concrètes de la part de ceux-ci et des organismes qui les représentent au profit de leur communauté et de l'ensemble de la population » (Ville de Montréal 1988a, 45). Cette participation passe pour Montréal par la consultation et la concertation des immigrants et des minorités ethnoculturelles, ce qui permet leur représentation dans la définition des intérêts.

Les élus municipaux utilisent quant à eux les principes de l'approche interculturelle de la Ville de Montréal et relèvent l'originalité du concept de « l'interculturalisme »⁸⁵. Partant du constat de la situation unique de Montréal,

[...] où le pluriculturalisme s'articule autour d'une communauté francophone elle-même minoritaire à l'échelle du pays, [i]l n'existe aucun modèle auquel nous référer ; nous devons inventer le nôtre. Notre réflexion sur le sujet nous a amenés à définir un nouveau concept pour lequel nous avons créé un néologisme : l'interculturalisme. (Verdon 1988, 16)

Alors que le multiculturalisme est analysé comme la « simple coexistence harmonieuse entre les cultures » (Verdon 1989, 5), l'interculturalisme est ici présenté comme la voie montréalaise qui affirme le caractère francophone de Montréal et qui insiste sur « le respect de l'expression et du rayonnement de chaque culture, et l'importance d'une recherche délibérée de réciprocité entre toutes les cultures » (Verdon 1988, 17). En raison du principe de réciprocité, Montréal reconnaît que les besoins des immigrants et des minorités ethnoculturelles sont légitimes et spécifiques. En retour, elle demande aux immigrants et aux minorités ethnoculturelles de respecter le caractère majoritairement francophone de Montréal et l'utilisation de la langue française.

Cette définition de l'interculturalisme s'est rapidement imposée aux élus et aux fonctionnaires municipaux d'autant qu'au niveau provincial, l'énoncé de 1990 insiste sur des éléments similaires. Il s'agit en particulier de la réciprocité, concept présent dans l'idée de « contrat moral » qui met l'accent sur l'acceptation par les immigrants

⁸⁵ Entretien avec Kathleen Verdon, le 25 avril 2007.

de s'intégrer au Québec avec sa langue et ses valeurs fondamentales, tandis que la société québécoise s'engage à s'adapter au pluralisme culturel.

De plus, il est intéressant de remarquer que « l'État québécois ne désigne pas son modèle d'aménagement de la diversité comme en étant un s'articulant autour du concept d'interculturalisme [même si] le terme "interculturel" est maintes fois évoqué » (Rocher *et al.* 2007, 211). Or, la Ville de Montréal a quant à elle défini l'interculturalisme. Dans son mémoire présenté à Commission parlementaire sur la culture - *L'immigration et l'intégration : Un enjeu québécois, une problématique montréalaise* (1991) —, la Ville spécifie que :

[l]interculturalisme repose sur le respect des communautés culturelles aussi bien que de la société d'accueil. Il affirme clairement deux notions fondamentales : le respect de l'expression et du rayonnement de chaque culture et la recherche délibérée d'une réciprocité entre toutes les cultures. À Montréal, le concept d'interculturalisme cherche à favoriser la rencontre de toutes les cultures en utilisant le français comme langue privilégiée de communications et d'échanges. (...) Dans ce contexte, il était donc normal que l'interculturalisme serve de principe structurant dans la réforme administrative que la Ville de Montréal a complétée au cours des dernières années. (Ville de Montréal 1991, 42)

Aussi, lorsqu'il s'agit de justifier la mise en place des autres innovations institutionnelles, les élus comme les fonctionnaires municipaux le font par rapport à ce concept.

4.4.2 Les innovations sur les plans politique et administratif

Les innovations sur le plan politique concernent essentiellement le comité exécutif, le parti politique et les commissions permanentes du conseil municipal. La création de commissions permanentes du conseil et la réforme du comité exécutif

sont alors placées au sommet du programme du RCM concernant la démocratisation de la vie politique municipale (Léveillé 1988, 52).

Des responsabilités précises sont aussi imparties à chacun des membres du comité exécutif, Kathleen Verdon étant la première responsable « des dossiers de développement culturel, des communautés culturelles et du tourisme » (Ville de Montréal 1987, 23). En 1992, lors du second mandat du RCM, c'est Joseph Biello qui est responsable des « relations interculturelles » au sein du comité exécutif.

En ce qui concerne le RCM, un mois après l'élection de novembre 1986, une résolution est adoptée au conseil du parti visant la création d'un comité afin de favoriser « la participation et l'intégration des groupes ethniques au sein du parti RCM » (RCM 1986). Dans ce cas, l'idée est proche de la récompense des personnes engagées pendant la campagne électorale : « l'appui de plusieurs conseillers est justifié par le travail et la collaboration de certains *leaders* des groupes ethniques lors de la campagne électorale » (RCM 1986). Cette motion, adoptée à l'unanimité, est présentée comme une « victoire pour les groupes ethniques » (RCM 1986). Pierre Goyer, qui participait déjà au groupe de travail pendant la campagne, est chargé de coordonner la formation de ce comité. En janvier 1987, onze personnes se portent volontaires pour former le « comité provisoire des groupes culturels du RCM ». Toutes, membres du RCM, sont d'origines diverses⁸⁶. Outre Pierre Goyer, un autre élu municipal, Costa Guirgopoulos, est invité à participer.

⁸⁶ Tel que mentionné : « haïtienne », « bulgare », « français-italo », « italien », « nord-africain », « alliance des Autochtones de Montréal », « représentant des africains » ; « italien » ; « grec », « grec » (RCM 1987a, 3).

Au-delà de la gratification des acteurs mobilisés pendant la campagne, en particulier, ceux issus des « communautés ethnoculturelles », la reconnaissance de ce groupe au sein du parti a institué le fait que les intérêts des groupes ethnoculturels et des immigrants sont légitimes et qu'ils doivent être représentés par un comité spécifique. Ce comité élabore des propositions devant être implantées par l'administration municipale sous forme de plans d'action à court, moyen et plus long terme⁸⁷, afin que soit définie une ligne de parti quant à la « politique d'information et d'intégration⁸⁸ à l'égard des communautés culturelles » (RCM 1987b). Ces discussions sont par ailleurs accélérées par le décès d'un jeune homme noir, Anthony Griffin, abattu par un policier ce qui a suscité beaucoup d'émotions à Montréal et a précipité les discussions sur les gestions politiques de l'intégration au niveau municipal⁸⁹.

Parmi les commissions permanentes du conseil municipal, trois se sont intéressées directement à la problématique de l'intégration des immigrants. Il s'agit

⁸⁷ En juin 1987, en vue de la préparation du Congrès annuel du RCM, le comité devenu « comité du RCM sur les communautés culturelles » diffuse ses trois principaux objectifs (composition de la fonction publique municipale, représentativité des membres au sein des organismes paramunicipaux, accessibilité des services municipaux). Lors du Congrès annuel de novembre 1987, quatorze propositions sont adoptées. Elles constituent ce que devrait être la politique d'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles de la Ville de Montréal : les politiques d'accès à l'égalité pour favoriser l'intégration en emploi, la promotion de relations interethniques harmonieuses notamment par le biais d'activités de sensibilisation à la diversité obligatoires pour les agents municipaux et l'adoption d'une déclaration officielle contre le racisme et la discrimination. Enfin, le RCM insiste sur la consultation avec les communautés culturelles en demandant d'établir un conseil consultatif formé des représentants des organismes communautaires des communautés culturelles et des minorités visibles relevant du bureau du maire et du comité exécutif. L'administration devrait également procéder à un exercice de consultation large pour voir si les services sont bien adaptés aux besoins des communautés culturelles, notamment du point de vue du développement culturel RCM (1987b).

⁸⁸ Souligné par nous.

⁸⁹ Le comité pour les communautés culturelles du RCM demande une prise de position commune de la part du comité exécutif sur cette affaire, soit une déclaration qui reconnaisse l'urgence d'agir sur la question du racisme, de demander la tenue d'une enquête publique, et de participer à la marche de solidarité organisée en l'hommage d'Anthony Griffin, propositions auxquelles Hélène Côté, présidente du RCM à l'époque, répond positivement.

de la Commission permanente du développement culturel, de la Commission de l'administration et des finances et de la Commission du développement économique. Nous insistons ici sur la première consultation menée par la Commission permanente sur le développement culturel⁹⁰, que nous avons précédemment abordée, qui commence dès décembre 1987 et traite des « composantes ethniques d'une politique culturelle montréalaise » (Ville de Montréal 1987, 11). La Commission dépose le rapport *Les aspects multiethniques d'une politique de développement culturel* et dépasse les aspects strictement « culturels » de son mandat. Le rapport présente quatorze recommandations au conseil municipal, dont les premières sont : « l'intégration des communautés culturelles à l'intérieur de l'appareil administratif municipal par le programme d'action positive à l'emploi », une formation à l'interculturel pour les employés municipaux, la création d'un comité permanent de liaison et de consultation avec les groupes ethnoculturels (Ville de Montréal 1988b, 41-44), allant dans le même sens que les recommandations faites par le groupe RCM lors du congrès de 1987.

Certains acteurs, ayant joué un rôle important en 1986 et promoteurs d'une action municipale en faveur des immigrants et des minorités ethnoculturelles plaident toutefois pour un changement plus rapide en matière d'intégration des immigrants et sont plutôt critiques des mesures prises par l'administration Doré. Parmi eux, notons le comité du RCM sur les communautés ethnoculturelles, des élus comme Sam

⁹⁰ Parmi les groupes ayant participé aux travaux de la Commission, la consultation a été particulièrement bien suivie par les « groupes préoccupés de la défense des intérêts et du soutien à des communautés culturelles » (Ville de Montréal 1988b, 16), mais aussi par les organismes du milieu à vocation culturelle et par les intervenants politiques. Cette participation significative du public confirme la situation d'attente importante de la part des immigrants et des communautés ethnoculturelles vis-à-vis de l'administration municipale.

Boskey (vice-président de la Commission sur le développement culturel), des responsables de groupes ethniques comme la présidente du CRARR mais aussi des observateurs de la vie politique municipale qui souhaiteraient que la représentation des intérêts des immigrants et des minorités ethniques soit assurée par des mesures plus importantes dans ce domaine. En 1987, quelques semaines après la célébration du premier anniversaire au pouvoir de l'administration municipale, le congrès du RCM constitue une occasion de faire le point sur les changements réalisés par la nouvelle administration Doré.

Le comité du RCM sur les communautés culturelles fait pression sur le comité exécutif pour l'adoption, « dans les plus brefs délais », des mesures que ce dernier a proposées en matière d'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Stewart Istvanffy, du comité, insiste sur l'urgence de mettre en œuvre « une politique d'égalité en emploi » (*The Gazette* 1987). De plus, des militants RCM trouvent les réformes instaurées par l'administration Doré trop timides, ces critiques faisant ressortir les dissensions entre « pragmatiques » et « radicaux » (Milner 1988 ; Thomas 1997). D'autres appréciations se font également entendre sur les réalisations en matière de gestion politique de l'intégration, considérées comme étant trop timorées. En effet, Corinne Jetté, présidente du CRARR, a mis en doute la capacité des acteurs municipaux « *in representing and promoting minorities' interests at the municipal level* » (Jetté 1987). Ces critiques sont reprises par Brendan Weston, journaliste au *Montreal Mirror*, qui dénonce « la piètre performance » de la municipalité en ce domaine (Weston 1990, 227). Enfin, la « grogne » de certains militants se propage à des élus qui eux aussi contestent ce virage jugé trop

électorale. C'est dans ce prolongement que l'on comprend la démission en 1988 et en 1989 des conseillers du RCM, comme Sam Boskey, Marvin Rotrand ou Pierre Goyer qui critiquent une trop grande centralisation du pouvoir dans les mains du comité exécutif, des efforts de démocratisation insatisfaisants, des orientations progressistes dénaturées⁹¹ ou encore la tiédeur⁹² des mesures prises par le comité exécutif de la Ville de Montréal.

À ces acteurs les plus critiques, se joignent d'autres acteurs en faveur d'un changement, mais avec des stratégies moins radicales. À cet égard, mentionnons les travaux menés par les commissions de l'administration et des finances et du développement économique, respectivement présidées à partir de 1988 par Joseph Biello et par Abe Limonchik en 1986. Ces deux élus, à l'instar de Sam Boskey au niveau du développement culturel, ont une longue implication auprès des communautés ethnoculturelles ; c'est le cas par exemple d'Abe Limonchik, son implication en faveur des immigrants et des minorités ethnoculturelles étant bien connue au sein du RCM⁹³.

La Commission de l'administration et des finances a traité de l'intégration des immigrants en emploi, plus particulièrement à travers le « programme d'égalité des

⁹¹ Marvin Rotrand dénonce en particulier des politiques trop néolibérales en matière de logement : « Nos opposants traditionnels parmi les promoteurs immobiliers sont aujourd'hui plus que ravis de votre administration, alors que déchantent nos alliés de longue date au sein des groupes de préservation du patrimoine urbain ou de défense des droits des locataires » (Rotrand 1990, 273). Sam Boskey critique la perte des valeurs progressistes du RCM et de l'administration Doré et s'engage à continuer de défendre ailleurs (il s'est joint par la suite à la Coalition démocratique de Montréal) « la nécessité d'une politique multiculturelle non discriminatoire » (Boskey 1990, 279).

⁹² Pour Pierre-Yves Mélançon, démissionnaire lui aussi, « le 9 novembre 1986, les Montréalais et les Montréalaises tournaient la page. (...) Montréal pouvait passer de l'ère de l'éclairage à la chandelle à celle de l'électricité. Malheureusement, au lieu de poser une 100-watts, comme on s'y attendait, vous vous êtes contentés d'une 15-watts » (Mélançon 1990, 271).

⁹³ Entre autres, entretien 15, le 29 mars 2007 ; entretien avec Kathleen Verdon, le 25 avril 2007 ; entretien 18, le 30 avril 2007 et entretien avec André Cardinal, le 30 mai 2007.

chances dans l'emploi ». La Commission dépose un rapport intitulé *Le point sur la politique d'intégration des communautés culturelles à la Ville de Montréal* (1989) qui s'intéresse aux différentes étapes de l'instauration du programme d'accès à l'égalité et demande des réalisations et des précisions de la part du comité exécutif. Le rapport de la Commission du développement économique, *Les communautés culturelles : partenaires dans le développement économique de Montréal* (1992) met l'accent sur le rôle économique positif joué par les « communautés culturelles » sur le plan économique pour Montréal et invite la Ville à prendre des mesures pour encore le bonifier.

Une fois le rapport de ces commissions présenté et adopté par le conseil municipal, le comité exécutif doit y répondre. Dans la majorité des cas, le comité exécutif se dit en accord avec les recommandations. Cependant, au-delà des accords de principe, la question de l'impact des Commissions permanentes et du rapport de force entre celles-ci et le comité exécutif reste ouverte, le peu de pouvoir de ces commissions ayant été dénoncé par les conseillers RCM démissionnaires⁹⁴. Si le comité exécutif fait l'objet de critiques pour s'être enfermé dans le « bunker montréalais du deuxième étage » (Mélançon 1990, 270), ce dernier n'a pas non plus « les mains libres » en matière de gestion politique de l'intégration. Par exemple, l'adoption de la *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale* le 21 mars 1989, affichée dans les locaux de l'hôtel de ville, afin de souligner la Journée

⁹⁴ « Les commissions permanentes du conseil, une des réformes les plus importantes du RCM, n'ont que bien peu de pouvoirs. Elles sont tenues en laisse et continueront d'être impotentes à l'avenir, quand bien même les réactions du comité exécutif aux recommandations de ces commissions étaient sujettes à débat lors des séances du conseil » (Rotrand 1990, 273).

internationale contre la discrimination raciale, a suscité certaines résistances de la part de conseillers RCM⁹⁵ qui mettaient en doute l'utilité d'une telle déclaration⁹⁶.

À cela s'ajoutent des résistances importantes de la part d'élus, mais aussi de fonctionnaires quant à la mise en place de mesures au plan administratif. En effet, l'annonce d'une intervention plus systématique de la municipalité auprès des « communautés culturelles » n'a pas toujours été bien accueillie par les « effectifs municipaux » ; le rapport Syms relate ces réticences : la Ville s'ingérerait dans un dossier de juridiction qui n'est pas le sien, la systématisation des interventions vis-à-vis des communautés culturelles n'est pas jugée nécessaire et plusieurs ne sont pas convaincus de l'importance des enjeux de l'immigration et de l'intégration des communautés culturelles pour Montréal (Ville de Montréal 1988a, 16-17). Les innovations institutionnelles sont donc poussées par de nouveaux acteurs, mais aussi freinées par d'autres, beaucoup plus résistants au changement.

Sur le plan administratif, une innovation institutionnelle importante a eu lieu : la création du Bureau interculturel de Montréal (BIM) en 1988. Pour la mise en place des services administratifs, Kathleen Verdon a engagé une employée du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, cette dernière, essentiellement en lien avec le secrétaire général, agissait à titre de conseiller quant à aux mesures à prendre pour les communautés culturelles. Mais, dès le départ, cette nomination suscite un quiproquo. Un des griefs du CRARR porte précisément sur cette nomination, et ce, d'autant plus que la personne recrutée n'appartient pas à un groupe minoritaire (Jetté

⁹⁵ Entretien avec Kathleen Verdon, le 25 avril 2007.

⁹⁶ Entretien avec Claudel Toussaint, le 5 juin 2007.

1987, Weston 1990). Cette nomination a été également reprochée par des membres des « communautés culturelles⁹⁷ » (Ville de Montréal 1988a, annexe 2) qui contestaient le fait que les intérêts des minorités soient toujours définis par le groupe majoritaire. Des critiques du porte-parole du comité des communautés culturelles du RCM rejoignent cette assertion. Selon Waheed Malik, la définition des minorités « est imposée par la société de vieille souche » (dans Favreau 1987). Face à ces critiques, l'administration municipale a alors décidé d'engager des agents de liaison qui, outre le fait qu'ils possèdent « de l'expertise en intervention auprès des communautés culturelles et proviennent de l'extérieur de l'appareil municipal », appartiennent en grande partie à des minorités ethnoculturelles. Ces agents de liaison travaillent alors au BIM. Le BIM correspond au bureau d'accueil multilingue promis pendant la campagne électorale⁹⁸.

La mission du BIM est alors d'

[...] assurer l'accès aux services municipaux aux membres et aux organismes de ces communautés, ainsi qu'à soutenir les efforts d'adaptation aux services, des programmes et des politiques de la Ville de Montréal à la réalité et aux besoins des différentes communautés. (Ville de Montréal 1991, 43)

De plus,

⁹⁷ Le « quiproquo provoqué par le prêt de services d'une employée du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration à l'administration municipale en regard du dossier des communautés culturelles a fait une brèche dans cet espoir suscité par l'ouverture de la nouvelle administration municipale aux communautés culturelles » (Ville de Montréal 1988a annexe 2).

⁹⁸ Six langues, outre le français et l'anglais, sont parlées au BIM : l'italien, le portugais, le grec, le vietnamien, l'espagnol et le créole (Verdon 1988, 5). Dans la même optique, un Bureau d'accueil des nouveaux arrivants (BANA) a été créé en 1988, en tant que « service de première ligne destiné aux revendicateurs de statut de réfugié désirant profiter des avantages de la loi d'aide sociale » (Ville de Montréal 1992, 21) afin de s'assurer que la plupart des langues des revendicateurs soient comprises et parlées pour faciliter les démarches des revendicateurs du statut de réfugiés.

[...] on lui ajoute une fonction conseil auprès des unités administratives en ce qui a trait au dossier des relations interculturelles. (...) Dès sa création, le BIM a été rapidement confronté à une multitude de demandes provenant des communautés culturelles et des instances municipales. (Ville de Montréal 1992, 12)

Le BIM regroupe dès lors de nombreuses activités. Une analyse des fonctions du BIM, menée en 1992 par l'administration municipale, montre que la majorité des interventions du BIM sont « centrées sur la connaissance des communautés culturelles et sur le service à la clientèle » (Ville de Montréal 1992, 13). Si le BIM est bien évalué par plusieurs groupes ethnoculturels et de défense des droits, il reste que les ressources sont jugées nettement insuffisantes (Hétu 1990). De plus, des responsables d'organismes ethnoculturels regrettent que le BIM n'ait pas de systèmes de subventions alors que les gouvernements provincial et fédéral ont réduit leurs budgets.

Le BIM n'est cependant pas la seule instance au plan administratif qui intervient au niveau des « relations interculturelles » puisque pas moins de 22 services ou modules en plus du BIM « exercent une action d'intérêt particulier envers les communautés ethnoculturelles » (Ville de Montréal 1992, 23). Si un constat d'éclatement a pu être dressé, il n'en demeure pas moins qu'il reflète aussi une certaine transversalité des actions, souhaitée par la municipalité.

En 1992, lors du second mandat RCM, le BIM est devenu la Division des affaires interculturelles (DAI). Ce changement correspond à la reconnaissance de l'intensification du mandat du BIM⁹⁹. Cependant, des fonctionnaires du service de la

⁹⁹ À sa création, le BIM n'a pas été considéré comme un module, car un module est créé à la Ville lorsqu'il occupe une partie importante de la mission d'un service et qu'il regroupe une gamme

planification et de la concertation recommandent de ne pas transformer le BIM en module. Selon ce service, « même si cela est considéré comme un geste décisif vis-à-vis des communautés culturelles, cela irait à l'encontre de la pratique municipale » (Ville de Montréal 1992, 30)¹⁰⁰. Le service de la planification et de la concertation propose alors le terme de « Division » comme « compromis acceptable » (Ville de Montréal 1992, 31). À partir de là, la DAI s'est vue confier des rôles tournés davantage vers l'interne, comme des rôles de coordination et d'orientation institutionnelle, de conseil et d'expertise en affaires interculturelles (Ville de Montréal 1992, 26). De plus, « chacun des douze services de la Ville comptera désormais un employé chargé spécifiquement des questions interculturelles » (Germain *et al.* 2003, 39). La DAI joue aussi en termes de relations intergouvernementales et avec les organismes de haut niveau en affaires interculturelles (Ville de Montréal 1992, 26 ; 1994).

Le BIM puis la DAI ont développé des outils spécifiques et ont pris plusieurs mesures en matière de gestion politique de l'intégration. Ces mesures concernent, entre autres, des rencontres avec les groupes des communautés ethniques, le répertoire ethnoculturel, les formations des gestionnaires de la Ville à l'interculturalisme, l'organisation du mois de l'histoire des Noirs en 1991, parmi d'autres réalisations. En 1992, les mesures prises par la municipalité sont systématisées sous la forme d'un « plan d'action institutionnel ». Des actions

d'activités suffisantes pour donner lieu à un certain nombre d'unités qui sont alors des divisions (Ville de Montréal 1992, 30).

¹⁰⁰ En effet, selon ce service, un module compte rarement moins de vingt employés et les coûts qui auraient tendance à s'y greffer sont considérés comme trop importants : « un assistant-directeur entraîne souvent la mise sur pied d'un cabinet avec du support administratif et des dépenses connexes au statut attribué à cette unité » (Ville de Montréal 1992, 30).

spécifiques sont menées dans le cadre du logement, notamment avec l'acquisition par la Société de développement et d'habitation de Montréal (SHDM) d'immeubles locatifs dans des quartiers où le nombre d'immigrants est particulièrement important.

Enfin, la mise en place du Programme d'accès à l'égalité en emploi pour les communautés culturelles (PAECC) constitue la mesure la plus attendue au plan administratif. Suite aux engagements du Jean Doré et du RCM, la Ville de Montréal reconnaît la sous-représentation des individus appartenant aux « communautés culturelles » au sein des effectifs municipaux et décide de la mise en place en 1989 d'un programme spécifique destiné à améliorer l'accessibilité en emploi. Le rôle de la municipalité est considérable au niveau de l'emploi, car elle est un des employeurs les plus importants de la région. Avant la mise en place du programme, une analyse des effectifs, des perceptions, de disponibilité et du système d'emploi a été lancée. Un programme de promotion sociale est tout d'abord annoncé, puis en 1990, la Ville annonce un objectif d'emploi de 25 % pour tous les postes. Conformément aux directives de la Commission des droits de la personne, des mesures d'égalité des chances et de redressement sont prévues. Si, « [p]our plusieurs observateurs et intervenants, le programme d'accès à l'égalité en emploi que la Ville a instauré en mai 1989 constitue la réalisation la plus importante de l'administration Doré en matière interculturelle et interraciale » (Hétu 1990), le programme connaît aussi de vifs reproches.

Des groupes comme le CRARR et SOS Racisme Québec critiquent le fait que la Ville n'ait pas fixé de délai pour atteindre cet objectif. La Commission permanente

de l'administration et des finances du conseil municipal lui reproche de ne pas comporter de programme d'obligation contractuelle — le programme est établi en 1990 (Tate et Quesnel 1995) —. Des élus comme Sam Boskey regrettent qu'il n'y ait pas d'objectifs d'embauche pour les minorités visibles. Pour Brendan Weston, l'administration municipale a fait des pas vers une plus grande représentativité de la fonction publique municipale, mais ceux-ci restent des « pas de tortue » là où on attendait « des pas de géant » (Weston 1990, 236).

Globalement, si les promesses faites par Jean Doré pendant la campagne sont réalisées, on note plus de « retenue » dans les arguments que ceux qui ont été donnés par les avocats du changement que nous avons mentionné précédemment. Dans le rapport Syms, un des indices de cette retenue est la préférence pour le terme des « relations avec les communautés ethnoculturelles » par rapport au terme de « politique d'intégration », très souvent utilisée par le RCM pour circonscrire le champ d'intervention de la municipalité. Le terme de « relations avec les communautés culturelles » s'est alors progressivement imposé pour caractériser les interventions de la municipalité. Cette « limitation » du mandat est aussi justifiée par des ressources financières restreintes, notamment en matière de subventions, qui, comme nous l'avons vu, est une « modalité courante aux niveaux fédéral et provincial et familière aux organismes des communautés culturelles » (Ville de Montréal 1988a, 12) et un champ d'intervention déjà occupé par les gouvernements fédéral et provincial. Vis-à-vis des « communautés culturelles », cette restriction des responsabilités a également pour but de diminuer leurs attentes, effectivement très importantes depuis la campagne électorale.

Ces limitations du mandat sont aussi à analyser dans un contexte où d'autres acteurs et en particulier les employés municipaux se sont montrés beaucoup plus frileux à l'institutionnalisation d'une gestion politique de l'intégration.

Nous avons déjà mentionné les réticences de certains fonctionnaires concernant des changements majeurs mis en place par le RCM - réduction du nombre de services, responsabilisation des cadres supérieurs et déconcentration de fonctions administratives au niveau des quartiers (Léveillé 1988, 51)-. Mais de grandes résistances se sont aussi manifestées pour la mise en place du programme d'accès à l'égalité. Un rapport a été commandé par la municipalité à la firme de consultants de la Société-conseil Mercer afin d'évaluer les opinions des fonctionnaires sur l'opportunité de mettre en place des programmes d'accès à l'égalité pour les membres des « communautés culturelles ». Il ressort des conclusions du rapport, *Diagnostic organisationnel en relation avec l'égalité en emploi pour les membres des communautés culturelles* (1989), que les employés de la Ville de Montréal sont majoritairement opposés à tout programme de « discrimination positive » dont l'objectif est d'accroître la proportion de représentants de minorités ethnoculturelles au sein de la fonction publique municipale : 70 % des employés appartenant à la majorité francophone estiment que les membres des minorités ethniques ont autant de chances qu'eux d'être embauchés à la Ville et considèrent ces mesures comme inutiles (Gruda 1989, A1). Mais surtout, ils font valoir leur position de « minoritaires » sur le continent nord-américain pour justifier un traitement préférentiel, et estiment que la Ville devrait « privilégier les francophones ». Certains vont même à dire que « tout programme d'accès comportant des mesures spéciales

favorisant les membres des communautés culturelles (des “passe-droits”) entraînerait des résistances voire des représailles » (Société conseil Mercer 1989). Inversement, plusieurs considèrent que la Ville de Montréal constitue un « château fort » francophone. On se trouve donc dans la situation classique où la volonté de plusieurs acteurs politiques se heurte à des résistances de nature diverse. Pour diminuer ces résistances, un travail au niveau des perceptions, de la sensibilisation et de la formation en matière des relations interculturelles a alors été mis en place (Ville de Montréal 1992, 138).

4.4.3 Les innovations en matière de consultation et de concertation

En matière de consultation, la principale innovation institutionnelle instaurée par le RCM est la création du CCRIM, le Conseil consultatif sur les relations interculturelles et interraciales, le 21 mars 1990. Promis depuis le soir de la victoire électorale de 1986, et donc long à mettre en place, le CCRIM témoigne de l'ouverture des canaux de médiation de la municipalité à des membres de la société civile. En suivant les expériences des comités des gouvernements fédéral et provincial, mais aussi d'autres villes canadiennes (Ville de Montréal 1988a, 31), une réflexion s'est engagée sur les contours que devrait prendre ce conseil consultatif, et ce, à partir des « modèles mis à la disposition des municipalités par la Fédération canadienne des municipalités » (Ville de Montréal 1988a, 33).

Son mandat principal est de « conseiller le comité exécutif de la Ville de Montréal pour mettre en œuvre des politiques municipales afin de favoriser l'intégration et la participation des communautés culturelles à la vie montréalaise » et

« proposer au comité exécutif, des stratégies et des actions à court terme et long terme pour la promotion, l'harmonie sociale et l'amélioration des relations interculturelles et interraciales sur le territoire de la Ville de Montréal » (Ville de Montréal 1992, 11). Le CCRIIM a été institué par le comité exécutif, mais n'a pas d'autre garantie d'existence légale. Autrement dit, comme il n'est pas mentionné dans la Charte de la Ville de Montréal, il peut être aboli par le comité exécutif.

Le mandat du CCRIIM est déterminé par le comité exécutif. Il consiste à proposer au comité exécutif des stratégies et des actions à court et à long terme pour promouvoir l'harmonie sociale et améliorer les relations interculturelles et interraciales sur le territoire de la Ville de Montréal (i), conseiller le comité exécutif dans la mise en œuvre des politiques municipales afin de favoriser l'intégration et la participation des communautés ethnoculturelles à la vie montréalaise (ii) de saisir sous forme d'avis, le comité exécutif de toute question qui nécessite l'attention ou l'action de la municipalité (iii).

Le CCRIIM est initialement composé de treize membres, tous d'origines ethnoculturelles diverses et ayant des activités en lien avec la diversité ethnoculturelle dans différents secteurs d'activité (social, communautaire, économique, culturel, syndical, éducation, juridique et scientifique) (Ville de Montréal 1990). Alain-Jean Bart, alors président de SOS Racisme Québec, devient le premier président du CCRIIM. Fatima Houada-Pépin, présidente du Centre maghrébin de recherche et d'information, consultante en éducation interculturelle et intervenante auprès des femmes et des familles musulmanes, est nommée vice-présidente.

S'agissant des relations avec les groupes, les *leaders* et les membres du CCRIIM apparaissent comme des avocats du changement. Néanmoins, plusieurs acteurs locaux ont mis en évidence des risques d'instrumentalisation de ces personnalités par la municipalité¹⁰¹ par exemple en réduisant l'utilisation des techniques contestataires que les *leaders* de ces organismes avaient utilisées auparavant. De plus se pose la question de l'interaction de ce comité avec celui du gouvernement du Québec et celui de la CUM qui sont tous les deux situés sur la Ville de Montréal. Cette interrogation est par ailleurs partagée par le comité RCM des communautés culturelles qui s'inquiète de la répartition des rôles entre les deux comités. En outre, le rapport Syms indique que la consultation est déjà assurée au niveau politique par les commissions permanentes (Ville de Montréal 1988a, 32).

Cependant, l'un des conflits principaux auquel nous aurions pu nous attendre était un conflit avec les fonctionnaires, mais ce dernier n'a pas eu lieu. Comme le rappellent André Bouchard et Pierre Hamel (1997), la consultation a toujours eu deux rôles : l'expertise et la représentation des intérêts. La consultation peut remettre en cause l'expertise des professionnels de l'administration publique, suscitant des résistances de la part de ces derniers. Dans le cas du CCRIIM cependant, l'expertise très récente des agents publics en matière interculturelle n'a pas constitué de source de résistance.

En plus du CCRIIM, des colloques ont été organisés par la municipalité avec des représentants de plusieurs communautés ethnoculturelles. Une des conséquences de ces nouvelles formes de relations est la structuration des groupes sur le plan local.

¹⁰¹ Dans notre entretien avec Claudel Toussaint, le 5 juin 2007.

Une des premières activités menées par le BIM a été d'organiser des rencontres avec « une » communauté à l'hôtel de ville. Ces rencontres, préparées préalablement par les fonctionnaires du BIM, avaient pour but de présenter la communauté ethnoculturelle et de sensibiliser réciproquement les fonctionnaires et les membres des communautés culturelles. Comme l'explique un fonctionnaire,

[...] on allait vers les communautés dans les premières rencontres, les plus organisées, italiennes, juives, etc. Mais on a fait des plus petites aussi. Nous, avec la structure qu'on avait, on les organisait. C'est-à-dire, on prenait sur nous d'identifier les principaux *leaders*, les principaux organismes, et on les invitait pour présenter le projet.¹⁰²

Or, la conséquence, peut-être imprévue par le BIM, a été une structuration de la représentation des intérêts de certaines communautés ethnoculturelles par la municipalité elle-même.

4.4.4 Les innovations en matière de relations intergouvernementales

Les gouvernements fédéral et provincial ont manifesté leur intérêt de travailler en collaboration avec la Ville de Montréal (Montréal 1988a, 16). Si les gouvernements fédéral et provincial sont en négociation concernant la détermination des niveaux d'immigration, un des enjeux importants concerne ses impacts sur la Ville de Montréal, compte tenu du fait que la région de Montréal accueille en moyenne près de neuf immigrants sur dix au Québec. Comme le fait valoir la Ville, « la capacité d'accueil de la société québécoise dépend donc en grande partie de celle de la région montréalaise » (Ville de Montréal 1991, 32). Comme les ressources

¹⁰² Entretien avec Claudel Toussaint, le 5 juin 2007.

financières de la Ville sont limitées, cette dernière note dans son mémoire sur *l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* que,

[...] le gouvernement du Québec, lui-même confronté à ce problème dans ses propres champs de responsabilités, devrait reconnaître qu'il affecte également les administrations locales et régionales autonomes, dont les municipalités et les commissions scolaires. Il devrait en conséquence chercher à déterminer avec ces partenaires un cadre général permettant d'assurer une distribution équitable des ressources financières et humaines. (Ville de Montréal 1991, 48)

Si la municipalité plaide pour une augmentation du financement des différents programmes d'intégration au niveau du gouvernement du Québec, elle refuse de devoir contribuer à même ses revenus (principalement l'impôt foncier) à ces responsabilités provinciales, sans un financement adéquat. Au niveau de la province, c'est l'Accord Canada-Québec signé en 1991 qui détermine le système de compensation financière entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial au niveau des services d'accueil et d'intégration. Rappelons que cet accord, conclu après l'échec de l'Accord du lac Meech, reprend dans une large mesure ce qui se serait produit si ce dernier avait été ratifié (Young 2004). Avec pour objectif de préserver le poids démographique du Québec au sein du Canada et d'assurer dans la province une intégration des immigrants, respectueuse du caractère distinct de la société québécoise, il concerne des domaines tels que la détermination des niveaux d'immigration à destination du Québec, l'admission des immigrants au Canada, leur sélection et leur intégration à la société québécoise. Comme l'Accord Canada-Québec stipule que le Québec sélectionne les immigrants indépendants¹⁰³ (article 12), le

¹⁰³ Dans l'Accord, le Canada a seul la responsabilité d'admettre les immigrants de la catégorie de la famille et des parents aidés (article 13). De plus, le Canada détermine qui est un réfugié et quelles sont les personnes en situation semblable (article 17). Seront admis les réfugiés à destination du Québec qui

gouvernement fédéral se retire des services d'accueil et d'intégration qui sont offerts par le Québec aux résidents permanents, mais le Canada accorde une compensation financière : un montant déterminé est alloué jusqu'en 1995 puis calculé ensuite suivant une formule d'indexation.

Si le partage des ressources est un enjeu important entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, il l'est tout autant pour la municipalité, surtout à mesure que des partenariats entre les ordres de gouvernement se mettent en place.

En 1990, un premier protocole d'entente est conclu entre la Ville de Montréal et le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec. Il prévoit la mise en place d'activités conjointes portant sur des projets qui favorisent l'intégration des « communautés culturelles » ainsi que la production d'outils de connaissance (Ville de Montréal 1995).

En 1993, le gouvernement fédéral s'ajoute au rang des partenaires de la Ville avec la création d'un comité tripartite, composé des représentants politiques et administratifs des trois ordres du gouvernement afin d'harmoniser les interventions dans le domaine de la lutte commune contre la discrimination raciale¹⁰⁴. Dans le cadre de *L'année de l'harmonie interculturelle et interraciale*, la Ville reçoit l'appui de certains ministères des gouvernements fédéral et provincial. Ces ententes illustrent bien la tendance à la création de partenariats entre les ordres de gouvernement, mais

satisfont aux critères de sélection du Québec (article 18) sauf pour les réfugiés reconnus comme tels alors qu'ils se trouvent déjà au Québec (article 20).

¹⁰⁴ Notamment au niveau de l'organisation de l'année de l'harmonie interculturelle et interraciale, proclamée le 21 mars 1992, à l'instar des Villes de Toronto, Windsor ou North York (Ville de Montréal 1992, 17-18).

également avec le secteur privé et communautaire. Cet appel au partenariat est d'ailleurs prisé par certains *leaders* en matière d'intégration des immigrants. Par exemple, Fatima Houda-Pépin, dans un article intitulé *Le rôle des municipalités dans l'intégration raciale est grand*, publié dans *La Presse* en 1992, affirme que l'objectif de l'

[...] harmonie interculturelle et raciale (...) ne peut être atteint qu'à deux conditions : 1. Une concertation étroite et structurée entre les trois niveaux de gouvernement : fédéral, provincial et municipal ; 2. Un véritable partenariat avec les groupes communautaires et les organismes de promotion des droits des minorités. (Houda-Pépin 1992, B2)

C'est précisément dans cette voie que va être envisagée la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Montréal. Si les problèmes d'intégration demeurent, les stocks de solutions évoluent, la configuration institutionnelle ayant changé depuis 1986.

Un des changements internes majeurs à cette configuration est la défaite de Jean Doré, candidat du RCM et l'élection de Pierre Bourque à la mairie en 1994 avec son équipe de Vision Montréal, parti politique créé quelques mois plus tôt. Par rapport aux votes exprimés, Pierre Bourque a obtenu 47 % alors que Jean Doré n'a en obtenu que 32 %. Vision Montréal a fait élire 39 candidats, contre six conseillers du RCM (Quesnel 1995). Bien sûr, ce changement interne n'est pas le seul et il faut prendre en compte l'ensemble de l'inflexion de la configuration. En 1998, Pierre Bourque est réélu avec 44 % des suffrages, le parti Vision Montréal-Équipe Bourque

battant le parti Équipe Montréal, de Jean Doré, le parti Nouveau Montréal, dirigé par Jacques Duchesneau, et le RCM dirigé par Michel Prescott¹⁰⁵.

4.5 LES INFLEXIONS DE LA CONFIGURATION

Premièrement, au niveau des relations intergouvernementales, dans le projet de restructuration de l'État québécois proposé par le gouvernement péquiste de Jacques Parizeau, « les municipalités recevraient leur dû des montants récupérés d'Ottawa dans un Québec souverain, avec en attendant, une proposition plus modeste de transfert de responsabilités » (Quesnel 1999) dont l'intégration des immigrants à Montréal (Lévesque 1994b). En 1995 Bernard Landry, alors ministre des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles a déclaré qu'il avait l'intention de « doter la Ville de moyens et d'institutions susceptibles de mieux intégrer les immigrants » (dans Marsolais 1995, A5). De plus, l'importance de Montréal comme métropole du Québec est affirmée avec la désignation en 1996 par Lucien Bouchard d'un ministre d'État à la Métropole, notamment afin de favoriser sa relance économique. Selon Pierre Bourque, « Montréal a payé le prix fort, le plus élevé au Québec, des disputes constitutionnelles » compte tenu de l'instabilité politique qui, selon lui, aurait contribué à l'exode des sièges sociaux et des capitaux (dans Pépin 1996, B1). Enfin, les relations entre la Ville de Montréal et la province de Québec prennent un tournant décisif¹⁰⁶ avec la question des réformes institutionnelles

¹⁰⁵ Le RCM a connu une crise importante en 1998. Jean Doré s'est présenté sous la bannière d'Équipe Montréal. De plus, un mois environ après avoir été élue à la direction du RCM, Thérèse Daviau a démissionné de son poste et du parti. Pour les deux élections, d'autres partis politiques ont pris part à l'élection, mais nous n'en traiterons pas ici.

¹⁰⁶ Pour des observateurs de la vie politique municipale, des gouvernements successifs auraient refusé de voir le projet « Montréal : une île, une ville » se concrétiser de peur « que le maire de l'île devienne aussi important que le premier ministre » (Masson 1994, B2).

municipales qui émerge de nouveau à l'agenda politique. En 1997, Pierre Bourque et d'autres maires québécois soumettent un mémoire au premier ministre Lucien Bouchard lui demandant la fusion de villes centres avec leur région urbaine. Le premier ministre provincial a soutenu ce projet en suivant une approche plus coercitive que lors des vagues des fusions municipales précédentes (Hamel 2005, 152).

Deuxièmement, en ce qui concerne les discours sur l'interculturalisme, le nouveau maire joue progressivement sur une relation très personnelle¹⁰⁷ et de proximité¹⁰⁸ (par l'intermédiaire de sa vie de famille en particulier¹⁰⁹) avec les « communautés culturelles », et surtout vers les jeunes des « communautés culturelles ».

Troisièmement, au niveau de la représentativité politique et de l'accès aux postes à responsabilité à des membres des « communautés culturelles », Pierre Bourque a nommé Noushig Eloyan, d'origine arménienne, comme présidente du comité exécutif et a désigné Wen Qi, un collègue du Jardin botanique¹¹⁰, au poste de conseiller spécial aux communautés culturelles, rattaché au bureau du maire¹¹¹. Plusieurs saluent ces nominations. En comparaison avec les nominations faites par le

¹⁰⁷ Cette image n'est toutefois pas immédiate, mais s'est construite avec le temps. En effet, en 1994, le candidat Bourque a très peu d'appuis parmi les « communautés culturelles ». Un sondage effectué par la firme SONDAGEM estime à 2,2 les intentions de vote pour Vision Montréal et Pierre Bourque alors que le RCM part avec une très large avance avec 80 % des intentions de vote (Lévesque 1994a).

¹⁰⁸ Par exemple en médiatisant son séjour de 24 heures dans une famille du quartier Côte-des-Neiges comme un témoignage de ses préoccupations pour les immigrants et les minorités ethnoculturelles.

¹⁰⁹ Par exemple l'adoption d'enfants équatoriens.

¹¹⁰ Comme agent culturel au jardin de Chine (Lévesque 1994c).

¹¹¹ En juin 2000, le maire s'est adjoint une conseillère municipale associée, Kettly Beauregard. Allan Patrick et Wen Qi sont deux conseillers spéciaux dans le domaine des affaires interculturelles.

RCM, certains jugent que Pierre « Bourque est monté plus haut »¹¹². Néanmoins, le débat sur la nomination d'une personne appartenant aux minorités culturelles comme gage d'expertise est loin d'être clos. Comme l'exprime un acteur municipal au niveau des relations interculturelles, « ce n'est pas parce que tu es d'une Y, ou X ou Z communauté que tu es automatiquement expert en relations interculturelles. C'est ça le problème parfois, ce n'est pas parce que ta mère est médecin que toi tu es médecin ! » Les « élus ethniques » eux-mêmes seraient quant à eux plutôt satisfaits. Une enquête de Carolle Simard a sondé des « élus ethniques » dont la plupart appartenaient au parti Vision Montréal. Selon cette enquête, les élus entretiendraient des relations très affectives avec leur chef, ce qui illustre une tendance à la personnalisation des relations. De plus, pour des élus ayant quitté le RCM afin de rejoindre les rangs de Vision Montréal, le pragmatisme du nouveau parti municipal serait plus favorable à la représentation des « élus ethniques ». Selon un élu, « au RCM, il y a eu quelques chocs après ma victoire à la convention ; des gens étaient hostiles. C'était un parti de gauche et les gens ne croyaient pas que je serais en mesure de représenter tout le monde » (Simard 2003, 62).

Les relations entre les élus et les fonctionnaires ont évolué avec l'arrivée de Pierre Bourque au pouvoir. Ce dernier, issu de la haute fonction publique municipale (il fut le directeur du Jardin botanique), connaît très bien les rouages de l'administration, ce qui lui a servi pour mettre en place sa « philosophie de gestion »¹¹³. Après avoir misé sur les registres du nouveau management public et insisté « sur la réduction de la bureaucratie, des dépenses et des taxes, et de

¹¹² Entretien avec André Cardinal, le 30 mai 2007.

¹¹³ Entretien avec Patricia Rimok, le 14 mars 2007.

l'amélioration de la performance organisationnelle » (Belley 2003, 118), Pierre Bourque a supprimé le poste de secrétaire général qui contribuait selon lui à déresponsabiliser les fonctionnaires (Vision Montréal 1994). Ces réformes ont eu pour conséquence de renforcer le poids des élus dans le processus décisionnel (Jouve 2006).

Quatrièmement, au niveau des relations avec la société civile, cette tendance à la concentration des processus décisionnels aux mains des élus a été renforcée par le démantèlement des instances de consultation mises en place par le RCM, notamment les commissions permanentes d'élus (de cinq, elles sont passées à trois) et le maire Bourque a aussi réduit le rôle des comités-conseils d'arrondissements (Hamel 2006). « Après avoir tenté de faire disparaître les CCA, Pierre Bourque les conserve, sous la pression du gouvernement provincial, mais les transforme en dix-sept conseils de quartier, composés uniquement d'élus municipaux » (Jouve 2006, 86). De plus, la création de la Commission de développement urbain de Montréal (CDUM) qui est responsable de la consultation publique est très critiquée pour son manque de transparence et par le fait qu'elle soit surtout un instrument aux mains des élus (Le Blanc 2004, Hamel 2006). Comme le relève Pierre Hamel, les consultations organisées par le BCM étaient faites par l'entremise de commissaires indépendants. Toutefois, celles qui se déroulent sous l'égide de la Commission de développement urbain sont prises en charge par des élus (Hamel 2006). Il en est de même pour la création du poste de « médiateur de Montréal » confié à un élu pour résoudre les plaintes des citoyens. Les critiques à ces innovations institutionnelles et en particulier

l'absence de consultation reflèteraient pour plusieurs l'autocratie du nouveau maire (Quesnel 1997).

Enfin, les formes de médiation ont connu un tournant décisif avec les partenariats entre les ordres de gouvernement, le secteur privé *et* le secteur communautaire (Ville de Montréal 1995, 18) désignés par Pierre Bourque comme la « nouvelle voie d'avenir » (dans Lévesque 1997, 307). Si les projets de partenariat avec le secteur privé ont eu du mal à se concrétiser (Lévesque 1997, 308), les projets avec le secteur communautaire et associatif ont connu d'importantes réalisations, et ce d'autant plus que la Ville de Montréal avait déjà développé des partenariats avec des organismes s'occupant des immigrants et des minorités ethnoculturelles¹¹⁴. L'administration Bourque n'a pas tardé à mettre peu à peu en place un mode de gestion partenariale, par exemple dans le domaine des loisirs (Poirier Cé. 2004, 170). Un des corollaires des partenariats locaux est alors la référence au « quartier » comme espace de médiation privilégié. Ceci est observable du fait de l'implication personnelle et du travail de terrain du maire dans les quartiers (Quesnel 1999) mais se traduit surtout au niveau institutionnel. L'administration RCM, en 1990, avait déjà cherché à doter chaque quartier d'une table intersectorielle de concertation dans le cadre du programme « Vivre Montréal en santé », mais c'est avec l'arrivée au pouvoir de Vision Montréal que les tables de concertation multisectorielle de quartier ont incité « de nombreux organismes communautaires à se territorialiser à l'échelle

¹¹⁴ Des partenariats avaient déjà été mis en place dans le cadre des CDEC (Corporations de développement économique et communautaire) et du PROSIL (Programme de soutien aux initiatives locales) (Ville de Montréal 1992, 117). Parmi les projets subventionnés, mentionnons des organismes tels que le SANQUI, le conseil de la communauté noire du Québec, le Centre des femmes de Montréal, l'Hirondelle ou encore la Ligue des Noirs du Québec (Ville de Montréal 1992, 118-119).

de quartier, alors que certains avaient l'habitude de fonctionner avec des populations cibles » (Germain, Morin, Sénécal 2004, 132). Ainsi, à partir du premier plan d'action institutionnel de la Ville de Montréal en matière d'affaires interculturelles de l'administration Bourque, en 1995, l'accent est mis sur les quartiers et les arrondissements. La Ville note que pour relever les défis « reliés à la réalité pluriculturelle », l'administration doit agir sur des « problématiques spécifiques », mais qu'au-delà d'un traitement sectoriel, l'on doit prendre en considération des arrondissements particulièrement concernés « à cause de la forte concentration de citoyens d'origines diverses qui y résident. De plus, la nouvelle immigration a tendance à s'implanter dans certains quartiers et pose, en raison de la nature de ses besoins particuliers, un défi supplémentaire aux services municipaux » (Ville de Montréal 1995, 22).

4.6 LA PERSONNALISATION ET TERRITORIALISATION DU MÉCANISME DE MÉDIATION OUVERTE ET SES CONSÉQUENCES SUR LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS

Si le mécanisme de médiation ouverte au cœur de la gestion politique de l'intégration de Montréal n'a pas été remis en question, il n'en demeure pas moins que les inflexions de la configuration que nous venons d'analyser se traduisent par une inflexion du mécanisme de médiation ouverte, ce dernier ayant tendance à se personnaliser et à se territorialiser. Cette inflexion se manifeste à travers deux exemples principaux que sont le Comité aviseur sur les relations interculturelles (CARIM) à Montréal et un accord conclu en 1999 entre la Ville de Montréal et la province de Québec.

La tendance à la personnalisation du mécanisme de médiation ouverte se manifeste par le changement qui s'est opéré au sein des structures du CCRIIM, devenu CARIM en 1995. Au-delà du nom¹¹⁵, la principale modification vient du fait que le CARIM est désormais responsable devant le Bureau du maire¹¹⁶. Dans l'énoncé du mandat du CARIM, notons que le comité exécutif est systématiquement remplacé par le maire. Ce changement, souhaité ardemment par Pierre Bourque — qui veut être « le seul responsable du dossier des relations interculturelles de la Ville, appuyé en cela par une petite équipe de conseillers » (CCRIIM 1995b) —, fait qu'il siège *personnellement* aux réunions du CARIM. Cette pratique est nouvelle car le maire ne siégeait pas en personne aux réunions du CCRIIM. Si ces réunions sont autant d'occasions pour le maire d'être informé personnellement des problématiques traitées au CARIM, ce dernier trouve aussi l'occasion de livrer sa vision des relations interculturelles — souvent tournée vers les relations internationales et de plus en plus préoccupée par le projet des fusions municipales —. Il peut aussi « régler » plus directement des cas et des dossiers portés à son attention lors des réunions. Si le fait d'avoir un porteur politique en la personne du maire peut être un avantage considérable (Dumas 2001), certains membres du CARIM trouvent que « c'est une grande faiblesse », car l'existence du comité est entièrement dépendante de la volonté du maire¹¹⁷, alors que d'autres craignent qu'« un lien de communication unidirectionnel sans rétroaction » s'établisse (CCRIIM 1995a) ou que le fait d'être associés de trop près aux priorités du maire les conduise à devenir un « faire-valoir »

¹¹⁵ En particulier la disparition de « consultatif » et « interraciales ».

¹¹⁶ Entre autres, le CARIM conseille directement le maire sur les politiques municipales à mettre en œuvre afin de favoriser l'intégration et la participation de membres communautés culturelles.

¹¹⁷ Entretien 25, le 11 juin 2007.

de l'administration municipale (CARIM 1999, 2). Les évaluations de cette personnalisation des canaux de médiations sur la structure du CARIM ne sont pas univoques, puisque certains membres trouvent cette nouvelle formule intéressante¹¹⁸. Mais quelles en sont les conséquences sur la gestion politique de l'intégration des immigrants ? Si les thématiques sur lesquelles le CARIM met l'accent sont en continuité avec celles traitées par le CCRIM¹¹⁹, certaines spécificités découlent de cette personnalisation comme l'accent sur « les jeunes des communautés culturelles »¹²⁰ ou encore celui mis sur les quartiers de Montréal souhaités par le maire.

De plus, la personnalisation des canaux de médiations dépasse l'institution du CARIM en tant que telle, car le maire a des conseillers « particuliers » pour le dossier des fusions municipales. Le rôle joué par ces conseillers conduit à une certaine concurrence avec celui joué par les membres du CARIM dans la représentation des intérêts des organisations et des *leaders* des communautés ethnoculturelles. Comme nous l'explique un conseiller spécial chargé de présenter le projet des fusions municipales,

[...] il y avait des conseillers spéciaux qui avaient des rôles spécifiques, un avait les relations avec les communautés asiatiques, un qui s'occupait spécifiquement des dossiers villes pour les grands

¹¹⁸ Entretien avec Carlos Suarez, le 20 juin 2007.

¹¹⁹ En effet, le conseiller spécial du maire, Wen Qi, explique que « la démarche de l'administration implique un suivi, et non nécessairement une rupture, des démarches antérieures » (CCRIM 1995a). Pour le nouveau président du CARIM, les thématiques reprennent celles qui étaient abordées au CCRIM, avec un accent mis sur les programmes d'accès à l'égalité.

¹²⁰ Plusieurs mesures vont être prises en ce sens : la Fondation du maire de Montréal pour la jeunesse, créée par Pierre Bourque en 1994, marque sa volonté d'embaucher des jeunes dont 40 % seraient issus des « communautés culturelles ». Ou encore le programme Placement-carrière été 1997 à la Ville de Montréal qui est subventionné par le gouvernement fédéral, et dont l'objectif de recrutement des étudiants recrutés issus des « communautés culturelles » est fixé à 40 %.

projets et un autre plus occupé à des relations avec des milieux spécifiques à lui, les communautés musulmanes, un autre pour le côté anglophone et moi j'avais la promotion de ces réformes.¹²¹

Ces conseillers spéciaux ont alors comme mission de faire la promotion des fusions municipales auprès des groupes ethnoculturels, ce qui consiste à aller chercher les « forces vives » des communautés,

[...] cela veut dire certains *leaders* qui s'autoproclament, mais qui ont de l'influence dans leur communauté, alors ce serait celui qui a le journal, l'Internet, le média de presse ou de télévision, etc. Celui qui représente sa communauté par ses activités communautaires, celui qui va apporter une certaine contribution économique importante, en matière de culture ceux qui sont reconnus par leurs pairs, le côté religieux pour avoir une idée de l'impact que ce projet pouvait avoir pour eux, etc.¹²²

Or, lors de ces rencontres avec les « forces vives » des communautés ethnoculturelles, d'autres enjeux émergent indépendamment du dossier des fusions municipales. Ainsi,

[...] indirectement liées au dossier, c'est qu'il y a d'autres demandes qui émergent dans lesquelles le maire peut intervenir. Cela a augmenté le nombre de préoccupations qui arrivaient au maire, mais cela a permis que le maire soit plus proche de son terrain. (...) [par exemple] « J'ai un problème à la Ville ; les trottoirs dans tels secteurs sont maganés... Est-ce que vous pourriez intervenir auprès d'un groupe pour intervenir au niveau de la Ville ? Est-ce que vous pourriez soutenir notre demande de subvention auprès des différents paliers gouvernementaux ? Seriez-vous prêts à nous appuyer dans le dézouage ou de nous trouver des moyens ? »¹²³

Les implications de telles rencontres sont une tendance à la personnalisation des relations entre le maire et les *leaders* des communautés ethnoculturelles par le biais de ces conseillers spéciaux. Cette personnalisation des canaux de médiation apparaît

¹²¹ Entretien avec Patricia Rimok, le 14 mars 2007.

¹²² Entretien avec Patricia Rimok, le 14 mars 2007.

¹²³ Entretien avec Patricia Rimok, le 14 mars 2007.

clairement dans d'autres domaines comme celui de la gestion du pluralisme religieux où la personnalisation des canaux de médiation est perçue comme une stratégie gagnante par des *leaders* ethnoreligieux dans la représentation de leurs intérêts (Fourrot, soumis pour publication).

De plus, la personnalisation des canaux de médiation lors des processus des fusions municipales n'est pas fortuite, car elle montre l'importance de l'enjeu territorial et de la définition du territoire. Nous illustrons cette tendance à la territorialisation du mécanisme de médiation par l'entente conclue entre la Ville de Montréal et la province de Québec dans le domaine de l'accueil et de l'intégration des immigrants en 1999. En effet, la Ville de Montréal et le ministère des Relations avec les citoyens et l'Immigration se sont entendus sur un plan d'action financé à hauteur de 500 000 dollars par le ministère afin de favoriser l'intégration en français des nouveaux arrivants avec la mise en place de projets dans des quartiers considérés comme prioritaires (Ville de Montréal 1999).

Dans le contexte post-référendaire, les services de francisation sont identifiés comme l'une des priorités du ministère (CARIM 1996, 2) comme en témoigne la nomination en 1997 par André Boisclair, alors ministre délégué des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, d'un groupe de travail, le comité Paradis, pour analyser les services de francisation du Ministère. De plus, André Boisclair déclare lors d'une réunion du CARIM en mars 1996 que « la carte à jouer à Montréal est celle des quartiers » (CARIM 1996, 4). Dans ce contexte, l'on comprend mieux pourquoi l'entente conclue entre le gouvernement provincial et la Ville de Montréal

concerne la francisation des immigrants avec un accent tout particulier mis sur la territorialisation des services au niveau des quartiers. Pour la Ville de Montréal,

[...] il s'agi[t] d'un nouveau domaine d'intervention, d'un nouveau mandat pour lequel le gouvernement du Québec reconn[ai]t en l'administration municipale un intervenant privilégié de l'accueil et de l'intégration des nouveaux arrivants. (Ville de Montréal et Québec 2000, 3)

Le premier axe d'intervention du plan d'action de 1999 est éloquent en ce qui concerne l'accent mis sur la territorialisation au niveau des quartiers et l'apprentissage du français. En effet, celui-ci vise à développer « des activités favorisant une plus grande participation en français à la vie associative et communautaire des quartiers de Montréal ». Les autres axes vont dans le même sens en visant un meilleur accès aux services publics dans les quartiers, à familiariser les immigrants avec les œuvres de la culture québécoise dans les quartiers, notamment à la production écrite dans les bibliothèques de quartier (Ville de Montréal et MRCI 1999).

La municipalité a souhaité « s'associer étroitement aux efforts du ministère (...) dans la mesure où celui-ci cherche à développer des nouvelles approches de francisation mieux ancrées dans les quartiers de vie » (Ville de Montréal 1998, 4) ce qui confirme et poursuit les efforts entrepris par l'administration municipale pour territorialiser les services à cet échelon. Par exemple, des auteurs ont soulevé l'importance accordée au quartier par les ordres de gouvernement, mais aussi par les organismes communautaires, notamment en tant qu'instance privilégiée de la participation civique (Germain et Sweeney 2002).

La reconnaissance du rôle de la Ville de Montréal en matière d'accueil et d'intégration se base alors sur des intérêts communs à la décentralisation des services en francisation, avec la création des Carrefours d'intégration qui remplace les COFIS, la prestation des services en français se faisant « désormais sur une base territoriale » (Perreault¹²⁴ 2000). Comme l'écrit James Archibald (2000),

[t]his territorial approach was designed to assist immigrants in geographic areas where they would be likely to settle by providing a full array of services to ease new arrival's adjustment to life in Québec, in the broadest sense of the term. The Ministry's new strategy reflected the need to socialize immigrants into their new home neighborhoods by introducing them to the network of neighborhood services. (Archibald 2000, 48)

L'entente entre le MRCI et la Ville de Montréal illustre donc bien la tendance à la territorialisation des médiations. Dans ce cas, le quartier a été considéré par les deux ordres de gouvernement comme un espace privilégié pour la délivrance des services, dans un partenariat étroit¹²⁵ – avec les groupes et organismes communautaires¹²⁶.

¹²⁴ Le successeur d'André Boisclair est Robert Perreault. Le plan d'action qu'il a déposé en 1999 est marqué par la décentralisation des services d'intégration et de francisation.

¹²⁵ Ce qui ne veut pas dire pas sans résistance. Mais ces résistances ne portaient pas tant sur la territorialisation des services que parce que « ces organismes [notamment dans le domaine de l'habitation sociale] comprenaient mal que le Ministère confie aux services municipaux une responsabilité et un travail qu'ils assumaient depuis longtemps déjà dans ce domaine ; d'autre part, ils s'estimaient privés d'une partie des subventions gouvernementales liées à l'intégration des immigrants » (Germain *et al.* 2003, 145).

¹²⁶ Notons aussi, la même année, l'adoption du *Plan d'action dans les quartiers sensibles* (qui devient par la suite le *Plan d'intervention dans les quartiers ciblés*) qui fait du quartier un échelon particulier d'intervention où les immigrants et les minorités culturelles sont concernés, car les critères retenus tiennent compte de l'immigration récente et que les immigrants et les minorités ethnoculturelles font face à d'importants problèmes de pauvreté.

4.7 CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons analysé l'institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles et nous avons montré comment celle-ci a eu lieu dans une configuration favorable à sa mise en place, à la suite du départ de Jean Drapeau de la vie politique municipale, départ constituant un véritable point tournant. De plus, nous avons identifié un mécanisme spécifique — un mécanisme de médiation ouverte avec les immigrants et groupes ethnoculturels — sur lequel repose l'institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration.

Les innovations institutionnelles municipales se sont construites à partir de ce mécanisme de médiation même s'il a suscité certaines résistances de la part d'acteurs qui ne partageaient pas les principes au cœur même de ce mécanisme. Sur le plan discursif, l'adoption de l'interculturalisme comme norme devant guider la gestion politique de l'intégration illustre bien le mécanisme de médiation ouverte puisqu'il reconnaît la légitimité pour la Ville de Montréal d'agir dans le domaine de l'intégration des immigrants et des relations interculturelles tout en posant certaines balises, comme la promotion de la langue française. Ceci constitue un socle pour l'ouverture de canaux de médiations spécifiques. C'est le cas en particulier sur le plan politique puisqu'un responsable du comité exécutif est désormais chargé de garantir une représentation des intérêts des immigrants et des minorités ethnoculturelles, « pressé » en cela par un comité du RCM sur les communautés culturelles, mais aussi par des élus membres des commissions permanentes. Sur le plan administratif, l'on se dote d'une structure particulière qui reconnaît la nécessité d'adapter les services

municipaux aux besoins des immigrants et des minorités ethnoculturelles. La Ville de Montréal, forte de la *Déclaration de Montréal contre les discriminations raciales*, s'est aussi engagée à mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité afin que la fonction publique soit plus représentative de la population montréalaise. Sur le plan des relations avec la société civile, nous avons étudié la mise en place d'un conseil consultatif qui s'assure de la représentation des intérêts des immigrants et des communautés ethnoculturelles au sein de la municipalité, mais nous avons aussi montré que l'ouverture de canaux de médiation ne s'est pas faite sans résistance, réduisant l'ampleur des changements.

Enfin, nous avons pu observer des inflexions à la configuration institutionnelle et une tendance à la personnalisation et à la territorialisation du mécanisme de médiation, tendance marquée par un recentrage des pouvoirs au niveau des élus et un cadrage des actions au niveau des quartiers.

CHAPITRE 5 : L'INSTITUTIONNALISATION DE LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES COMMUNAUTÉS ETHNOCULTURELLES À LAVAL (1990-2002)

Premièrement, l'approche. Un accent sur la personne, sans distinction, exclusion ou préférence. À Laval, nous plaçons le citoyen au centre de nos préoccupations, et ce n'est pas que des mots, je tiens à vous le dire.
(Hascoat 1997)

5.1 INTRODUCTION

Alors que la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles n'était pas à l'ordre du jour à Laval au milieu des années 1980, nous avons pu voir que des facteurs ont déstabilisé la configuration institutionnelle, rendant cette dernière plus propice à la mise en place de mesures locales en direction des immigrants. Ceci est d'autant plus important que Laval connaît une population croissante d'immigrants.

Laval est, en 1986, la seconde municipalité la plus peuplée du Québec avec près de 285 000 habitants. Elle apparaît comme un prototype des banlieues nord-américaines, avec sa vocation essentiellement résidentielle, sa population plutôt familiale, « relativement jeune » et « très dynamique » (Canada 1986, 1). Si Laval est bien moins peuplée que Montréal¹²⁷, elle a connu une très forte augmentation de sa population, qui correspond à une migration des Montréalais vers la banlieue. Parmi ces Montréalais, des immigrants et des minorités ethnoculturelles

¹²⁷ La Ville de Montréal compte alors presque un million d'habitants et 1 800 000 habitants pour l'île de Montréal en 1986.

effectuent une « seconde migration », notamment au gré de leur ascension économique¹²⁸, leur permettant d'être propriétaires (Benoit 1991, 20). C'est « ce phénomène d'exode des immigrants de plus longue date qui, après un séjour dans la métropole, vont s'installer dans les banlieues de la périphérie [qui] explique en grande partie la forte croissance de la population immigrante de Laval » (Benoit 2004, 4). Aussi, les personnes nées à l'étranger ont connu à Laval un taux de croissance très important entre 1986 et 1991 de l'ordre de 40 %, faisant qu'en 1991, celle-ci représente 13,4 % de la population (Benoit 2004, 1). De plus, bien que les immigrants et les minorités ethnoculturelles de Laval soient encore majoritairement d'origine européenne (notamment d'origines grecque et italienne), ces dernières se diversifient.

Si la croissance de la population immigrante et ethnoculturelle a bien sûr joué un rôle important dans la mise en place de mesures spécifiques concernant les immigrants, le véritable **point tournant** en matière de gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Laval est l'organisation du « Sommet de la personne » en 1990 et la tenue des audiences publiques en 1991. En effet, alors que la Ville avait créé un comité multiculturel, une bibliothèque multiculturelle et organisé des rencontres multiculturelles avant la tenue de ce sommet, la Ville de Laval privilégie par la suite des innovations institutionnelles de type républicain. Comment l'expliquer ?

¹²⁸ À ce titre, « près de 80 % des ménages appartenant aux communautés culturelles sont propriétaires de leur logement et le revenu moyen de ces ménages est légèrement supérieur à la moyenne lavalloise » (Benoit 1991, 27).

D'une part, la configuration institutionnelle au sein de laquelle prennent place ces innovations est spécifique à la Ville de Laval. En particulier, comme le point tournant lavallois a lieu quelques années plus tard après le point tournant montréalais, la configuration revêt par conséquent un *timing* précis qui a de grandes conséquences sur les innovations institutionnelles lavalloises. D'autre part, contrairement à Montréal, les innovations lavalloises reposent sur un **mécanisme de médiation fermée** avec les immigrants et les groupes ethnoculturels, c'est-à-dire un mécanisme qui ne reconnaît pas la légitimité de la représentation des intérêts autres que ceux de la communauté lavalloise dans son ensemble. Les canaux de médiation sont fermés à la représentation de ces intérêts, notamment au sein des institutions politiques, administratives et consultatives. Cette période d'innovation institutionnelle a suscité certaines résistances, mais de la part d'acteurs bien différents que ceux qui ont montré des résistances à Montréal.

Nous présenterons dans ce chapitre les spécificités de la configuration lavalloise. Sur le plan **intergouvernemental**, la Ville de Laval a un statut particulier qui combine municipalité, municipalité régionale de comté et région administrative distincte. De plus, les relations conflictuelles entre les gouvernements fédéral et provincial et l'incertitude constitutionnelle ont des conséquences importantes sur les politiques d'intégration des immigrants en influençant le discours prôné par la Ville de Laval.

En effet, le tournant **discursif** vers la « citoyenneté » pris à la fois par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, qui met moins l'accent sur

la promotion des cultures d'origine que sur l'importance de la participation aux institutions communes, influence celui de la Ville de Laval qui place le « sentiment d'appartenance à une même communauté de citoyens » au-dessus de tout autre référent identitaire (Ville de Laval 1997a, 3). Ces discours de type républicain sont relayés par **les élus et les fonctionnaires** qui les défendent vigoureusement, ce consensus étant renforcé par le fait que l'opposition au conseil municipal est le plus souvent réduite à quelques conseillers, les partis politiques lavallois jouant un rôle relativement faible en dehors des campagnes électorales. Mais surtout, les impacts de cette vision universaliste de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles se font sentir sur les types de **relations avec la société civile**. En effet, la reconnaissance formelle par la Ville de Laval constitue un enjeu primordial pour les groupes ethnoculturels, puisque cette dernière lui procure tout un ensemble de garanties.

Enfin, alors que le mécanisme de médiation fermée opère au départ essentiellement au niveau de la municipalité, ce dernier a tendance à se régionaliser, notamment par l'intermédiaire de la région qui devient un échelon de concertation privilégiée.

5.2 LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES À UN POINT TOURNANT : LE SOMMET DE LA PERSONNE DE LAVAL

Avant la tenue du Sommet de la personne, la Ville de Laval a déjà pris quelques mesures qualifiées de multiculturelles pour adapter les services municipaux à la diversité grandissante de sa population et pour réfléchir sur les

« questions de communication (l'accueil, l'entraide, l'échange, le partage), l'adaptation fonctionnelle (les besoins de sécurité, le logement, le travail), l'adaptation sociale (le loisir, les arts, la culture) » de ses services municipaux (Ville de Laval 1990a, 1).

Ainsi, en 1990 un représentant du service de la direction générale est présent aux « réunions multiculturelles » organisées par le Bureau des services sociaux de Laval. En ce qui concerne les services municipaux, le service des loisirs assure « la reconnaissance et l'expression de la nature unique de chaque secteur en matière de loisirs ». Le service des communications joue un rôle dans l'accueil et la référence des immigrants. Le service des arts participe à la représentation de la diversité culturelle tandis que le service des bibliothèques est impliqué dans la création de la Bibliothèque multiculturelle. En ce qui concerne le service de police, les fonctionnaires ont la mission de développer la connaissance des différentes composantes de la communauté lavalloise et d'empêcher toute forme de discrimination (Ville de Laval 1990a, 2). S'il s'agit incontestablement de mesures visant à adapter les services municipaux à la diversité, il n'en demeure pas moins que ces mesures restent modestes dans leur amplitude et leur impact.

La création du Conseil consultatif multiculturel de la Ville de Laval en 1990, à l'instar de plusieurs autres villes québécoises, dont bien sûr Montréal, est quant à elle plus importante. Le conseil a pour but

de permettre au comité exécutif de la Ville de Laval de prendre conseil en matière de services de nature à favoriser davantage

l'appartenance des membres des communautés culturelles à la vie sociale, culturelle et économique de Laval ; d'inciter la participation des communautés culturelles à la définition de leurs besoins, en harmonie avec les besoins de l'ensemble de la collectivité de Laval ; de favoriser l'utilisation maximale des équipements de services publics ; de proposer des stratégies visant à favoriser les relations multiculturelles ; de soutenir le respect, la compréhension et la collaboration de l'ensemble des citoyens. (Ville de Laval 1990a, 4)

À la différence du conseil consultatif de Montréal, les membres du conseil lavallois ne sont pas tous des représentants de la société civile : en plus des onze « représentants des communautés culturelles »¹²⁹ y siègent des fonctionnaires et un expert¹³⁰, le conseil étant présidé par un élu municipal (Ville de Laval 1990a, 5).

Néanmoins, les objectifs de conseil et les volontés d'adaptation des services municipaux affichés par le Conseil multiculturel de Laval sont proches de ceux du conseil montréalais. Est-ce à dire que la Ville de Laval prend la même trajectoire que la Ville de Montréal ? Non, puisqu'après le « consensus » du Sommet de la personne, la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Laval a pris un autre chemin.

Une des raisons de ce changement tient dans les analyses faites à la suite du Sommet de la personne, consultation publique prévue pour « couronner » les activités du vingt-cinquième anniversaire de la Ville de Laval. L'objectif affiché par l'administration municipale, concernant le processus de consultation publique

¹²⁹ Ces derniers sont nommés par la Ville de Laval et ont été choisis pour refléter les différentes « communautés culturelles » de Laval.

¹³⁰ Le secrétaire est un agent de développement sociocommunautaire. Le directeur général adjoint, la directrice du Service de la bibliothèque, un responsable du bureau municipal des loisirs et un sociologue en sont des membres.

du Sommet de la personne, est de dresser un état des lieux de la situation sociale de Laval, de restructurer et de coordonner « les ressources sociales et communautaires » afin de développer des politiques nouvelles, en particulier pour les organismes communautaires (Ville de Laval 1990b). Si cette pratique est inédite au niveau municipal québécois (Charbonneau 1990), elle souligne et poursuit des pratiques de « consultation » menées durant les années 1980 dans certains domaines tels que les loisirs, les transports et le schéma d'aménagement¹³¹.

La diversité culturelle fait partie des thèmes de réflexion identifiés par la municipalité en préparation de la consultation publique pour le Sommet de la personne à Laval. En effet, une étude qualitative exploratoire menée avant les consultations du Sommet montre que la thématique de l'intégration des immigrants a une certaine résonance. Cette étude relate que Laval est considérée comme une ville qui a moins de problèmes que beaucoup d'autres villes, le contre-exemple donné étant souvent Montréal. En ce qui concerne la diversité ethnoculturelle, « le centre-ville et l'ouest » de Montréal sont considérés comme « cosmopolite[s] » et impliquant des « difficultés d'intégration » et des « querelles » (Pelletier 1990, 26). Aussi, « des craintes sont exprimées face à une ville [c.-à-d. Laval] qui se diversifie (...), face à l'homogénéité rassurante qui disparaît petit à petit à la faveur de diverses communautés culturelles », et « face à la concentration croissante de certains groupes ethniques dans des quartiers

¹³¹ Le processus consistait à diffuser les documents de la consultation, examiner les mémoires écrits, dresser un inventaire des propositions et enfin entreprendre le processus de négociation avec les acteurs concernés (Bussey 1985, 63).

susceptibles de devenir des ghettos éventuellement » (Pelletier 1990, 11-12). Des « représentants des communautés culturelles » expriment pour leur part le besoin « d'être mieux informés », « d'avoir davantage de contacts avec les autres groupes », « incluant la communauté d'accueil », et se « plaignent discrètement de la fermeture de la majorité » (Pelletier 1990, 34).

Lors des audiences de la consultation, certaines de ces perceptions sont réaffirmées :

Les communautés culturelles ont souligné qu'elles se sentent bien intégrées à la société lavalloise. Elles manifestent toutefois le souhait que des relations plus étroites s'établissent avec la communauté d'accueil. (...) D'autres organismes représentant des communautés culturelles et quelques citoyens ont souligné à la Commission qu'ils percevaient comme un manque d'ouverture, de la part de la majorité, l'absence de services publics dans d'autres langues. Quelques représentants des communautés culturelles ont (...) souhaité que des activités regroupant diverses communautés, incluant la communauté d'accueil, soient organisées plus fréquemment. (Ville de Laval 1993c, 27)

À la suite des audiences, la municipalité élabore des « programmes d'accueil des nouveaux arrivants » et met en place des « mesures visant à faciliter l'adaptation des immigrants à la communauté lavalloise » (Ville de Laval 1993c, 45-48). De plus, le mandat du conseil multiculturel est de faire des recommandations pour « aider les personnes des communautés culturelles à s'intégrer à la vie de la communauté lavalloise » est rappelé, ce qui est fait en octobre 1993.

Nous pouvons observer que les conclusions du Sommet de la personne, puis celles du conseil consultatif multiculturel de la Ville de Laval servent de

justificatifs à la Ville de Laval pour le développement en 1995 de son concept *Ensemble à Laval*. Ce dernier constitue la base de la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles et rompt avec les premières mesures que la Ville de Laval avait prises. Mais si le Sommet de la personne constitue le point de bifurcation entre ces deux chemins, il reste que cette voie a été suivie compte tenu d'une configuration propre à la Ville de Laval.

5.3 LA CONFIGURATION INSTITUTIONNELLE À LAVAL DANS LES ANNÉES 1990

Dans cette partie, nous présentons la configuration propre à la Ville de Laval. En plus du lieu, nous verrons l'importance du *temps* en ce qui a trait aux innovations institutionnelles.

5.3.1 La création de la région de Laval et les relations intergouvernementales

La spécificité de la Ville de Laval tient au fait que, depuis 1987, la Ville est à la fois une municipalité régionale de comté et une région administrative¹³². En effet, si en 1966, le territoire québécois était divisé en dix régions administratives, celles-ci passent au nombre de seize en 1987, consacrant la création de la région de Laval. Or, en même temps que la carte administrative des régions est redessinée, les débats sur la régionalisation de l'immigration s'intensifient. Bien qu'elle ne soit pas considérée comme l'une des régions administratives visées en priorité par le gouvernement pour mettre en place sa politique de régionalisation de l'immigration, il n'en demeure pas moins que la création de directions régionales des ministères, en l'occurrence les bureaux régionaux en matière

¹³² Pour une présentation du territoire lavallois, voir la carte en Annexe C.

d'immigration, joue un rôle croissant en offrant des services d'immigration et de francisation. Pour Laval, un tel bureau est créé en 1994 (le bureau de la Rive-Nord de Montréal) qui devient en 1995 la Direction régionale de Laval, Laurentides, Lanaudière. Le Fonds de développement de l'immigration en région (FDIR), créé la même année, permet de financer et de mettre en place la nouvelle politique de régionalisation de l'immigration. Justifiée, comme pour la décentralisation, par une plus grande efficacité, la région devient progressivement un échelon territorial pertinent sur les plans politique et administratif (Masson 2006, 470) dans la gestion politique de l'immigration et de l'intégration des immigrants.

La politique de régionalisation de l'immigration, en visant une meilleure répartition spatiale des immigrants, cherche aussi à « augmenter la francisation des immigrants » (CCCI 1989, 7) pour « contrer l'assimilation des immigrants à la communauté anglophone par l'immersion dans un environnement régional plus francophone et plus homogène » (Simard 1996, 14). Or, dans le cas de la Ville de Laval, bien que la proportion de personnes de langue maternelle française (et anglaise) diminue au profit de personnes allophones, « l'ampleur de la majorité francophone (...) est de 75,8 % à Laval contre seulement 53,4 % sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal » (Benoît 1998, 2). La région de Laval est ainsi placée dans une situation inédite dans le sens où même si elle ne fait pas partie des cibles initiales prioritaires (CCCI 1989, 28), elle répond malgré tout aux injonctions de « démontréaliser » l'immigration et aux postulats du ministère dans *Une richesse à partager. Orientations pour une répartition régionale plus*

équilibrée de l'immigration de 1992, notamment afin de mieux équilibrer la répartition régionale des immigrants entre la région de Montréal et les autres régions administratives, selon la volonté de la province de Québec.

De ce point de vue, *La politique de régionalisation de l'immigration* s'inscrit au sein des enjeux entre la province de Québec¹³³ et le gouvernement fédéral en étant liée à la « question nationale ». De plus, l'incertitude constitutionnelle a des conséquences importantes sur la manière dont les immigrants sont perçus. En effet, une relation entre l'incertitude constitutionnelle, les demandes des groupes ethnoculturels et le multiculturalisme a été établie, laissant entendre que trop de diversité peut nuire à l'unité nationale (Abu-Laban et Stasiulis 1992, 378). Comme le montrent ces auteurs, le début des années 1990 est marqué par des critiques importantes vis-à-vis de la politique fédérale du multiculturalisme que ce soit de la part des intellectuels, de l'opinion publique ou des partis politiques. Des ouvrages très médiatisés comme ceux de Reginald Bibby en 1990 – *Mosaic Madness* - ou de Neil Bissoondath en 1994 – *Selling Illusions: The Cult of Multiculturalism in Canada* – arguent du fait que le multiculturalisme divise le Canada et ghettoïse les immigrants et les minorités ethnoculturelles (Bibby 1990 ; Bissoondath 1994). Le rapport issu du *Forum des citoyens sur le futur du Canada* (le rapport de la Commission Spicer) plaide aussi pour une réorientation de la politique et « *delegitimizes state support for either cultural or institutional forms of pluralism* » (Abu-Laban et Stasiulis 1992, 371). Dans la même veine, le Parti de la réforme demande en 1991 l'abolition du

¹³³ Les directions régionales demeurent soumises à la tutelle des ministères et organismes administratifs provinciaux.

ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté et appelle de ses vœux l'assimilation des immigrants à la société canadienne (Abu-Laban et Stasiulis 1992).

Ces critiques rejoignent plusieurs débats qui ont eu lieu au Québec au début des années 1990 sur l'idéologie et les pratiques de l'interculturalisme (Juteau, McAndrew et Pietrantonio 1998, 100). Ainsi les critiques de marginalisation permanente des minorités ne sont pas réservées uniquement au multiculturalisme canadien. Pour certains, les institutions spécifiques reliées à l'interculturalisme québécois ont pour résultat de créer des « groupes mineurs » plutôt que de défendre des « groupes minoritaires » (Bauer 1991, 33). Mais en plus de ces critiques, le référendum de 1995 marque un tournant majeur en matière de discours sur la citoyenneté au Québec (Juteau 2002).

5.3.2 Les discours sur la citoyenneté des gouvernements fédéral et provincial

Compte tenu des critiques susmentionnées, le ministère fédéral du Multiculturalisme et de la Citoyenneté créé en 1991 prône un discours mettant en avant l'appartenance commune qui revalorise la citoyenneté plutôt que la préservation et la promotion des cultures ancestrales (Labelle et Salée 1999). En 1993, le gouvernement libéral du Canada, nouvellement élu, crée quant à lui un ministère qui lie la citoyenneté à l'immigration plutôt qu'au multiculturalisme — le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration — ses préoccupations étant plus centrées sur l'intégration des immigrants que sur le pluralisme culturel ou structurel (Juteau, McAndrew et Pietrantonio 1998, 104).

La même année, au niveau du gouvernement provincial, le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, le MCCI, devient le MAIICC, soit le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, « rejetant » la problématique des communautés culturelles à la périphérie pour répondre aux critiques sur le pluralisme (Juteau 2002, 447). Ce changement est encore plus visible avec la création par le Parti québécois, en 1996, du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI), suite à la défaite du OUI au deuxième référendum sur la souveraineté du Québec. Si la déclaration malheureuse de Jacques Parizeau sur le « vote ethnique » illustre une certaine « *period of dismay and anger that followed the referendum* » (Juteau 2002, 446), notamment compte tenu du fait que, d'après des estimations, 95 % des non-francophones étaient en faveur du NON (McRoberts 1999, 306), le gouvernement a décidé par la suite de mettre en œuvre une nouvelle stratégie : « il faut à l'avenir insister sur ce qui nous rassemble » insiste André Boisclair, à ce moment ministre délégué aux Relations avec les citoyens et de l'Immigration (CARIM 1996). C'est alors au « citoyen » de faire son entrée dans les discours du gouvernement québécois en matière de relations interethniques (Juteau 2002).

La création du MRCI qui place désormais la citoyenneté et la participation¹³⁴ au cœur de ses discours a globalement été bien reçue. Ces discours viennent répondre aux critiques de catégorisations permanentes qu'induisait notamment le terme de « communautés culturelles ». Ce dernier avait

¹³⁴ En effet, le pluralisme n'est plus simplement « ethnique ». Le MRCI étend alors la promotion des relations civiques aux aînés et aux jeunes. Toutefois, le mandat du MRCI est incomplet dans le sens où les Anglophones et les Autochtones ont été exclus du mandat du nouveau ministère (Helly, Lavallée, McAndrew 2000, 273).

suscité les critiques de plusieurs qui dénonçaient la polarisation entre les Québécois, compris essentiellement comme des francophones versus les « communautés culturelles » (Helly 1996), cette dualité constituant pour d'autres « un frein symbolique à la pleine citoyenneté québécoise » (Labelle 1998,12). Aussi le terme de « communautés culturelles » est retiré du nom du Ministère, mais aussi du nom du conseil consultatif au niveau provincial¹³⁵ pour devenir le CRI, soit le Conseil des relations interculturelles. Le Ministère souhaite alors renforcer le sentiment d'appartenance à la société québécoise en privilégiant les liens civiques. Néanmoins, cette nouvelle orientation est source d'inquiétude, le CRI insistant sur le besoin de prendre en compte les besoins spécifiques des immigrants et des minorités ethniques (Juteau, McAndrew et Pietrantonio 1998, 104).

5.3.3 Les relations élus et fonctionnaires : continuité au sein de l'organisation politico-administrative

Sur le plan politique, à l'instar de nombreuses municipalités québécoises, Laval connaît une vie partisane peu mobilisée en dehors des campagnes électorales, et détachée de clivages idéologiques provinciaux ou fédéraux. Le pouvoir politique est essentiellement structuré autour de l'exécutif, et ce d'autant plus que les conseillers d'opposition sont très peu nombreux.

Si Laval connaît, depuis 1965, une vie municipale organisée autour des partis politiques, il n'en demeure pas moins que les clivages sont plus liés aux

¹³⁵ Le Conseil des communautés culturelles et de l'immigration.

personnalités¹³⁶ qu'à des enjeux idéologiques bien définis. Des « transfuges de camps » sont assez fréquents à Laval (Bussey 1985, 146) et illustrent des enjeux se situant souvent sur le plan personnel plutôt que de clivages idéologiques. Par exemple, Claude-Ulysse Lefebvre, qui est maire et président du comité exécutif depuis 1981, est réélu en 1985. Il fait partie du PRO, le Parti du ralliement officiel des Lavallois, créé en 1980. Siégeant au conseil municipal de Laval depuis 1973, Gilles Vaillancourt, après avoir été un leader de l'opposition pendant la mandature de Claude-Ulysse Lefebvre¹³⁷, rejoint son équipe en 1984. Il est désigné maire de Laval par le conseil municipal après le départ de Claude-Ulysse Lefebvre quelques mois avant l'élection de 1989 que Gilles Vaillancourt remporte sous la bannière du PRO.

La Ville de Laval partage aussi avec plusieurs municipalités québécoises et canadiennes un fort pouvoir de son exécutif, renforcé par le fait que les conseillers d'opposition sont très peu nombreux. Laval est constituée d'un conseil municipal, composé du maire et de vingt-quatre échevins tandis que le comité exécutif est de facto composé du maire qui désigne quatre membres parmi les échevins élus au conseil pour faire partie dudit comité exécutif. Le mode de gouvernement qui prévaut à Laval appartient à la catégorie du « présidentialisme municipal » c'est-à-dire, rappelons-le, qu'il consacre une forte influence à l'institution mayorale, le maire élu au suffrage universel pouvant compter sur le

¹³⁶ Selon l'ancien communicateur du maire de Laval (de 1989 à 1995), « les batailles politiques de Laval sont, depuis 1965, d'une férocité étonnante et sont l'occasion d'une démesure verbale souvent tendancieuse et diffamatoire » (Fréchette 1995, B3).

¹³⁷ Gilles Vaillancourt est élu en 1973 et en 1981 sous la bannière de l'« Équipe Paiement », du nom du maire de Laval, Lucien Paiement, élu en 1973. La dénomination de ce parti politique illustre bien la personnalisation des conflits politiques locaux.

soutien d'une majorité suffisamment stable de conseillers municipaux élus, stabilité favorisée par le scrutin majoritaire (Hoffman-Martinot 2007, 121-122). À Laval, ceci est particulièrement le cas, car les conseillers d'opposition sont peu nombreux. En 1989 et en 1993, le maire Vaillancourt et le PRO remportent respectivement 22, puis 23 des 24 sièges du conseil municipal. Ceci n'empêche pas des campagnes « féroces » (Doré 1989, A1).

Les élections municipales de 1997 sont quant à elles plus disputées. En effet, le maire doit composer avec cinq élus dans l'opposition (trois du parti ÉLAN et deux du parti Option Laval). De plus, cette élection est importante pour notre propos, car une candidate à la mairie a contesté de front Gilles Vaillancourt sur sa gestion politique de l'intégration. Marie-Josée Bonin, qui a pris la succession de Jean Rizzuto¹³⁸ en 1997 (candidat à la mairie démissionnaire du parti Option Laval¹³⁹), a connu une certaine couverture médiatique, en particulier compte tenu des techniques particulières — et assez spectaculaires — de campagne qu'elle a adoptée¹⁴⁰. Selon elle,

[l]es communautés culturelles sont les « *parents pauvres* » de l'administration Vaillancourt. (...) Certains groupes ethniques « *sont très amers* », que ce soit parce qu'ils se sentent exclus de la fonction publique lavalloise ou parce qu'ils arrivent difficilement à communiquer avec les fonctionnaires¹⁴¹. (dans Myles 1997a, A3)

Un journaliste couvrant la campagne rapporte que :

¹³⁸ Ce dernier a été défait par Gilles Vaillancourt aux élections de 1993 – 61 % des voix sont allées à Gilles Vaillancourt contre 23 % à Jean Rizzuto – (Soumis 1993, A1).

¹³⁹ Candidat aux élections municipales depuis 1993, ce dernier n'a jamais été élu.

¹⁴⁰ Le parti d'opposition a organisé une campagne pendant laquelle plusieurs de ses militants dits « les gitans » ont campé devant l'hôtel de ville dans des roulottes, autour desquelles se rassemblaient des militants du parti (Myles 1997, A3).

¹⁴¹ En italique dans l'original.

Au supermarché Mourelatos, dans le multiculturel district de Chomedey, deux Lavallois rencontrés sans l'aide du hasard confirmeront l'état des choses, précisant qu'Option Laval se préoccupe davantage du sort des communautés culturelles que tous les autres partis réunis. Marie-Josée Bonin n'éprouve aucune difficulté à se rapprocher de ces « exclus ». « Sentir la discrimination, comme Québécoise de souche, c'est enrageant. C'est facile de se rapprocher des communautés culturelles quand tu as vécu les préjugés. Le parti a été fondé par Jean Rizzuto, un Italien. Tous ces préjugés, on les a vécus ». Jean Rizzuto s'est retiré de la course à la mairie en août dernier. En clair, son nom ne « passait » pas. (Myles 1997a, A3)

Cependant, Marie-Josée Bonin n'ayant pas été élue, et avec seulement deux conseillers d'Option Laval qui ont été élus, la continuité sur le plan politique prévaut. Cette continuité avait été pourtant fortement critiquée par plusieurs qui appelaient de leurs vœux un changement, jugeant le système établi « autocratique » (Masson 1997, B2). Dans un éditorial de 1997, Claude Masson a émis des propos très sévères pendant la campagne électorale à l'endroit de l'administration Vaillancourt. Selon lui, une victoire de Gilles Vaillancourt,

[...] risquerait de maintenir à l'Hôtel de Ville un parti unique ou presque. Ce faisant, on perpétuerait le climat obscurantiste qui règne depuis trop longtemps et qui affecte la crédibilité de Laval dans l'opinion publique, auprès des autorités provinciales et fédérales et auprès des investisseurs potentiels qui craignent d'être soumis à des obligations plus ou moins acceptables s'ils veulent faire des affaires dans cette ville. Même l'expression des idées et l'efficacité d'un certain nombre de fonctionnaires sont limitées par le régime parce qu'ils sont étroitement surveillés dans leurs déclarations et dans leurs actions. Les Lavallois sont fiers de leur ville. Ils sont fiers d'y vivre. Ils déplorent l'image négative qui est véhiculée de leur lieu d'habitat ou de travail. Ils savent qu'il existe des causes à cette perception négative. Le pouvoir unique en est une. Majeure. La belle et grande ville de Laval mérite de l'air frais. À l'heure de l'écologie et de l'environnement, c'est d'abord à l'hôtel de ville qu'il faut laisser pénétrer le soleil et la lumière. La noirceur a assez duré. (Masson 1997, B2)

Les Lavallois en ont cependant jugé autrement en reconduisant pour une troisième fois consécutive — et non la dernière — Gilles Vaillancourt à la mairie de Laval.

La « longévité » que connaît le maire Vaillancourt au pouvoir est source d'une importante stabilité politique qui favorise une certaine continuité et limite les changements en ce qui concerne la sphère administrative : on note toutefois une évolution significative en 1995 avec la réduction du nombre de services municipaux¹⁴². Ceci a eu pour conséquence de regrouper les services des loisirs, de la culture et de la bibliothèque sous la responsabilité d'un seul directeur, Paul Lemay, cette fusion ayant été « faite à la demande des utilisateurs » (Charbonneau 1995, A16). Concernant la mise en œuvre des programmes, la stabilité politique a tendance à favoriser l'assignation et l'implication continues des fonctionnaires à la gestion d'un dossier particulier.

5.3.4 Des relations avec la société civile axées sur la personne et la concertation

Au départ banlieue-dortoir de Montréal, la Ville de Laval est devenue au fur et à mesure de son développement économique une « ville-campagne¹⁴³ » comme plusieurs aiment la présenter. En tout cas, elle ne peut plus être considérée comme une banlieue-dortoir, Laval regroupant près de 1 500 organismes sans but lucratif en 1990, dont « près de 200 organismes de relations culturelles et interculturelles » (Ville de Laval 1993c). Aussi, la Ville de Laval a désormais une

¹⁴² En 1996, la Ville de Laval fonctionne avec un directeur général, trois adjoints au directeur général, douze directeurs de service sur les quelque 2 000 fonctionnaires municipaux (Laurin 1996, 3).

¹⁴³ C'est-à-dire qui offrirait les avantages de la campagne tout en ayant les services d'une grande ville (Bussey 1985 ; Charbonneau 1991c).

tradition d'implication sociocommunautaire bien implantée (Charbonneau 1990c ; 1991c).

Sur le plan des relations horizontales de cette configuration, les associations ethniques et de défense des immigrants se développent et se diversifient avec l'arrivée de nouveaux arrivants. On note par exemple la création en 1985 du Centre social des Haïtiens de Laval ou encore la création en 1990 du Carrefour d'intercultures de Laval, organisme voué à l'intégration et à l'accueil des personnes immigrantes à Laval. Néanmoins, en se rapportant aux études faites dans le cadre de la préparation au Sommet de la personne, le maire déclare que les organismes ethniques et communautaires ne sont cependant pas suffisamment coordonnés au niveau de la Ville et sont méconnus des Lavallois (Vaillancourt 1991).

Comme en témoigne précisément l'organisation du Sommet, « entièrement consacrée aux besoins de la personne » (Ville de Laval 1990b), l'accent est mis sur l'individu plus que sur les groupes. À l'instar de la configuration montréalaise à partir du milieu des années 1980, la participation de l'individu — elle-même un élément central du néolibéralisme (Jenson 1997, 642) — est présentée comme un corollaire à la décentralisation :

[...] plus efficace et moins coûteuse, la gestion décentralisée est (...) assortie d'une volonté de compter sur les nouvelles solidarités et l'entraide individuelle comme substituts à l'intervention de l'État. (...) [O]n convie aujourd'hui le citoyen à prendre ces responsabilités. (Jalbert 1991, 257)

À Laval, Gilles Vaillancourt a en effet fait valoir « qu'à l'avenir il faudrait compter sur une implication plus vaste des citoyens » dans la délivrance des services (Vaillancourt 1991). Le lien entre décentralisation et participation est justifié par la Ville avec la mise en place de services municipaux plus « proches » des citoyens comme avec la création des bureaux municipaux de loisirs en 1984, mais également avec l'accent mis sur la vie de quartier, la plaçant « au centre de l'organisation humaine et sociale » (Ville de Laval 1997b, 7). Enfin, les partenariats entre les acteurs privés et communautaires sont un instrument mis en valeur dans la conduite des affaires municipales, ces derniers étant censés améliorer la qualité des services rendus à la population (Jenson et Phillips 1996, 127). À Laval, ceci se traduit par l'accent mis sur la concertation et la coopération, comme l'illustrent notamment des tables de coopération régionale et locale.

Nous avons vu la configuration spécifique dans laquelle s'inscrivent les conclusions du Sommet de la personne et la mise en place d'une gestion politique de l'intégration des immigrants à Laval. À partir de cette configuration, nous allons maintenant expliquer en quoi les innovations municipales en la matière reposent sur un mécanisme de médiation fermée avec les groupes ethnoculturels de Laval.

5.4 MÉCANISME DE MÉDIATION FERMÉE AVEC LES GROUPES ETHNOCULTURELS ET LES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES MUNICIPALES

Les conclusions du Sommet de la personne et le rapport du Comité consultatif multiculturel en 1993 vont servir de point d'ancrage et de légitimation

à la gestion politique de l'intégration à Laval. Le « projet-pilote d'une durée de trois ans », ayant pour thème "Ensemble à Laval" (Ville de Laval 1995a, 2), pose les bases d'une conception « citoyenne » de l'intégration. Cette conception repose sur un mécanisme de médiation fermée avec les immigrants et les groupes ethnoculturels, c'est-à-dire que, sur le plan de la représentation des intérêts, seuls les intérêts du citoyen lavallois sont considérés comme légitimes. De plus, l'accent est mis sur la représentation de la personne par rapport aux groupes, et ce, au sein de la communauté lavalloise. Les impacts de ce mécanisme sont tangibles en ce qui concerne les relations privilégiées par la Ville de Laval avec les groupes communautaires, notamment à travers la mise en place d'une politique de reconnaissance des organismes, l'entente de partenariat en immigration avec le MRCI tout comme dans les non-innovations choisies par la Ville.

5.4.1 Ensemble à Laval, discours fondateur en matière de gestion politique de l'intégration des nouveaux « arrivants »

Suite aux conclusions du Sommet de la personne, le Conseil consultatif multiculturel de la Ville de Laval a dressé plusieurs constats à partir desquels il propose « un projet d'une politique d'accueil et d'intégration des personnes de toutes cultures à la vie de la société lavalloise » (Ville de Laval 1993b, 24). L'une des craintes exprimées par le conseil réside dans le renfermement communautaire que ce soit le regroupement « en "oasis culturelle" ou dans quartiers spécifiques » ou « suivant des schèmes de spécificités » (Ville de Laval 1993b, 19). Pour éviter l'isolement et des « concentrations humaines vivant loin de la réalité de leur ville

d'accueil » (Ville de Laval 1993b, 23), le conseil privilégie la contribution de tous les groupes d'entraide et organismes communautaires de Laval dans leurs rôles d'accueil et d'intégration (Ville de Laval 1993b, 19), et ce, même si ces derniers ne sont pas encore selon lui suffisamment bien sensibilisés à ces rôles. Le conseil exclut la création d'un centre, du type de la « maison de l'immigrant », qui regrouperait « un ensemble de services pour les nouveaux arrivants et les personnes de toutes les cultures » (Ville de Laval 1993b, 22) pour privilégier « une approche concertée de l'ensemble des services » afin de « favoriser l'adhésion des personnes de toute culture à la vie de la société lavalloise » (Ville de Laval 1993c).

Les conclusions du Sommet de la personne et les travaux du conseil sont fréquemment rappelés par la Ville qui les présente comme des « consensus » lavallois (Ville de Laval 1995b) et comme « le moteur de [leur] actuelle philosophie d'intervention *Ensemble à Laval* » (Ville de Laval 1996, 9). Ils apparaissent ainsi comme autant de cautions à la démarche municipale pour institutionnaliser son nouveau discours et ses nouvelles pratiques en matière de gestion politique de l'intégration.

De manière générale, *Ensemble à Laval* vise à

[...] développer le sentiment d'appartenance et favoriser la participation de l'ensemble des personnes en initiant ou en favorisant la mise en place de mécanismes de liaison qui fait en sorte que les ressources sont partagées en fonction de l'adhésion à la communauté d'accueil, plutôt qu'en regard de la différence linguistique, culturelle ou religieuse. (Ville de Laval 1995a, 3)

Dans ses discours sur la gestion politique de l'intégration¹⁴⁴ des « nouveaux arrivants », la Ville mise alors de façon récurrente sur « la ressemblance (le fait d'être citoyen), sur ce qui rassemble plutôt que sur la différence, la différence qui distance, exclut, marginalise et crée des occasions de confrontation » (Ville de Laval 1996, 6). En effet, un des éléments au centre de la nouvelle stratégie lavalloise est la préférence pour l'utilisation de termes tels que les « nouveaux arrivants » par rapport aux « immigrants » et la mise en exergue de ceux comme « citoyens » et « Lavallois » (Ville de Laval 1995a, 1997a).

Les principes d'*Ensemble à Laval* sont de

[v]eiller à ce que toute personne, quelle que soit sa culture d'origine, dispose des mêmes droits et devoirs, dans le respect de la loi et des règles communes, en qualité de citoyen à part entière et de sociétaire lavallois. (i) Favoriser un accès équitable aux ressources, services et instances décisionnelles afin que toute personne puisse apporter pleinement sa contribution au développement de la vie communautaire de son milieu. (ii) Soutenir le développement du sentiment d'appartenance et favoriser la participation de l'ensemble des personnes afin que les ressources communes soient partagées en fonction de l'adhésion à la communauté d'accueil, plutôt qu'en regard de la différence linguistique, culturelle ou religieuse (iii). (Ville de Laval 1996, 5-6)

À cet égard, un des fonctionnaires chargés du projet *Ensemble à Laval* endosse avec enthousiasme les critiques du multiculturalisme. De manière spontanée, ce fonctionnaire nous parle des propositions de Neil Bissoondath que celui-ci avait invité à une activité organisée par la Ville de Laval et s'exclame : « C'est exactement ce que l'on préconise ! Je trouve que c'est

¹⁴⁴ Entretien 29, le 21 juin 2007.

extraordinaire ! (...) On veut l'égalité ! »¹⁴⁵. À Laval, des termes comme « multiculturalisme », voire même « interculturalisme » sont plutôt mal venus, l'administration municipale préfère résolument l'« approche citoyenne ».

Or l'action de nommer — et d'arrêter de nommer — est importante, car ceci relève du pouvoir de déterminer quels intérêts sont pris en compte (Jenson 1994, 58). Dans ce cas, les seuls intérêts présentés comme légitimes sont ceux de la « communauté lavalloise », « sans distinction, exclusion ou préférence » (Ville de Laval 1997b, 7). Il n'est donc pas surprenant que la Ville de Laval accueille favorablement le virage citoyen du MRCI, car selon elle,

[...] dans une société en perpétuelle mutation, de plus en plus diversifiée, où les "lobbies" de groupes particuliers prennent de plus en plus de place, toute orientation et toute action capable de rallier¹⁴⁶, représente un atout majeur. À cet égard, le fait de reconnaître que nous sommes tous des "citoyens", le fait d'intervenir dans "l'espace civique", sont des éléments contributifs à l'adhésion de toute personne et de tout groupe. (Ville de Laval 1996, 4)

Après l'adoption par le comité exécutif du projet pilote d'*Ensemble à Laval*, sa mise en place est assurée par la Direction de la Vie communautaire, dont le mandat a été élargi à la suite du Sommet de la personne (Ville de Laval 1993a, 56). Une coordinatrice du projet est nommée afin de préparer un cadre conceptuel et un modèle d'activités (Ville de Laval 1997a). Rachida Azdouz est choisie pour faire la promotion du concept auprès des groupes communautaires de Laval. Cette dernière n'est pas une employée de la Ville de Laval, mais une

¹⁴⁵ Entretien 29, le 21 juin 2007.

¹⁴⁶ Souligné dans le texte original.

consultante qui jouit d'une notoriété et d'une autorité certaines¹⁴⁷ en ce qui concerne les relations interculturelles. À cet égard, Monique Hascoat, elle-même une immigrante d'origine française, présente Rachida Azdouz, quant à elle immigrante d'origine marocaine, lors des débats à la Commission permanente de la culture sur les niveaux d'immigration 1998-2000, le 18 septembre 1997. Monique Hascoat explique alors que pour présenter et élaborer le projet *Ensemble à Laval*, la Ville voulait « embaucher quelqu'un, puis pas n'importe qui. On est allé chercher une des meilleures, qui est Rachida Azdouz, je pense qui est connue par bien des gens ». Et le ministre André Boisclair de confirmer¹⁴⁸.

Si plusieurs groupes embrassent les objectifs du projet présenté et conçu par Rachida Azdouz *De l'accessibilité à la participation*, d'autres groupes ethnoculturels et de défense des immigrants se montrent plus critiques. Des réserves sont émises quant aux principes d'*Ensemble à Laval*. Des groupes installés à Laval depuis plusieurs générations font déjà partie d'un mouvement associatif organisé. Selon eux, ces associations ont fait leurs preuves et ils ne comprennent pas le virage souhaité par la municipalité. La coordinatrice du projet explique que « les groupes avaient l'habitude de faire la promotion de leur groupe, et on leur demandait de mettre les intérêts du groupe dans le panier commun »¹⁴⁹. Cela revient selon eux à être d'« une noblesse à toute épreuve »,

¹⁴⁷ Rachida Azdouz est, depuis 2004, vice-doyenne à la Faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal. En 2007-2008, elle a été l'un des membres du comité-conseil de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodements reliées aux différences culturelles.

¹⁴⁸ Dans les débats de la Commission permanente sur la culture, le 18 septembre 1997. En ligne. <http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/journal/cc/970918.htm> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

¹⁴⁹ Entretien avec Rachida Azdouz, le 28 juin 2007.

mais ils craignent de ne pas avoir suffisamment de garanties et de ne pas pouvoir répondre adéquatement à la mission qu'ils se sont assignée dans la défense de la représentation des intérêts de leurs membres.

De plus, ces groupes ont mis en avant le risque encouru à vouloir nier le fait que les obstacles à la participation ne sont pas les mêmes pour tous. En particulier, des groupes de défense des immigrants ont critiqué la notion du « nouvel arrivant », qui sous-estimerait les difficultés spécifiques rencontrées par les immigrants¹⁵⁰ (comme la maîtrise de la langue, les connaissances de base sur le fonctionnement de la société, etc.). Ces critiques émanent alors à la fois d'associations récentes, par exemple de la part d'associations haïtiennes qui ont insisté sur les obstacles particuliers rencontrés par les minorités noires à Laval, mais aussi par des associations plus anciennes (notamment des associations dont les membres sont d'origines grecque et italienne) qui, elles, ont mis en avant leur tradition et leur culture d'intégration des immigrants¹⁵¹. La Table de concertation interculturelle, rassemblant plusieurs associations œuvrant dans le domaine de l'intégration et de l'immigration¹⁵², s'est alors montrée critique lors des débuts de la présentation *Ensemble à Laval*¹⁵³. Quelques années plus tard, certaines de ces critiques perdurent. Par exemple, Catherine Limperis, alors présidente de la Table de concertation interculturelle de Laval pense pour sa part en 1997 que le maire Vaillancourt « a encore un grand chemin à faire » et « qu'il faut qu'on respecte

¹⁵⁰ Entretien 32, le 29 juin 2007.

¹⁵¹ Entretien avec Rachida Azdouz, le 28 juin 2007.

¹⁵² La Table de concertation interculturelle et de l'immigration de Laval a été créée en 1994 et regroupe, outre les organismes communautaires, des représentants des organismes gouvernementaux œuvrant dans les domaines de l'interculturalisme et de l'immigration.

¹⁵³ Entretien 32, le 29 juin 2007.

les besoins spécifiques des immigrants ». Elle poursuit en déclarant que « quelqu'un qui arrive de Chicoutimi n'a pas les mêmes difficultés d'intégration que celui qui arrive d'Afghanistan. Ça prend une étape d'intégration qu'on ne peut pas sauter » (dans Myles 1997b, A3).

À ces critiques sur les principes s'ajoutent des appréhensions concernant les enjeux d'expertise, d'autonomie et de financement. En prenant l'exemple d'un organisme de protection des aînés, des organismes communautaires ont fait valoir que le système de valeurs et le rapport à la vieillesse ou à la famille pouvaient être très différents selon la culture d'origine. L'expertise est alors présentée comme un enjeu important dans la dispense de services qui serait aveugle aux identités ethniques et culturelles. Dans le cas d'une « maison des aînés », les services pourraient ne pas répondre de manière aussi adéquate qu'une association de retraités dont les membres parlent la langue d'origine, connaissent ce système de valeur et ont développé l'expertise pour répondre à ces besoins particuliers¹⁵⁴.

De plus, le fait que le projet ait été porté par la municipalité est perçu comme un risque de perte d'autonomie pour les groupes qui doivent répondre à de nouvelles exigences pour recevoir le soutien de la municipalité. Comme le projet *Ensemble à Laval* est développé en même temps que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, qui lui-même finance de moins en moins les organismes de type monoethnique (McAndrew, Helly et Teissier

¹⁵⁴ Entretien avec Rachida Azdouz, le 28 juin 2007; entretien 32, le 29 juin 2007.

2005), plusieurs organismes craignent une « collusion » entre les institutions provinciales et municipales au détriment de leur organisme¹⁵⁵.

Ces résistances viennent ternir le « consensus » mis en avant par l'administration municipale en ce qui concerne les groupes communautaires. En effet, il semble même que lors des audiences publiques du Sommet de la personne, ces préoccupations aient été émises, mais qu'elles n'aient pas été retenues par la municipalité dans la construction de ce consensus lavallois. Pourtant, la Ville de Laval a bien noté que : « certains groupes ethniques (...) soulignent leur besoin de maintenir une vie communautaire qui leur soit spécifique et demandent à l'administration de les soutenir dans l'organisation de leur communauté » (Ville de Laval 1991, 2).

Du point de vue des autres partenaires, l'accueil du concept est quant à lui positif, le projet ayant connu un soutien fort, notamment de la part des acteurs municipaux et des élus provinciaux¹⁵⁶ comme André Boisclair alors qu'il était à la tête du MRCI¹⁵⁷. Il est clair que l'approche lavalloise — en particulier défendue par Monique Hascoat lors des consultations organisées par le gouvernement provincial — rejoint de très près les discours provinciaux qui y étaient exprimés. Par exemple, cette dernière déclare suite au virage vers les « relations civiques et sociales » défendu par André Boisclair que :

Je tiens à vous dire qu'on avait applaudi... Je pense qu'à un moment donné vous avez déposé déjà un mémoire à cet effet. Puisque,

¹⁵⁵ Entretien avec Rachida Azdouz, le 28 juin 2007.

¹⁵⁶ Entretien avec Rachida Azdouz, le 28 juin 2007.

¹⁵⁷ Entretien 29, le 21 juin 2007.

nous, cette approche, on l'avait déjà réfléchi quelques années auparavant, on souhaitait donc que ce soit cette approche citoyenneté. Alors donc, on applaudit, on ne peut pas faire autrement. (...) Alors donc, s'il y a des obstacles, on doit essayer de passer par-dessus, mais il est clair que devant nous, quand on a une personne, c'est un citoyen, et sans aucune différence dans le fond¹⁵⁸. (Hascoat 1997)

Les fonctionnaires municipaux dans leur ensemble supportaient — et supportent encore aujourd'hui — le projet qui leur donnait des arguments clairs pour répondre aux demandes des groupes¹⁵⁹. Le soutien des partenaires institutionnels, couplé aux efforts de promotion vis-à-vis des organismes communautaires, explique alors que la Ville, élus¹⁶⁰ et fonctionnaires, a continué à « aller de l'avant »¹⁶¹ malgré ces résistances. Un comité de gestion et un comité de support ont été mis en place afin de rassembler, en plus des acteurs municipaux, des acteurs économiques¹⁶², politiques¹⁶³ et communautaires¹⁶⁴, le principe étant de « chercher tous les partenaires pour susciter l'adhésion »¹⁶⁵. Ainsi, la présence de deux délégués des organismes communautaires de la Table interculturelle au sein du comité de support au début de l'implantation du projet peut être interprétée comme le ralliement des acteurs les plus réticents à l'institutionnalisation du concept. Ceci se traduit notamment par la mise en place de *La politique de soutien communautaire et de reconnaissance des organismes* à partir de 1995.

¹⁵⁸ Dans les débats de la Commission permanente sur la culture, le 18 septembre 1997. En ligne. <http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/journal/cc/970918.htm> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

¹⁵⁹ Entretien avec Rachida Azdouz, le 28 juin 2007.

¹⁶⁰ Au rang des élus municipaux, citons André Gervais. Entretien 29, le 21 juin 2007.

¹⁶¹ Entretien 32, le 29 juin 2007.

¹⁶² En 1996, Hydro-Québec et Bell Canada sont des partenaires du projet *Ensemble à Laval*.

¹⁶³ Notamment le MRCI mais aussi des institutions régionales.

¹⁶⁴ Par exemple Centraide du Grand Montréal.

¹⁶⁵ Entretien avec Rachida Azdouz, le 28 juin 2007.

5.4.2 Des innovations majeures prises en charge par la sphère administrative

Suite au Sommet de la personne, la direction de la vie communautaire avait été chargée de développer une politique concernant le soutien à la vie communautaire (Ville de Laval 1993a, 56). C'est chose faite avec *La politique de soutien communautaire et de reconnaissance des organismes* adoptée à partir de 1995 — complétée en 1998 — qui implique des relations particulières entre les autorités municipales, les associations et groupes communautaires. Les domaines d'activités communautaires qui sont considérés dans le cadre de la reconnaissance des organismes sont variés et nombreux¹⁶⁶. Si l'instance répondante est en grande majorité la Ville de Laval, certains domaines sont confiés à d'autres dans un souci de coopération régionale et de respect des champs de compétence¹⁶⁷, par exemple dans le cas de l'immigration dont le répondant est le ministère provincial.

Conformément aux discours attachés au concept d'*Ensemble à Laval*, *La politique de soutien à la vie communautaire* dépend de critères de type universaliste. Cette politique se base sur un mécanisme de médiation fermée à la représentation des intérêts des immigrants et des groupes ethnoculturels. Comme le relate Monique Hascoat, lorsqu'elle était assistante-directrice à la Ville de Laval au service de la culture, du loisir et de la vie communautaire, « quand

¹⁶⁶ Tels que sécurité et justice ; services sociaux ; éducation ; arts et culture ; loisirs ; sports ; relations entre les citoyens ; immigration ; main-d'œuvre ; support communautaire ; transports en commun ; communications ; habitation et environnement.

¹⁶⁷ Aussi, « lorsque la Ville reçoit une demande formelle de reconnaissance ne relevant pas d'un champ de compétence municipale, elle consulte le partenaire dont c'est le champ de compétence. Ce partenaire, après analyse du dossier par le répondant fonctionnel désigné à cet effet, communique les résultats à la Ville. C'est ainsi, qu'un organisme reconnu par le partenaire qui en a l'expertise sera reconnu par la Ville pour fin d'assistance de base. Toutefois, tout cas litigieux est analysé au comité multipartite coordonné par le Conseil régional de développement à Laval » (Ville de Laval 2002a, 13).

quelqu'un arrivait dans mon bureau, elle était d'origine haïtienne par exemple, je n'avais pas la communauté haïtienne dans mon bureau. J'avais un citoyen en quête de service, point, et je lui donnais le service »¹⁶⁸ (Hascoat 2004).

Pour être reconnu par la municipalité, l'organisme demandeur doit se conformer à plusieurs exigences. Une association qui dispenserait des services sur la base de l'origine culturelle, ethnique ou religieuse ne peut être reconnue par la Ville. De plus, en suivant un principe de non-duplication, si les services offerts par l'organisme sont déjà proposés par d'autres, la reconnaissance doit lui être refusée. Cette politique a des implications importantes pour les groupes, car, en cas de refus, les requérants sont privés de médiation institutionnalisée pour articuler leurs demandes.

En revanche, une fois admis au titre de cette politique, l'organisme bénéficie d'un système d'assistance et d'accessibilité, lui garantissant entre autres¹⁶⁹ la désignation d'un fonctionnaire comme répondant municipal auprès de l'organisme. Ce dernier se voit délivrer une attestation qui reconnaît qu'il « a la capacité d'offrir aux citoyens des activités et/ou des services pertinents ; c'est-à-dire des activités et/ou services d'*intérêt général*¹⁷⁰, qui répondent à des besoins de la communauté lavalloise et qui sont accessibles à tous sans discrimination »

¹⁶⁸ Dans les débats de la Commission permanente de la culture, le 17 février 2004. En ligne. <http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature1/DEBATS/journal/cc/040217.htm> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

¹⁶⁹ En plus du répondant municipal, l'assistance de base comprend « l'accessibilité aux différents programmes de promotion et de diffusion des activités et services des organismes reconnus ; l'accessibilité aux différents programmes et activités de sensibilisation, de valorisation et de formation de bénévoles ; l'accessibilité aux différentes mesures mises de l'avant visant à aider les organismes reconnus à se financer » (Ville de Laval 2002a, 2).

¹⁷⁰ Souligné par nous.

(Ville de Laval 2002a, 1). Pour la municipalité, cette reconnaissance est perçue comme un accès légitime à « l'espace civique »¹⁷¹. Avec l'adoption de cette politique, les groupes communautaires, qui s'étaient dits en désaccord avec le programme *Ensemble à Laval*, se trouvent alors dans une situation d'« *advocacy chill* » (Scott 2003 dans Graham et Phillips 2007, 185). Même si opposés aux principes, bien des organismes qui veulent pouvoir bénéficier des avantages municipaux, dont des financements, « *tend to keep their heads down, rather than criticize or advocate policy change, so as not to jeopardize their next contract or round of project funding* » (Graham et Phillips 2007, 185).

Dans cette optique, l'un des exemples souvent mis en exergue par la municipalité est celui de la reconversion du *Young Men's Hebrew Association (YMHA)* en Centre communautaire du Sablon. Présentée comme une *success-story* lavalloise, la municipalité en fait un cas d'école en matière de non « discrimination des personnes de diverses origines et cultures » (Ville de Laval 1996, 15). Cette reconversion illustre pour la municipalité le passage d'un organisme de défense des intérêts privés à un organisme d'intérêt public, méritant ainsi son soutien. À l'inverse, comme l'explique un fonctionnaire municipal : « si une communauté culturelle veut mettre son organisme privé, pas de problème, mais il reste un organisme *d'intérêt privé* »¹⁷².

L'enjeu de la reconnaissance « publique » concerne l'accès même à cette médiation et aux avantages qui en découlent, ce qui explique que les organismes

¹⁷¹ Entretien 29, le 21 juin 2007.

¹⁷² Entretien 29, le 21 juin 2007.

veillent se conformer à cette politique. Ceci a eu des conséquences sur la structuration des groupes communautaires lavallois. Plusieurs organismes ont changé de nom sous l'influence de la politique municipale. En suivant les principes d'*Ensemble à Laval*, ces derniers ont banni de leur nom une référence trop explicite à l'origine culturelle ou ethnique de leurs membres. C'est le cas par exemple du Centre social des Haïtiens de Laval fondé en 1985 qui devient le Centre communautaire la Rosée¹⁷³ en 1997. Les groupes demandant à être reconnus par la Ville tendent alors à ne plus décrire la vocation de leurs organismes comme étant « multiculturelle » ou « interculturelle »¹⁷⁴. De plus, *La politique de soutien communautaire* a pour effet de décourager la création de nouveaux services compte tenu de l'exigence de non-duplication. Pour la municipalité, la multiplication des services conduit « à une multiplication de ghettos »¹⁷⁵. Si par exemple un groupe demande de créer un organisme de dépannage pour les Haïtiens, mais que ce service existe déjà, il n'est pas question de le reconnaître. Pour la municipalité, cela revient à s'assurer que les immigrants et les minorités ethnoculturelles, en tant *qu'individus*, profitent des services qui ne sont pas dispensés par — et pour — leur groupe d'origine ; disposition louée par plusieurs organismes et leaders « des communautés culturelles elles-mêmes »¹⁷⁶. Cependant, l'on peut demander si l'ouverture des services à toute la

¹⁷³ Aujourd'hui le centre est connu sous le nom de Centre communautaire le Coumbite de Laval.

¹⁷⁴ Entretien 32, le 29 juin 2007.

¹⁷⁵ Entretien 29, le 21 juin 2007.

¹⁷⁶ Entretien 29, le 21 juin 2007.

population « sans discrimination » induit automatiquement une mixité de fait dans les personnes qui fournissent et utilisent les services¹⁷⁷.

Selon le Conseil consultatif multiculturel de la Ville de Laval, rejoignant ainsi les craintes émises quant au manque de formation et d'expertise spécifiques, « un grand nombre d'organismes ne sont toujours pas sensibilisés à leur rôle d'accueillant » (Ville de Laval 1993b, 18). Or, la Ville avait envisagé de telles formations, mais le projet n'a pas abouti dans un premier temps¹⁷⁸. Si les organismes ont tendance à vouloir adhérer à cette politique de reconnaissance, ses effets en matière d'intégration et de participation sont difficiles à évaluer. De plus, il importe de prendre en considération la participation d'autres acteurs à la mise en place d'une gestion politique de l'intégration à Laval comme le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et notamment sa direction régionale lavalloise.

5.4.3 L'entente entre le MRCI et la Ville de Laval

Le Fonds de développement de l'immigration en région (FDIR) a constitué le premier pont vers l'établissement d'une entente entre le MRCI et la Ville de Laval. Comme la région de Laval est considérée comme un bassin d'attraction naturel des immigrants, le FDIR ne peut lui être consenti. Néanmoins, compte tenu du fait que des problématiques d'intégration des immigrants existent à Laval, la direction régionale du MRCI a financé des projets *d'intégration* et a

¹⁷⁷ Entretien 32, le 29 juin 2007 ; entretien 41, le 11 février 2008.

¹⁷⁸ Entretien 29, le 21 juin 2007.

notamment contribué au financement d'*Ensemble à Laval*¹⁷⁹. Cependant, c'est grâce aux démarches entreprises par la direction régionale du MRCI à Laval pour conclure une entente, à la suite de celle de Montréal, qu'un véritable partenariat entre le Ministère et la Ville a été institué. De son côté, c'est le service de la culture, des loisirs et de la vie communautaire qui est chargé en 2002 d'entreprendre les démarches pour signer l'entente.

L'objectif de l'entente, tel que présenté au comité exécutif de Laval, est de :

[...] favoriser l'accueil et l'intégration des immigrants à la communauté lavalloise. Un plan d'action devrait être préparé conjointement avec le Ministère et devrait contenir des activités déjà mises en place, ou à mettre en place, par la Ville, mais qui pourraient être bonifiées au profit des personnes issues de l'immigration ; dans ce contexte le Ministère injecterait les fonds requis pour cette bonification (...) il est possible d'obtenir un montant pouvant totaliser 75 000\$ pour l'ensemble des projets. (Ville de Laval 2002b)

Compte tenu des principes d'*Ensemble à Laval* que nous venons d'analyser, nous voyons poindre, dès la présentation de ces objectifs, un certain paradoxe. En effet, comment bonifier des actions en faveur des personnes issues de l'immigration alors que les élus et les fonctionnaires municipaux impliqués dans ce dossier sont d'accord pour ne mettre l'accent que sur des activités qui profitent à l'ensemble des Lavallois ? C'est d'ailleurs dans ce sens que la plupart des actions ont été envisagées¹⁸⁰ par la municipalité en prévision de cette entente.

¹⁷⁹ Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007.

¹⁸⁰ Le service de la culture, des loisirs et de la vie communautaire a donné des exemples d'activités qu'il serait possible de mettre en place grâce à cette entente, comme l'élaboration d'une trousse du nouvel arrivant ou encore la préparation des jeunes Lavallois à l'exercice d'une citoyenneté active.

Or si les philosophies prônées par le MRCI et par la Ville sont proches quant aux objectifs de la participation citoyenne, il n'en demeure pas moins que le MRCI met l'accent sur les nouveaux immigrants au Québec — ceux arrivés depuis cinq ans et moins — tandis que la Ville de Laval ne veut pas faire de distinction entre les personnes arrivant à Laval après une migration internationale, nationale ou intraprovinciale : tous sont des nouveaux arrivants. Alors que le MRCI insistait pour mettre l'accent sur « la clientèle des cinq ans et moins » comme c'était le cas dans l'entente avec la Ville de Montréal — l'entente avec Montréal servait d'« étalon » au Ministère — la Ville de Laval, elle, résistait à suivre le modèle montréalais.

Un fonctionnaire provincial nous a expliqué que le Ministère demandait à la Ville de Laval, « pourquoi vous ne faites pas comme à Montréal ? »¹⁸¹. Un des exemples frappants en est le refus de la Ville de Laval de produire des statistiques sur la participation des immigrants à des services municipaux comme les camps de jour ou encore les bibliothèques¹⁸². En effet, comme les statistiques constituent un instrument privilégié pour implanter des changements, en refusant de produire ces statistiques, et conformément à la logique républicaine, la Ville de Laval résiste à donner une existence à la catégorie des immigrants, qu'elle veut « gommer » de son vocabulaire. Ceci a créé plusieurs contentieux dans la négociation de l'entente et a donné lieu à plusieurs rencontres au sommet¹⁸³.

¹⁸¹ Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007.

¹⁸² Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007.

¹⁸³ Ministre et maire, sous-ministre et les hauts fonctionnaires municipaux. Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007.

Néanmoins, la Ville de Laval et le gouvernement arrivent à une entente qui est signée le 7 avril 2003, soit une semaine avant les élections provinciales.

L'entente triennale entre la Ville et le Ministère intitulée *De l'accessibilité à la participation* vise « à favoriser l'accueil et l'intégration en français des immigrants à la communauté lavalloise et à la culture québécoise » (MRCI et Ville de Laval 2003). L'entente de 2003 prévoit : de favoriser l'accès pour les immigrants et une familiarisation avec les services municipaux et provinciaux ; de développer le sentiment d'appartenance et la participation à la vie associative et communautaire ; de familiariser les immigrants avec la culture québécoise ; d'encourager la lecture, la connaissance de la littérature, la production écrite québécoise et la fréquentation des bibliothèques de quartier ; d'encourager la participation aux efforts de conservation de l'environnement et d'embellissement, le tout ancré dans les quartiers de Laval (MRCI et Ville de Laval 2003).

Cette entente reprend globalement les objectifs de l'entente conclue entre la Ville de Montréal et le MRCI — les ententes ont été signées sous le même gouvernement provincial — d'autant plus que la Ville de Laval a aussi donné une grande importance à la territorialisation du mécanisme de médiation, que ce soit au niveau du quartier et au niveau régional. Mais nous observons que les objectifs d'*Ensemble à Laval* font partie *intégrante* de l'entente, ce qui signifie que la réalisation de ces objectifs se fait dans cet esprit et non selon le mécanisme de médiation ouverte de Montréal. Cette entente est assortie d'un financement de 300 000 dollars pour trois ans versé par le MRCI à la Ville, cette dernière s'engageant à « contribuer sous la forme de budget de fonctionnement, de

ressources humaines et matérielles, à la réalisation du plan d'action pour une somme au moins équivalente » à la contribution du Ministère (MRCI et Ville de Laval 2003).

L'aboutissement à une entente entre le Ministère et la Ville de Laval constitue une innovation institutionnelle majeure dans la gestion politique de l'intégration des immigrants à Laval. Cependant, elle ne doit pas occulter les non-innovations qui, elles aussi, sont paradoxalement des réalisations importantes.

5.4.4 Les non-innovations institutionnelles : un choix délibéré

Compte tenu du mécanisme de médiation fermée, la Ville de Laval n'a pas mis en place deux innovations institutionnelles prises par d'autres municipalités québécoises, dont la Ville de Montréal. En effet, Laval n'a pas mis en place de programme d'accès à l'égalité ayant pour but d'assurer une représentativité de la fonction publique municipale et le conseil consultatif n'a plus de mandat pour assurer une représentation des membres des minorités ethnoculturelles auprès du pouvoir politique municipal. Ces non-innovations apparaissent comme autant de choix importants pris par la Ville.

Le choix de ne plus donner de mandat au Conseil consultatif multiculturel est justifié par la production de leur rapport en 1993. Cependant, il nous semble surtout que reconnaître un tel conseil consultatif reviendrait à reconnaître comme légitime la représentation des intérêts des immigrants et des minorités ethnoculturelles et constituerait, comme à Montréal, un mécanisme de médiation ouverte, ce qui est contraire à la logique lavalloise. Le même raisonnement

s'applique en ce qui concerne la mise en place d'un programme d'accès à l'égalité, qui prévoit — rappelons-le — des mesures de redressement pour des personnes appartenant à des groupes victimes de discrimination. Si les élus municipaux ont adopté la journée du 21 mars comme la *Journée internationale contre la discrimination raciale* (Ville de Laval 1996, 6), il n'en demeure pas moins que plusieurs acteurs politiques et administratifs au sein de la municipalité ne souhaitent pas faire de la « discrimination à rebours »¹⁸⁴.

Une certaine mobilisation des groupes ethnoculturels et de défense des immigrants avait pris forme lors de la campagne électorale de 1997, mais sans succès toutefois. En effet, lors d'un débat organisé par la Table de concertation interculturelle de Laval — auquel Gilles Vaillancourt refusa de participer — les trois autres candidats à la mairie, Marie-Josée Bonin, Daniel Lefebvre et Yvon Gratton, ont répondu aux questions des participants, venus peu nombreux, sur les « services municipaux en contexte interculturel » (Myles 1997b, A3). Les participants ont notamment critiqué le fait que la fonction publique lavalloise soit faiblement représentative. Mais les candidats à la mairie ne partagent pas tous les mêmes opinions, par exemple en ce qui concerne les programmes d'accès à l'égalité. Si Marie-Josée Bonin se dit clairement en faveur des Programmes d'accès à l'égalité pour pallier cette faible représentativité, Daniel Lefebvre a rejeté quant à lui « le concept de discrimination positive » (Myles 1997b, A3). Non élus et divisés, les adversaires de Gilles Vaillancourt n'ont pas réussi à

¹⁸⁴ Entretien 29, le 21 juin 2007.

ébranler les principes de médiation fermée sur laquelle est basée la gestion politique de l'intégration de la Ville de Laval et ont favorisé les non-innovations.

Si ces non-innovations sont des choix clairs compte tenu de la grande cohérence du concept *Ensemble à Laval*, les pratiques de la municipalité peuvent cependant être ambiguës. Comme nous le régitseur à la Ville de Laval, « c'est évident dans les écrits, mais pas dans la pratique... », la « situation n'est ni toute noire ni toute blanche »¹⁸⁵.

Nous pensons pouvoir illustrer certaines ambiguïtés des pratiques municipales. Aussi, du fait de son refus d'implanter des programmes d'accès à l'égalité, la municipalité a refusé de privilégier l'embauche des jeunes des communautés ethnoculturelles dans ses camps de jours. Toutefois, face au problème d'accessibilité soulevé par des représentants de ces groupes qui ont pointé la faible participation des jeunes, en particulier d'origine haïtienne, la municipalité a décidé d'embaucher « un animateur lavallois de culture haïtienne » (Ville de Laval 1996, 17). Dans ce cas, l'action de la Ville de Laval apparaît beaucoup moins tranchée puisque, d'un côté, elle refuse les principes de l'accessibilité en emploi et la dispense de services selon les origines ethnoculturelles, mais de l'autre embauche spécifiquement une personne pour sa « culture haïtienne », anticipant par là même qu'elle favorise la participation des jeunes de même « culture ». Aussi, certaines limites peuvent apparaître au fait de ne pas nommer les immigrants et les communautés ethnoculturelles alors que le cœur même du projet repose sur la question de leur participation à la vie

¹⁸⁵ Entretien avec Pierre Teissier, le 6 juin 2007.

lavalloise, l'entente avec le MRCI reflétant un compromis, mais aussi cette ambivalence.

De plus, alors que la Ville affirme en 1996 que le Conseil consultatif multiculturel de la Ville de Laval a « terminé son mandat » « après le dépôt de son rapport » et que le conseil n'a siégé que pendant trois ans (Ville de Laval 1996, 8), le comité exécutif a nommé deux élus au conseil consultatif multiculturel de la Ville de Laval en 1998 : Basile Angelopoulos est alors nommé Président et Jocelyne Guertin est désignée comme membre (Livre des procès verbaux d'une séance du comité exécutif à huis clos, le 8 avril 1998). S'il est difficile de faire une quelconque déduction de ces nominations puisque les archivistes de la Ville de Laval n'ont pas trouvé d'autres « traces » de ce comité¹⁸⁶, il n'empêche qu'elles témoignent d'une certaine ambiguïté quant aux canaux de médiation politique des immigrants et des minorités ethnoculturelles, et ce d'autant plus que, comme nous le verrons, la Ville de Laval a développé un système de représentation dit de « concertation » et de « coopération » plus que de « consultation », notamment au niveau régional.

Ainsi, les innovations — et a fortiori les non-innovations — institutionnelles majeures concernent essentiellement la sphère administrative (en particulier le service de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) et les groupes communautaires, d'autres acteurs et d'autres institutions prennent également une place de plus en plus importante dans la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Laval.

¹⁸⁶ Bien entendu à part pour les années 1990-1993.

5.5 INFLEXION DE LA CONFIGURATION ET TENDANCE À LA TERRITORIALISATION DU MÉCANISME

En même temps que les nouvelles institutions dédiées à l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles ont été créées, la configuration au sein de laquelle elles prennent place s'est infléchie, notamment en ce qui concerne les politiques de développement régional. Ceci se traduit par une tendance particulière à la régionalisation du mécanisme de médiation fermée avec les groupes ethnoculturels et de défense des immigrants.

5.5.1 L'importance des politiques de régionalisation à Laval

Les politiques adoptées au Québec en matière de développement régional contribue à ce que la région devienne « *a new site and scale for defining regional development priorities and planning* » (Masson 2006, 470). La régionalisation est alors un tel leitmotiv pour le gouvernement du Québec qu'en 1997, elle « a réellement damé le pion à la décentralisation dans le discours dominant sur la Grande Allée » (Proulx 1997a, 324).

En effet, de nouveaux instruments ont été mis en place pour soutenir la régionalisation, et notamment la régionalisation de l'immigration. Le gouvernement du Québec dispose d'un nouveau levier d'action pour favoriser l'accueil et l'établissement des immigrants en région avec l'adoption de *La politique de développement local et régional* en 1996 : les ententes spécifiques¹⁸⁷

¹⁸⁷ « [L]es ententes-spécifiques conclues entre les acteurs régionaux et les ministères gouvernementaux constituent la clé de voûte des nouveaux rapports gouvernement-régions. Le gouvernement privilégie la négociation et la conclusion d'ententes spécifiques visant à adapter, à régionaliser et à gérer en région certaines activités et mesures ministérielles identifiées comme prioritaires par la région » (Lehouillier 1997, 7).

en matière d'immigration avec des Conseils régionaux de développement (CRD). Ces derniers ont pour but de permettre au Ministère et aux intervenants socioéconomiques de se concerter sur les moyens à mettre en place pour favoriser l'attraction et la rétention des immigrants en région et d'offrir conjointement un soutien financier à des projets.

Dans la région de Laval, les élus municipaux et le maire occupent une place importante. En effet, ce dernier a été réélu en 1997 et en 2001. En 1997, il connaît peu d'opposition (cinq conseillers) et, depuis 2001, le maire Vaillancourt dirige un conseil sans opposition. Cette continuité au niveau municipal se traduit au niveau régional, puisque le maire de Laval est automatiquement le préfet de la MRC et le président du Conseil régional de développement de Laval (CRDL)¹⁸⁸. Si les autorités politiques municipales au niveau régional sont très impliquées, les fonctionnaires municipaux ont également développé des liens de coopération importants avec plusieurs instances régionales, qui sont notamment partenaires dans le cadre d'*Ensemble à Laval* (par exemple le secrétariat au développement des régions, le CDRL, la Régie régionale de la santé et des services sociaux). Comme le souligne Monique Hascoat, assistante-directrice du service de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, et chargée du dossier *Ensemble à Laval*, Laval revendique une tradition particulière en matière de concertation :

¹⁸⁸ Ces derniers sont composés pour un tiers d'élus locaux et pour les deux tiers des représentants des agents de développement socio-économique et des organismes dispensateurs de services publics. Avec la « réforme Picotte » de 1992, les CRD peuvent conclure des ententes-cadres avec le gouvernement.

« la ville de la concertation, c'est Ville de Laval ; on ne fait jamais rien seul »¹⁸⁹
(Hascoat 1997).

Or, l'accent sur les politiques de régionalisation se traduit par une inflexion du mécanisme de médiation fermée avec les groupes ethnoculturels et de défense des immigrants qui a tendance à se régionaliser. Ceci est en particulier tangible avec la mise en place des tables de coopération régionale.

5.5.2 Concertation et coopération régionales au cœur du modèle lavallois

Depuis l'exercice consultatif du Sommet de la personne, la Ville de Laval a choisi de mettre l'accent sur la coopération et la concertation plus que sur la consultation avec des conseils comme le conseil multiculturel. Dans le domaine de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles, ceci se traduit sur le plan de la structure de la « vie communautaire » puisque le conseil de la vie communautaire¹⁹⁰ participe aux tables de concertation locale et aux tables de concertation régionale.

Les tables permanentes de coopération régionale sont organisées par groupes d'âge (enfance, adolescence, jeunes adultes, adultes et aînés). Ce choix repose très clairement sur le mécanisme de médiation fermée. En effet, la structure de coopération régionale par groupe d'âge a comme objectif explicite de ne dédier aucune table « à des problématiques ou à des groupes particuliers

¹⁸⁹ Dans les débats de la Commission permanente sur la culture, le 18 septembre 1997. En ligne. <http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/journal/cc/970918.htm> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

¹⁹⁰ En 1996, ce conseil regroupe 28 membres. Les tables locales (six représentants), les tables régionales (six représentants) mais aussi de nombreuses institutions (gouvernementales, associatives, etc.). Les services municipaux, les élus municipaux et le Conseil de développement régional sont entre autres représentés (Ville de Laval 1996, Annexe V).

(femmes, personnes handicapées, communautés culturelles, etc.), l'objectif étant l'intégration de toute personne de tout groupe, sans discrimination, mais aussi sans préférence » (Ville de Laval 1996, 8). Cette volonté est marquée par le « souci d'inviter tous les citoyens à la participation sur la base de leur volonté de s'engager et non sur la base de leurs caractéristiques socioéconomiques, culturelles, ethniques ou autres »¹⁹¹ (Hascoat 1997).

Aussi, nous voyons progressivement s'instituer une relation forte entre les instances régionales. De plus, la congruence et l'unité entre les frontières politiques, administratives et territoriales — une seule MRC et une seule Ville pour une région — limitent la concurrence entre les acteurs et les institutions et favorisent des pratiques concertées.

5.6 CONCLUSION

Alors qu'au tout début des années 1990, la Ville de Laval a mis en place des mesures somme toute assez semblables à celles prises par la Ville de Montréal, Laval a par la suite développé une gestion politique de l'intégration des immigrants fermée, après le point tournant constitué par le Sommet de la personne. À l'instar des changements pris par les gouvernements provincial et fédéral, la Ville de Laval a développé son propre discours « citoyen » qu'elle a institué à travers le concept d'*Ensemble à Laval*. À la différence de la Ville de Montréal dont la gestion politique de l'intégration s'est institutionnalisée au milieu des années 1980 alors que le discours antidiscriminatoire occupait une

¹⁹¹ Dans les débats de la Commission permanente sur la culture, le 18 septembre 1997. En ligne. <http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/journal/cc/970918.htm> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

grande place, la gestion politique de l'intégration de la Ville de Laval s'est institutionnalisée en plein « discours citoyen ». Ce discours spécifique a été porté par des acteurs administratifs, en particulier Monique Hascoat qui représente souvent la Ville de Laval pour les questions d'immigration et d'intégration, mais aussi par des acteurs extérieurs à la Ville, comme Rachida Azdouz, et soutenu par des acteurs politiques, dont le maire de Laval et des conseillers municipaux comme André Gervais. Cette forte adhésion de la sphère politico-administrative de la Ville de Laval s'est conjuguée au soutien d'acteurs de différents secteurs (affaires, ministériel, nous pensons en particulier à André Boisclair, régional, etc.), puis à celui des organismes communautaires, plutôt réticents au départ, mais qui, beaucoup par pragmatisme, ont endossé le concept *Ensemble à Laval*. Découlant de ce concept, *La politique de soutien communautaire et de reconnaissance des organismes* apparaît comme une innovation institutionnelle majeure au sein des dispositifs de la Ville. Elle illustre très bien le type de médiation fermée, eu égard aux intérêts des organismes ethnoculturels et de défense des immigrants pour favoriser l'intérêt général lavallois. De nombreux groupes ont adhéré à cette politique afin d'être reconnus « d'intérêt public » par la Ville et de bénéficier des avantages liés à cette reconnaissance dont précisément l'accès à un canal de médiation. De plus, les non-innovations comme la non-mise en place d'un programme d'accès à l'égalité, mais aussi la fin du mandat du conseil consultatif multiculturel de Ville de Laval apparaissent comme des choix délibérés de la Ville de Laval conformes à ce mécanisme de médiation fermée, et

ce, même si dans la pratique la municipalité cède parfois à ce qu'elle considère pourtant comme des formes d'ethnicisation des rapports sociaux.

Enfin, les relations municipales-provinciales ont été progressivement marquées par les politiques de régionalisation depuis 1987. L'unicité des frontières géographiques et institutionnelles, faisant de Laval une île à la fois municipalité, MRC et région, contribue à une concertation accrue entre les acteurs régionaux, et notamment les instances déconcentrées des ministères, dont celles de l'immigration, et les acteurs politiques et administratifs au niveau municipal. L'accent progressif mis sur les politiques de régionalisation s'est traduit par une tendance à la régionalisation du mécanisme de médiation fermée qui s'illustre notamment par la mise en place des tables de concertation régionale. Mais c'est avec la création des conférences régionales des élus en 2003 que l'inflexion du mécanisme de médiation avec les immigrants et les groupes ethnoculturels à Laval prend effectivement forme.

**PARTIE III : LE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL
DES GESTIONS POLITIQUES DE L'INTÉGRATION**

CHAPITRE 6 : LE DÉVELOPPEMENT DE LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES À LAVAL (2003- MAI 2008)

6.1 INTRODUCTION

Comme nous l'avons montré dans le chapitre cinq, l'institutionnalisation de la gestion politique des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Laval s'est faite à partir d'un mécanisme de médiation fermée avec les groupes ethnoculturels. Nous montrerons que le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration repose lui aussi sur un mécanisme de **médiation fermée**, mais que celui-ci se **régionalise**.

Le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration a connu un **point tournant** significatif en 2003, année marquée par la publication de *Faire confiance aux régions* et par le dépôt du projet de loi 34. En effet, la « nouvelle gouvernance régionale » annoncée par le gouvernement Charest consacre la région comme partenaire clé sur le plan des **relations intergouvernementales**, soit ici entre le gouvernement provincial et les gouvernements locaux.

L'entente de partenariat en immigration s'est régionalisée : en plus de la Ville de Laval et des partenaires ministériels, la Conférence régionale des élus (CRÉ) de Laval s'est ajoutée aux signataires. De nouveaux **discours** régionaux, notamment sous le thème de l'« investissement », prennent de l'importance et renforcent le discours républicain d'*Ensemble à Laval*, ce dernier ayant désormais

une amplitude régionale. Comme la Ville de Laval n'est pas concernée par le processus des fusions/défusions à l'instar de beaucoup d'autres municipalités de la province, le niveau régional est consolidé comme l'un des sites privilégiés des interactions **politico-administratives**. L'entente tripartite de partenariat en immigration fait intervenir des acteurs dont le statut a été revalorisé par les politiques de développement régional, mais aussi des acteurs ayant participé activement sur les plans politique et administratif durant la phase de l'institutionnalisation d'*Ensemble à Laval*. Sur le plan de la **société civile**, la médiation avec l'individu-citoyen, qui ne représente pas les intérêts d'un groupe particulier, et notamment celui d'un groupe ethnoculturel, reste privilégiée au municipal et se voit renforcée à l'échelon régional.

6.2 LA CONFIGURATION INSTITUTIONNELLE À LAVAL AU TOURNANT DES ANNÉES 2000

La création des conférences régionales des élus (CRÉ) marque profondément la configuration institutionnelle de la municipalité au tournant des années 2000. Elle constitue à ce titre un point tournant dans la configuration.

6.2.1 Les relations intergouvernementales et la création des conférences régionales des élus

En février 2003, le document d'orientation Faire confiance aux régions proposait « un changement de gouvernance en introduisant un nouveau partage des responsabilités entre l'État et les régions du Québec » (Québec 2004a, préambule). En novembre 2003, le gouvernement libéral dépose le projet de loi 34 — *Loi sur le ministère du Développement économique et régional* — qui

prévoit une plus grande décentralisation vers le niveau régional. La loi est, adoptée en décembre 2003. En mars 2004, les conférences régionales des élus (CRÉ) sont instituées et remplacent les Conseils régionaux de développement (CRD)¹⁹². De même, les municipalités régionales de comté (MRC) ont de plus grandes responsabilités et deviennent responsables des centres locaux de développement (CLD)¹⁹³. Le mandat des CRÉ reste globalement similaire, quoiqu'élargi, par rapport aux CRD (Rivard *et al.* 2005, 14), la CRÉ¹⁹⁴ demeurant l'interlocutrice privilégiée du gouvernement concernant le développement régional. Selon la loi 34, la CRÉ a des mandats d'évaluation d'organismes locaux et régionaux, de concertation entre les acteurs régionaux, de planification quinquennale du développement régional et a la possibilité de conclure des ententes, dont des ententes spécifiques avec le gouvernement provincial et d'autres partenaires pour la mise en œuvre du plan quinquennal de développement.

¹⁹² Au total, il y a actuellement 21 CRÉ.

¹⁹³ Un CLD est un organisme sans but lucratif. Son mandat est d'« offrir, le cas échéant, en partenariat avec d'autres personnes ou organismes, notamment du secteur privé, l'ensemble des services de première ligne aux entreprises en organisant, par exemple, leur regroupement ou leur coordination et assurer leur financement ; d'élaborer un plan d'action pour l'économie et l'emploi (PALÉE) et veiller à la réalisation de ce plan ; d'élaborer, en tenant compte des orientations, des stratégies et des objectifs nationaux et régionaux, une stratégie en matière de développement de l'entrepreneuriat, y compris l'entrepreneuriat de l'économie sociale ; agir en tant qu'organisme consultatif auprès du CLE de son territoire ; La MRC peut également confier à un CLD un mandat découlant de l'exercice de l'une des compétences qui lui sont attribuées par la loi ou d'une entente conclue avec le gouvernement, l'un de ses ministres ou l'un de ses organismes. Site Internet du ministère des Affaires municipales et des régions ». En ligne. http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_acte_clde.asp(page consultée le 1^{er} juillet 2008).

¹⁹⁴ Il est à noter que « le CRD existe depuis 1968. L'élargissement de son mandat, suite à l'adoption de la Loi 171 — la loi créant le ministère des Régions —, oblige (...) le CRD à jouer un rôle accru dans l'orchestration de l'ensemble des activités visant le développement du territoire régional. Étant donné que bon nombre d'élus municipaux siègent à son conseil d'administration, le CRD devient l'interlocuteur principal du gouvernement provincial en région. » (Greason 1998). En ligne. http://www.revue-relations.qc.ca/relations/archives/themes/textes/agriculture/agri_grea_2_9809.htm (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

Durant la même période, les relations entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral sont en pleine évolution, compte tenu des volontés exprimées par les maires des grandes municipalités canadiennes et par le gouvernement de Paul Martin d'engager un « *new deal* » avec les villes à partir de 2003. De plus, au Québec, le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, Jean-Marc Fournier, souhaite « une intensification de la coopération fédérale-provinciale-municipale » et a signé une entente avec la Fédération canadienne des municipalités (FCM) pour tirer profit des Fonds municipaux verts¹⁹⁵, alors que le gouvernement péquiste avait toujours refusé de signer un accord avec un organisme tiers et demandait que les gouvernements fédéral et provincial signent une entente qui les lie directement (Dutrisac 2003, A1). Nous verrons d'ailleurs ces changements plus en détail dans le chapitre suivant.

Cependant, même si des changements importants ont eu lieu concernant des relations entre le gouvernement fédéral et les villes, entre autres dans le domaine du financement des municipalités (Turgeon 2006 ; Bradford 2007), ces derniers n'ont pas vraiment eu d'impact direct sur la « nouvelle gouvernance régionale » proposée par Québec. En effet, si l'un des enjeux est une relation « renouvelée » entre le gouvernement provincial et les municipalités, il reste que la province réaffirme le « respect des compétences et priorités des provinces en matière d'affaires municipales » (Jean-Marc Fournier, cité dans Cardinal 2003, A14).

¹⁹⁵ Selon la Fédération canadienne des municipalités (FCM) qui gère le Fonds municipal vert (FMV), « ce dernier offre des subventions et des prêts à faible taux d'intérêt, renforce les capacités et facilite le partage des connaissances en vue d'aider les administrations municipales et leurs partenaires à développer des collectivités plus viables en matière d'environnement, de société et d'économie ». Site Internet de la FCM. <http://collectivitesviables.fcm.ca/fr/GMF/default.as> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

Le gouvernement du Québec a organisé plusieurs Forums régionaux se concluant par le Forum des générations qui a été tenu en octobre 2004. L'immigration y a été identifiée comme un enjeu central pour les régions et les participants au Forum ont convenu « avec le gouvernement d'accélérer la signature d'ententes de régionalisation de l'immigration avec les municipalités et les CRÉ » (Allen et Troestler 2007, 70). Aussi, le Plan d'action 2004-2007 *Des valeurs partagées, des intérêts communs* et le *Plan stratégique 2005-2008* du gouvernement du Québec contiennent une orientation sur la régionalisation de l'immigration. Il s'agit de favoriser la prise en compte de l'immigration comme un enjeu de développement par l'établissement des plans d'action régionaux. Ces plans permettent d'établir des ententes avec les municipalités dans les domaines d'action tels que l'accueil et l'intégration des immigrants, les relations interculturelles et l'intégration économique (Québec 2004b, 98) avec un accent tout particulier mis sur l'emploi (Québec 2005c, 14).

À partir de 2004, des plans d'action régionaux ont été lancés : à Laval, le Plan d'action *Des valeurs partagées, des intérêts communs* a été élaboré en 2005. À partir de 2005, des ententes entre le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) et des CRÉ ont été conclues. La CRÉ de Laval avait d'abord signé en 2004 une résolution pour conclure une entente de régionalisation en matière d'immigration, ce qui se concrétise par la signature d'une entente en 2006.

En plus des sommes allouées par les autorités ministérielles en matière d'immigration pour ces ententes, le Programme régional d'intégration (PRI)

propose depuis 2004 un soutien financier spécifique pour les projets de régionalisation de l'immigration¹⁹⁶. Le Programme d'accompagnement des nouveaux arrivants (PANA) et le Programme d'appui aux relations civiques et interculturelles (PARCI) sont des sources de financement pour les projets concernant à l'intégration des immigrants en région, comme dans le cadre des ententes conclues entre le MICC, une CRÉ et/ou une municipalité.

Cependant, la région de Laval n'a pas bénéficié automatiquement de ces « enveloppes ». C'est le cas du PRI, puisqu'en tant que grand centre urbain (au même titre que Montréal et Longueuil), la région de Laval ne bénéficie pas d'argent pour promouvoir l'établissement des immigrants sur son territoire (CRÉ de Laval 2005, 79). La reconnaissance de Laval comme région de destination est alors un des gros enjeux soulevés par la CRÉ afin que cette dernière puisse bénéficier de ce programme.

Si l'accent mis sur les régions dans les documents *Des valeurs partagées, des intérêts communs* et le *Plan stratégique 2005-2008* est important, les documents contiennent bien évidemment d'autres axes d'intervention. Or, nous pouvons observer un changement de discours en ce qui concerne la conception de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles. De plus, nous pouvons identifier des éléments du discours sur l'investissement (Jenson et Saint-Martin 2006) en particulier dans les discours de la CRÉ de Laval.

¹⁹⁶ Le PRI fait suite au FDIR créé en 1994 et au Fonds d'initiatives régionales en immigration (FIRI) créé en 2003.

6.2.2 Le retour des « communautés culturelles » et les discours d'investissement

Dans son plan d'action 2004-2007, le MRCI a présenté cinq axes d'intervention¹⁹⁷. Le respect du « contrat moral » est réaffirmé et un accent particulier est mis sur « l'insertion durable en emploi » qui « constitue la pierre d'assise du plan d'action » (Québec 2004c).

Le gouvernement libéral a privilégié le fait de se dissocier de l'approche « citoyenne » adoptée précédemment par le gouvernement péquiste. En 2005, le gouvernement a changé l'intitulé du MRCI pour le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC). En ce qui concerne son mandat, toutes les fonctions se rapportant aux relations avec les citoyens ont été réassignées à d'autres ministères (Salée 2007, 131). D'autres changements tels que le remplacement de la « Semaine de la citoyenneté » par celle de la « Semaine des rencontres interculturelles » ont eu lieu, dont un des plus remarquables a été la réutilisation officielle par l'administration québécoise du terme de « communautés culturelles », notion qui avait été initialement introduite par le PQ à la fin des années 1970 et au début des années 1980, puis abandonnée par la suite. Ce retour a réactivé les critiques d'ethnicisation des relations majorité-minorité¹⁹⁸ comme étant un obstacle à la participation des immigrants et des minorités racisées (Salée 2007, 132). D'autres en revanche, ont souligné le fait que « *this new pragmatic communitarian approach (...) may bring about more*

¹⁹⁷ Les différents axes sont : « Une immigration correspondant aux besoins du Québec et respectueuse de ses valeurs » (Axe 1) ; « L'accueil et l'insertion durable en emploi » (Axe 2) ; « L'apprentissage du français : un gage de réussite » (Axe 3) ; « Un Québec fier de sa diversité » (Axe 4) ; « Une Capitale nationale, une métropole et des régions engagées dans l'action » (Axe 5).

¹⁹⁸ Pour une synthèse des critiques sur cette appellation, voir Rocher *et al.* 2007.

improvements in the socioeconomic inclusion of visible minorities than the former sophisticated normative civic framework, which lacked real commitment » (McAndrew 2007b, 150).

De plus, sur le plan des normes et des discours, un intense débat public a pris forme au Québec au sujet des accommodements raisonnables. Les débats sur les accommodements raisonnables ont ponctué la campagne électorale provinciale de 2007 qui a reporté les Libéraux au pouvoir, Jean Charest étant à la tête d'un gouvernement minoritaire. En effet, des prises de position de Mario Dumont, chef de l'Action démocratique du Québec (ADQ) sur les rapports entre majorité et minorité caractérisés par l'« aplaventrisme » de la majorité, en passant par l'affaire d'Hérouxville, une petite municipalité rurale qui a fait adopter un code destiné aux immigrants (qui rappelait notamment l'interdiction de lapider les femmes), ont poussé le gouvernement à créer une commission de consultation en 2007. La Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC), coprésidée par Gérard Bouchard et Charles Taylor, a procédé à de nombreuses audiences publiques (Laval a fait partie des villes dans lesquelles une audience publique a été tenue). Lors de ces audiences, on a pu entendre certains malaises exprimés quant aux principes d'accommodements raisonnables qui privilégieraient les minorités aux dépens de la majorité. À cet égard, les deux commissaires ont rappelé que

[s]elon les juristes, un même droit peut parfois commander des modulations de traitement qui ne doivent pas être assimilées à des privilèges ou à des dérogations puisqu'elles corrigent un défaut dans l'application d'une loi ou d'un règlement. Pour reprendre la

formule des experts, un traitement peut être différentiel sans être préférentiel. (CCPARDC 2008, 162)

Dans le reste du Canada, bien que les Canadiens montrent un soutien important au multiculturalisme et reconnaissent l'apport de l'immigration, notamment sur le plan économique (Banting, Courchene et Seidle 2007, 6 et 10), il n'en demeure pas moins que la politique du multiculturalisme connaît certaines remises en question, en ce qui concerne l'égalité homme-femme (Stein 2007 dans Seidle 2008, 23), la citoyenneté canadienne¹⁹⁹ (Kent 2008) ou l'intégration des immigrants (Hansen et Pikkov 2008).

Nous pouvons aussi remarquer que certains éléments du discours relèvent de celui de l'investissement dans le futur tel qu'analysé par Jane Jenson et Denis Saint-Martin (2006). Les craintes par rapport au déclin démographique sont justifiées par le gouvernement du Québec par une série de risques encourus à long terme (ralentissement de la croissance et déclin de la population, pénurie de main-d'œuvre, diminution du poids démographique du Québec au sein du Canada, difficultés de financement des services collectifs) et nécessitent alors un recours à une immigration jeune, qualifiée et francophone (Québec 2005c, 10-11). Mais surtout, la perspective de l'investissement dans le futur est clairement développée par les institutions régionales de Laval qui prônent un discours sur le « développement durable ».

¹⁹⁹ Tom Kent qui a été ancien un ancien conseiller politique du premier ministre Pearson souhaite, entre autres, la prohibition de la double nationalité au Canada, l'obligation pour tout détenteur de la citoyenneté canadienne de payer des taxes au Canada même s'il réside et travaille à l'étranger, pouvant résulter, en cas de non-paiement, par le retrait de la citoyenneté canadienne acquise par naturalisation. Selon lui, trop de Canadiens d'origine immigrante choisissent la citoyenneté canadienne par « convenance » et regrette que le Canada soit considéré comme un « hôtel » (Kent 2008).

En effet, la loi régissant les CRÉ stipule que ces dernières doivent établir un plan quinquennal de développement « dans une perspective de développement durable ». Plus spécifiquement, le Conseil régional de Développement de Laval (CRDL), devenu la CRÉ de Laval, a fait du développement durable le discours au sein duquel elle a ancré ses programmes et ses actions. Depuis 1995, avec le premier plan stratégique 1995-2000 et jusqu'à aujourd'hui avec le plan stratégique 2008-2013, le développement durable est apparu comme l'élément clé du discours de ces institutions régionales.

Pour le CRDL, les actions entreprises sous l'angle du développement durable répondent aux priorités suivantes : « le maintien de l'intégrité de l'environnement et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes, l'amélioration de l'équité sociale et l'amélioration de l'efficacité économique » (CRDL 2000, 6). De plus, le CRDL fait sienne une nouvelle dimension du développement durable proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2000 — *The OECD Initiative on Sustainable Development* — c'est-à-dire

[...] celle des préoccupations croisées. Habituellement, les développements économique, social et environnemental sont fortement liés et sont d'une égale importance pour le bien-être des générations actuelles et futures. Mais les dimensions environnementales et sociales cèdent malheureusement trop souvent le pas devant les préoccupations économiques à court terme alors que les politiques environnementales et sociales sont parfois formulées sans égard à leurs conséquences économiques. /...il faut .../ (sic) établir des principes d'élaboration de politiques qui intègrent les tenants et aboutissants du développement économique à moyen et long terme. (dans CRDL 2000, 7)

Aussi, l'Entente cadre de développement de la région de Laval 2001-2006 met l'accent sur quatre axes de développement durable qui sont :

[...] appuyer un développement économique durable en misant sur l'innovation et la synergie entre les acteurs de la région ; favoriser le développement de la qualité de vie par la consolidation de Laval comme pôle d'attraction ; favoriser le développement de Laval comme communauté moderne, branchée sur le monde ; assurer le développement de Laval comme communauté solidaire et inclusive. (CRDL 2004, 3)

Le discours sur le développement durable est également présent dans le troisième plan stratégique (2008-2013) où la CRÉ de Laval privilégie même une « éco-citoyenneté »²⁰⁰. Ces discours revêtent alors une acuité certaine, car c'est à travers le prisme du développement durable que sont envisagées les avis du CRDL et de la CRÉ de Laval notamment au sujet des niveaux d'immigration de la province en 2004 ou de l'entente de partenariat en immigration avec le MICC et la Ville de Laval en 2006.

6.2.3 Laval n'est pas concernée par la vague des fusions et défusions : la consolidation des interactions politico-administratives au niveau régional

Alors que la Ville de Montréal et d'autres municipalités québécoises sont concernées par le processus de fusion/défusion, la Ville de Laval reste complètement étrangère à ce processus (les fusions à Laval datent de 1965). Aussi, en comparaison avec ces municipalités, Laval connaît une grande stabilité au plan politico-administratif. Toutefois, les réformes entreprises au niveau du

²⁰⁰ Dans son plan stratégique 2008-2013, la CRÉ de Laval définit l'éco-citoyenneté comme l'adoption par la population, les institutions et les entreprises de la région lavalloise « de modes de production et de consommation responsables pour maintenir et améliorer la santé économique, sociale et environnementale de la communauté lavalloise et des grands ensembles dans lesquels elle évolue » (CRÉ de Laval 2008, 20).

gouvernement provincial ont eu pour conséquence un renforcement important du rôle des élus locaux à l'échelon régional.

C'est même l'un des principaux objectifs de la réforme : « [l]e gouvernement veut inciter et habiliter les élus municipaux à assumer de plus grandes responsabilités à l'égard du développement économique, social et culturel de leur région » (Québec 2004a, 9). Michel Audet, alors ministre du Développement économique et régional, a justifié le renforcement du pouvoir des élus par la légitimité de la représentation électorale : « les maires sont élus par la société civile, il ne faut quand même pas placer sur un même pied un élu ou des membres de l'Assemblée nationale avec des représentants de la société civile » (dans Cloutier 2003, A10). Les associations municipales ont pour leur part reçu favorablement ce changement (UMQ 2003), ce dernier étant demandé depuis longtemps par les élus municipaux (De Smet 2004, 35).

Le renforcement du poids des élus dans le processus décisionnel aurait modifié les rapports de force, non pas tant vis-à-vis des fonctionnaires que des acteurs de la société civile. Selon Bernard Jouve, en plus des « risques de dérives autocratiques et technocratiques », la régionalisation opérée par Québec au profit des élus « va à l'encontre de ce qui a fait l'originalité du Québec en matière de gouvernance : la mise en place des structures partenariales dans lesquelles la société civile, à travers ses représentants, participait largement aux affaires publiques » (Jouve 2004, A7). Pour plusieurs auteurs, cette réforme a « réduit considérablement le potentiel d'influence des groupes sur les décisions prises au sein des instances de gouvernance du développement régional » (Boismenu,

Dufour et Saint-Martin 2004, 65). En effet, plusieurs chercheurs ont mis en évidence un tournant néolibéral dans les politiques du gouvernement Charest qui remet en question le cœur du modèle québécois de représentation des intérêts (Laforest 2006 ; Lévesque 2005).

Outre le fait que ce soit une municipalité qui ait contribué à médiatiser la question des accommodements raisonnables, Gérard Bouchard et Charles Taylor, ont relevé le rôle qui incombait aux instances locales, dont les municipalités et les CRÉ (CCPARDC 2007, 231). Les deux commissaires ont même souligné l'avantage que pourrait constituer la délégation de davantage de responsabilités à des instances régionales et recommandent une meilleure « coordination entre les instances régionales (Conférence régionale des élus, municipalités, etc.) » (CCPARDC 2008, 255). On le voit, le rôle des instances régionales est bien au cœur de la configuration institutionnelle.

6.2.4 La fin du modèle québécois de représentation des intérêts ?

Les CRÉ changent le système de représentation qui prévalait avant leur création compte tenu de la prépondérance des élus en leur sein. En effet, si l'on fixe le maximum du nombre des représentants de la société civile au tiers des représentants totaux de la CRÉ, leur présence n'est pas obligatoire. Les représentants de la société civile *peuvent* être présents dans les CRÉ et sont *nommés* par les élus. Alors que les CRD étaient structurés de manière à refléter la diversité des identités et des intérêts des communautés régionales, les CRÉ

renferment un nouveau modèle de représentation des intérêts, dont les élus sont au centre (Laforest 2006, 176).

Selon Rachel Laforest, l'explication en est que, le gouvernement Charest avec son projet de « réingénierie » de l'État questionne les structures corporatistes sur lesquelles les relations entre le milieu communautaire et les autres niveaux de gouvernement se sont construites (Laforest 2006, 172). Pour Benoît Lévesque par exemple, le changement est tel qu'il faut même prendre « acte d'un changement radical de conjoncture politique pour questionner nos analyses antérieures sur le devenir du modèle québécois », ce dernier devenant néolibéral²⁰¹ (Lévesque 2005, 15). Aussi, le gouvernement Charest « ne reconnaît pas la légitimité du rôle politique de la société civile organisée, et ne retient que son expression individuelle à travers le vote des citoyens »²⁰² (Boismenu, Dufour et Saint-Martin 2004, 64). Autrement dit,

[...] the Liberal government is a proponent of a free market of ideas and interest. Primacy is given to the idea that democracy is best achieved when citizens express their preferences in the political marketplace of ideas, exchange ideas, and compete freely to influence the state with no distortions that interfere with the balance of representation. (Laforest 2006, 180)

Pour notre part, si nous acquiesçons avec ces auteurs sur l'ampleur du changement, nous l'envisageons cependant plus comme une continuité que

²⁰¹ Rappelons que selon Benoît Lévesque, les politiques de développement régional ont, des années 1960 à 1980, connu une approche centralisatrice et hiérarchique. Des années 1985 à 2003, ces politiques ont été marquées par un modèle partenarial ouvert à la société civile (Lévesque 2005).

²⁰² Ceci s'illustre, par exemple, dans la manière dont le gouvernement a réagi aux critiques et à la chute de popularité et de satisfaction dans les sondages. Ce dernier ayant annoncé la tenue de forums régionaux de discussion en mars 2004 dont le « *design* » favorise l'expression de l'individu aux dépens des acteurs collectifs²⁰² (Boismenu, Dufour et Saint-Martin 2004, 67-69).

comme une *rupture* en ce qui concerne le néolibéralisme. En effet, nous avons vu dans les chapitres précédents que les configurations institutionnelles (de Laval comme de Montréal) et les politiques ont *déjà* été marquées par le néolibéralisme dans les années 1990.

6.3 L'INSTITUTIONNALISATION EN MATIÈRE DE GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES : UN MÉCANISME DE MÉDIATION FERMÉE RÉGIONALISÉE

Dans la partie précédente, nous avons présenté les grands traits de la configuration lavalloise au sein de laquelle s'institutionnalise la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Nous analysons maintenant comment cette configuration façonne le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration et nous montrons qu'il est caractérisé par un mécanisme de médiation fermée avec les groupes ethnoculturels.

Le mécanisme de médiation fermé qui sous-tend l'institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration demeure en place, particulièrement compte tenu de la régionalisation du concept *Ensemble à Laval*. La régionalisation du mécanisme de médiation fermée fait en sorte que les intérêts des groupes ethnoculturels ne sont pas considérés comme légitimes par la municipalité ni par la CRÉ de Laval et marquent profondément le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration.

6.3.1 Une illustration de la politique de régionalisation : Laval, région de destination en immigration

Nous avons vu que la signature d'entente avec les instances locales et régionales s'inscrit directement dans les politiques de régionalisation de l'immigration du gouvernement provincial : c'est la Direction régionale de Laval, des Laurentides et de Lanaudière qui est un des acteurs principaux dans la mise en place des ententes.

Alors que l'entente de 2003 n'incluait pas les institutions régionales, la nouvelle entente triennale signée en 2006 est tripartite : elle associe le gouvernement du Québec (MICC et MAMR²⁰³), la CRÉ et la Ville. L'importance prise par la CRÉ se reflète en ce qui concerne les structures organisationnelles. En effet, alors que le comité de gestion de l'entente de 2001 était présidé par le MRCI, le comité de gestion de l'entente de 2006 est coordonné et relève de la CRÉ de Laval. Sur le plan des objectifs, l'harmonisation des interventions à l'échelon régional est au cœur de l'entente. Cette dernière ne focalise plus sur l'intégration en français dans les quartiers de Laval mais sur la régionalisation de l'immigration, sur l'attraction des personnes immigrantes et sur leur établissement durable en région, la région de Laval devenant un pôle d'attraction des immigrants.

Pour remplir ces objectifs, le MICC met à la disposition de la CRÉ et de la Ville une enveloppe annuelle maximale de 100 000 dollars chacune, provenant du Programme régional d'intégration (PRI) et du Programme d'appui aux relations

²⁰³ Le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR).

civiques et interculturelles (PARCI), ce qui double les montants accordés par le Ministère trois ans auparavant (600 000 dollars en tout). Néanmoins, d'après une étude publiée par la Ville de Québec, cette entente correspond à un ratio budget annuel du MICC par immigrant né à l'étranger bien inférieur à d'autres ententes : il est de 3,81 \$ par immigrant contre par exemple 104,17 \$ par immigrant pour la Municipalité de Rawdon (Légaré 2006, 14).

La reconnaissance de Laval comme région d'attraction apparaît alors selon nous comme une « conséquence imprévue » (Hall et Taylor 1997, 471) — mais logique — du développement institutionnel des politiques de régionalisation du gouvernement provincial. Nous avons déjà mentionné que la région de Laval, compte tenu de sa proximité avec Montréal, n'était pas la cible initiale de la régionalisation de l'immigration. Un exemple éloquent est la définition des objectifs du PRI qui spécifie dans son premier volet que pour qu'un organisme à but non lucratif en régionalisation de l'immigration soit financé, son objectif doit être d'augmenter le nombre d'immigrants s'établissant *hors* des Villes de Montréal, de Laval et de Longueuil.

Dans son deuxième volet, qui s'adresse cette fois-ci aux organismes publics en immigration²⁰⁴, le PRI peut financer les projets visant *un ou plusieurs* — et *non l'ensemble* — des objectifs suivants :

[...] augmenter le nombre d'immigrants s'établissant en dehors des Villes de Montréal, de Laval et de Longueuil ; encourager le partage de l'expertise, l'innovation et la concertation avec les

²⁰⁴ Les organismes admissibles sont des municipalités ou des MRC, un organisme public rattaché au réseau de la santé ou de l'éducation ou un organisme paramunicipal, une CRÉ, un CLD.

partenaires du milieu afin d'accroître la capacité des intervenants du milieu à attirer des immigrants dans leur région ; améliorer les conditions d'accueil, d'établissement et d'intégration des immigrants (notamment dans les services municipaux) ; favoriser le rapprochement interculturel et soutenir les activités d'intégration en emploi ; valoriser, auprès des populations, l'apport économique, social et culturel de l'immigration²⁰⁵.

Le fait que les objectifs ne doivent pas tous être remplis, explique que la CRÉ et la Ville de Laval puissent en bénéficier, et ce, même si l'établissement des immigrants hors de Montréal, de Longueuil et de Laval y apparaît comme un thème central. C'est en ce sens que si l'on s'en tient aux objectifs initiaux de cette politique, nous pouvons parler de la régionalisation de l'immigration à Laval comme étant une conséquence non prévue. Cependant, elle n'en est pas moins la suite logique de l'institutionnalisation des instances régionales et de l'utilisation par les acteurs oeuvrant au niveau régional des instruments mis à leur disposition, en particulier depuis 1997.

De plus, en ce qui concerne l'établissement des immigrants en régions éloignées en perte démographique importante, la rétention s'est avérée modeste, voire nulle²⁰⁶. Des régions dites périphériques avec des localités urbaines plus développées (l'Estrie, la Mauricie, la région de Québec, la Montérégie, ou encore l'Outaouais (Vatz Laaroussi 2005, 100) ont alors été visées, les signatures récentes des ententes entre le MRCI et/ou les CRÉ et/ou municipalités au sein de ces régions en étant l'illustration. Or, si le nombre et la proportion d'immigrants

²⁰⁵ Site Internet du MICC. <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/partenaires/aide-financiere/pri/volet2/index.html> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

²⁰⁶ Par exemple, des réfugiés ont été envoyés au Saguenay-Lac-Saint-Jean ou au Bas-Saint-Laurent. Une recherche antérieure de Michèle Vatz Laaroussi avait montré que « tous les immigrants bosniaques dirigés vers Chicoutimi et Jonquière avaient quitté la région dans les deux années suivant leur arrivée » (Vatz Laaroussi 2005, 100).

qui s'établissent en région ont connu récemment une progression presque constante (Québec 2006, 10), il n'en demeure pas moins que, d'après les résultats du recensement de 2006, les immigrants s'installent à 87 % dans la région métropolitaine de recensement de Montréal²⁰⁷, dont la municipalité de Laval fait partie (Statistique Canada 2007, 17). Mais, puisque dans la région de Laval « il y a proportionnellement moins d'immigrants récents (...) que dans l'ensemble du Québec » (Québec 2005b, 4), l'attraction de nouveaux immigrants a été envisagée comme une solution pour combler des besoins importants de main-d'œuvre.

En effet, même si la part de la population immigrante à Laval est en croissance, ceci est en plus grande partie « dû au fait que la population immigrante de Laval croît davantage que le reste de la population ». L'apport de personnes immigrantes est constant, mais modéré. Seulement « 20 % des immigrants de Laval ont immigré au cours de la période 1990 et 2001 comparativement à 35 % pour l'ensemble du Québec. La population immigrante est en moyenne plus âgée que la population totale de Laval » (CRÉ de Laval 2007b, 9). De manière plus générale, la « situation démographique actuelle de Laval est en rupture importante avec le passé, Laval s'étant développée sur sa capacité d'attirer de jeunes ménages qui ne trouvaient pas réponse à leurs besoins sur l'île de Montréal. Aujourd'hui cette population a vieilli » (CRÉ de Laval 2007b, 9). Dans ce contexte, où l'économie « offre d'excellentes perspectives d'emplois » et où il y a un manque de candidats, le recrutement de la main-

²⁰⁷ La région métropolitaine de Québec accueille 3,1 % de la population née à l'étranger, la partie québécoise de la RMR d'Ottawa-Gatineau 2,7 % et la RMR de recensement de Sherbrooke 1,2 % (Statistique Canada 2007, 17).

d'œuvre est difficile (Québec 2005b, 6 ; CRÉ de Laval 2007, 4). Emploi Québec estime que pour les années 2006 à 2010, quelque 33 000 emplois seront à pourvoir (CRÉ de Laval 2007, 4). À cet égard, le titre d'un journal local est éloquent : *Laval mise sur l'immigration*²⁰⁸ (Morissette 2008).

Lors des consultations publiques sur la planification de l'immigration pour 2008-2010, la CRÉ de Laval²⁰⁹ se dit d'un « état d'esprit favorable à la venue de personnes immigrantes » et reconnaît que l'immigration peut jouer un rôle efficace pour combler les besoins de main-d'œuvre (CRÉ de Laval 2007, 3-4). Mais cette dernière, contrairement à la CRÉ de Montréal²¹⁰, ne se prononce pas en faveur d'un scénario envisagé par le MICC. Elle privilégie plutôt « **de s'assurer d'intégrer les personnes immigrantes** » [en gras dans le texte original] » et affirme « qu'il ne sert à rien de se donner des objectifs d'admissions à la hausse si l'intégration n'est pas au rendez-vous ou si les budgets alloués par le gouvernement pour y parvenir ne suivent pas le niveau de planification adopté » (CRÉ de Laval 2007, 8). Sur ce point, la CRÉ de Laval rejoint la position de la Ville de Montréal. Cette insistance sur la problématique de l'intégration des immigrants pour une CRÉ apparaît comme l'une des conséquences du rôle accru des instances régionales dans ce domaine.

La reconnaissance de la région de Laval comme région de destination des immigrants consacre la CRÉ comme un acteur important concernant

²⁰⁸ L'auteur de l'article annonce quant à lui 37 000 emplois à combler d'ici 2010.

²⁰⁹ La Ville de Laval, à la différence de la Ville de Montréal n'a pas déposé de mémoire.

²¹⁰ La CRÉ de Montréal s'était prononcée en faveur du scénario quatre, qui visait une augmentation « modérée » de l'immigration. Le gouvernement du Québec a décidé d'accueillir entre 46 700 et 49 000 immigrants en 2008, ce qui constitue la première phase d'un plan de trois ans qui portera ce nombre à 55 000 en 2010.

l'immigration et l'intégration. Dans ce contexte, la régionalisation de la médiation fermée s'opère, entre autres, parce que les institutions régionales renforcent *Ensemble à Laval* et donne au discours républicain une amplitude régionale. Les réalisations dans le cadre du Plan d'action régional de Laval 2006-2008 — qui découle de l'entente tripartite — ont été soulignées par le maire de Laval et la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles : 24 projets ont été réalisés et financés par l'entente.

6.3.2 *L'utilisation du discours sur le développement durable pour renforcer Ensemble à Laval*

Dans le communiqué de presse annonçant l'entente avec les élus régionaux et municipaux du 6 mars 2006, le maire de Laval, représentant à la fois la Ville et la CRÉ, a mis l'accent sur le fait que l'entente tripartite « vise à cultiver le sentiment d'appartenance ». Selon lui, « il ne s'agit pas pour les immigrants de renier leur origine, mais par leur choix de venir s'établir dans notre région, ils acceptent d'adhérer à une nouvelle communauté qui, elle aussi, a ses origines ». Et de poursuivre, « [c]es nouveaux citoyens acceptent d'en faire partie intégrante, de prendre part à ses grands enjeux socioéconomiques, culturels et politiques parce que la pleine participation de tous demande un effort constant pour bâtir *Ensemble à Laval*, une communauté inclusive ». Alexandre Duplessis, un conseiller municipal chargé des relations avec les citoyens et de l'accueil des communautés culturelles²¹¹ à Laval, considère que l'entente permet à la

²¹¹ Ce titre ne confère pas le même pouvoir qu'à Montréal. D'une part, cet élu ne fait pas partie du comité exécutif — il est membre associé — et, d'autre part, il n'y a pas de grande visibilité publique autour de cette fonction. Son rôle serait avant tout « symbolique ». Entretien 32, le 29 juin 2006.

municipalité et à la région de « susciter le développement de projets permettant la promotion de l'immigration comme stratégie de développement durable ».

Comment expliquer que ces concepts (*Ensemble à Laval* et développement durable) soient aussi marquants dans cette entente ? Outre le fait qu'ils sont au cœur des discours officiels de la CRÉ et de la Ville de Laval, nous verrons que l'utilisation du concept de développement durable pour arrimer *Ensemble à Laval* au niveau régional vient légitimer le mécanisme de médiation fermée avec les groupes ethnoculturels à cet échelon.

Alors que Ville de Laval a déposé des mémoires lors des consultations sur la planification des niveaux d'immigration pour les années 1998-2000 et 2001-2003, en ce qui concerne les années 2004-2007 et 2008-2010, ce sont les instances régionales — le CRDL puis la CRÉ de Laval — qui se sont prononcées au sujet de la planification des niveaux d'immigration. L'un des faits marquants de ces consultations — en plus d'illustrer le nouveau poids des institutions régionales — est l'utilisation du discours sur le développement durable, puisque ce dernier a servi de grille de lecture aux instances régionales en matière de planification de l'immigration lors des deux dernières consultations.

Le CRDL, très peu de temps avant l'institutionnalisation de la CRÉ de Laval, explique qu'il a analysé les documents du Ministère soumis à la consultation en se référant à quatre pôles du développement durable (social, économique, écologique, éthique) (CRDL 2004, 4). La CRÉ de Laval s'est prêtée au même type d'exercice après avoir défini le développement durable comme

étant la « recherche d'équilibre entre les pôles économique, social et environnemental ». Selon la CRÉ de Laval,

[...] tous les projets, y compris ceux liés à l'immigration, doivent s'assurer de retombées positives au niveau de ces trois volets : c'est-à-dire qu'ils doivent être rentables économiquement, viables sur le plan social, c'est-à-dire contribuer à la qualité de vie des milieux et des individus, et enfin, supportable sur le plan environnemental, soit assurer la pérennité des ressources. (CRÉ de Laval 2007, 3)

Dans les deux cas, nous pouvons voir l'utilisation concrète des discours sur l'investissement. Il nous apparaît en effet que la grille de lecture en matière de développement durable sert entre autres à légitimer *Ensemble à Laval* : selon les institutions régionales, envisager l'immigration sous l'angle du développement durable porte à s'interroger sur les conséquences à long terme des flux migratoires sur la « cohésion sociale ». Or, comme ce concept favorise la « cohésion sociale », il doit selon cette logique de démonstration avoir une amplitude régionale²¹².

Ceci est particulièrement important dans le contexte où le Ministère a opté pour un retour aux « communautés culturelles », ce qui aurait été perçu comme un recul pour la Ville de Laval²¹³ qui défend la perspective citoyenne. Le Ministère arguait du fait que le virage vers la citoyenneté avait causé une perte d'expertise issue des groupes des communautés culturelles et que le Ministère se

²¹² *Ensemble à Laval* est au cœur des deux documents sur la planification des niveaux d'immigration, mais plus particulièrement dans celui qui concerne la planification pour les années 2005-2007.

²¹³ Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007.

retrouvait coupé de ces organismes²¹⁴. De son côté, la Ville de Laval ne voulait pas relancer les débats qui avaient eu lieu lors du lancement d'*Ensemble à Laval*. Certains fonctionnaires du MICC auraient également été ébranlés par le changement de discours ministériel « parce que c'était rouvrir l'entente pour ajouter des dimensions qui touchent les organismes des communautés culturelles »²¹⁵. De plus, le Ministère souhaitait mettre l'accent sur l'accueil et l'insertion durable en emploi, un des éléments clés de *Briller parmi les meilleurs - Des valeurs partagées, des intérêts communs* de mai 2004, ce qui aurait également suscité certaines réticences et occasionné des « rencontres au sommet »²¹⁶. Dans ce contexte, le Ministère « se trouvait dans la situation où sans rouvrir directement l'entente, on veut renégocier ces points ». Si cela a abouti en 2005 à une modification, non signée, de l'entente (CRI 2007, 87), les tentatives de renégociation ne se sont pas déroulées sans difficulté. Laval aurait même été sur le point de rompre l'entente et de renoncer au financement offert par le Ministère²¹⁷.

Comme l'exprime clairement Monique Hascoat, chargée de projet au CRDL lors de la consultation sur la planification de l'immigration en 2004,

²¹⁴ Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007. Par exemple, le nouveau plan d'action du MICC spécifie que les plans d'action régionaux doivent être élaborés et mis en œuvre « en collaboration avec les organismes socioéconomiques concernés des régions, incluant les organismes des communautés culturelles » (Québec 2006, 5).

²¹⁵ Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007.

²¹⁶ Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007.

²¹⁷ Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007. Sans être nécessairement relié à ce contexte précis, l'attachement à *Ensemble à Laval* est tel que le respect du concept municipal apparaît comme « non négociable ». Par exemple, un de nos répondants aurait déclaré à un sous-ministre : « j'appelle cela de la prostitution ! On a notre philosophie, c'est tout ! Gardez votre argent ! » Entretien 29, le 21 juin 2007.

[...] ce qu'on demande au Ministère, c'est de respecter ces philosophies. Quand une région s'est dotée d'une philosophie et que tous les partenaires régionaux y ont adhéré, il faudrait essayer de la respecter parce qu'on a travaillé très fort pour y arriver puis pour atteindre des résultats. (Hascoat 2004)

La philosophie dont il est question est bien sûr *Ensemble à Laval*, concept municipal, mais dont l'amplitude est régionalisée.

Nous illustrerons cette régionalisation du concept à travers des exemples d'utilisation du discours sur le développement durable pour promouvoir les principes d'*Ensemble à Laval*. Premièrement, concernant la dispense des services, les institutions régionales font valoir que le support aux organismes pour l'accueil et l'intégration des immigrants devrait être accordé aux organismes existants de la société d'accueil plutôt qu'à ceux « qui œuvrent spécifiquement auprès de communautés axées sur une religion ou une culture spécifique; ceci **afin d'œuvrer dans un contexte d'espace public** et non d'espace privé [en gras dans le texte original] » (CRDL 2004, 11). Cette dernière idée est reprise dans le document de 2007 (CRÉ de Laval 2007, 6), ce qui favoriserait le « sentiment d'appartenance », lui aussi au cœur de l'approche citoyenne (CRÉ de Laval 2007, 7). Deuxièmement, un des objectifs des politiques provinciales de régionalisation de l'immigration est la dispersion des immigrants. Cet objectif est partagé par les institutions régionales qui y voient une manière d'éviter les concentrations d'immigrants à l'échelle de la région, mais aussi de la Ville²¹⁸ (CRDL 2004, 6), car ces dernières sont associées au phénomène de ghettoïsation. Or, la peur de

²¹⁸ À cet égard, il est intéressant de souligner l'utilisation faite par la Ville de Laval de l'équité qui diffère du sens généralement donné à l'équité par diverses instances gouvernementales; par exemple dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* adoptée en 1986 par le gouvernement fédéral.

créer des ghettos est un des justificatifs d'*Ensemble à Laval*, la Ville de Laval en ayant fait un enjeu spécifique, notamment dans la consultation précédente sur les niveaux d'immigration (Ville de Laval 2000).

Alors qu'en 2003, le concept d'*Ensemble à Laval* est une condition sine qua non à la signature de l'entente entre le MRCI et la municipalité, en 2006, compte tenu de la participation de la CRÉ de Laval, il faut lui ajouter celui de développement durable. En ce sens, les discours sur le développement durable contribuent à donner une amplitude régionale au discours républicain. Nous verrons comment cette régionalisation du discours républicain s'est opérée en raison d'une très grande proximité entre les acteurs de la sphère politico-administrative locale et régionale.

6.3.3 Des acteurs « tricotés serrés » aux niveaux municipal et régional

La désignation des membres des CRÉ n'est pas identique pour toutes les régions ; la CRÉ de Laval a une composition spéciale. Le maire, les 21 conseillers municipaux et les cinq députés provinciaux²¹⁹ de l'île siègent au conseil d'administration de la CRÉ. Dans ce cadre, l'échelon régional constitue un espace décisionnel supplémentaire pour les élus municipaux lavallois qui y sont représentés, dont le maire qui est aussi le président de la CRÉ.

Comme les élus municipaux — notamment le maire — soutenaient le mécanisme de médiation fermée avec les groupes ethnoculturels au niveau municipal, ils en devenaient, par le fait même, les promoteurs au niveau régional.

²¹⁹ Les députés peuvent participer aux délibérations de la CRÉ de Laval, mais n'ont pas de droit de vote.

Aussi, il y a une grande continuité sur le plan des acteurs ayant participé aux premières innovations institutionnelles en matière de gestion politique de l'intégration et de ceux qui ont participé à son développement au niveau régional. De plus, il y a eu des « transferts » d'acteurs entre le niveau municipal et le niveau régional. C'est, en l'occurrence, le cas de Monique Hascoat, qui après une carrière de fonctionnaire municipale, a été embauchée comme consultante auprès de la CRÉ de Laval. Il apparaît logique qu'elle défende le discours républicain dans cette nouvelle institution et lui donne l'amplitude régionale que nous venons d'analyser²²⁰.

Parmi les acteurs participant au fonctionnement de l'entente et en ce qui concerne la distribution des allocations, deux représentants²²¹ sur trois ont été et/ou chargés de la coordination et de l'application d'*Ensemble à Laval* au niveau municipal. Ainsi, ces derniers contribuent activement à faire la promotion du mécanisme de médiation fermée avec les groupes ethnoculturels au niveau régional.

La superposition des niveaux municipaux et régionaux fait du réseau politico-administratif, un réseau « tricoté serré », ce qui renforce en particulier le poids des acteurs politiques locaux disposant de plusieurs arènes de pouvoir.

Sur le plan de la représentation, il a été prévu que la concertation soit assurée par la Commission régionale de développement de Laval. Décrite comme

²²⁰ Par exemple, le cas de la présentation du CRDL lors de la consultation sur les niveaux d'immigration.

²²¹ Il s'agit de Monique Hascoat qui, comme nous l'avons vu, était assistante-directrice du service de la culture, des loisirs et de la vie communautaire de la Ville de Laval et de Pierre Teissier qui est régisseur à la vie communautaire de la Ville de Laval.

« un forum d'échanges intersectoriels permanent sur les grandes orientations régionales de développement », elle « fournit des avis à la CRÉ de Laval en regard de ses différents mandats, notamment dans le cadre de consultations régionales, d'élaboration d'ententes spécifiques et de plans quinquennaux de développement »²²². La Commission regroupe 24 personnes dont les sept membres du comité exécutif de la CRÉ de Laval, les cinq députés lavallois siégeant à l'Assemblée nationale et douze personnes issues de regroupements sectoriels accrédités par la CRÉ de Laval.

Dans tous les cas, le plus important pour notre argumentation est le fait que cette superposition et ce renforcement des acteurs politiques locaux ont joué dans la négociation des ententes de partenariat en immigration. Nous avons déjà mentionné le fait que l'« abandon » du discours citoyen de la part du Ministère et l'accent mis sur l'employabilité avait suscité une certaine inquiétude de la part des acteurs locaux qui avaient demandé le respect d'*Ensemble à Laval*. La volonté du MICC de discuter certains points de l'entente signée en 2003 a été la source de compromis et bricolages²²³. Aussi,

[...] l'ouverture face à la diversité semble avoir certaines limites à ne pas franchir, même si plusieurs employés et organismes partenaires de la Ville ont participé à l'élaboration de l'entente entre le MICC et la Ville. Les élus ne voulaient pas considérer l'employabilité des immigrants ainsi que leur représentation au sein de l'appareil municipal comme faisant partie de la nouvelle entente. (CRI 2007, 88)

²²² Site Internet de la CRÉ de Laval. http://www.crelaval.qc.ca/pages/presentation/commission_regionale.aspx?lang=FR-CA (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

²²³ À cet égard, l'utilisation de l'expression « il a fallu patauger » dans un de nos entretiens nous a semblé une bonne illustration de ce bricolage. Entretien avec Pierre Teissier, le 6 juin 2007.

Cependant, alors que la Ville de Laval n'avait pas réussi à former ses employés à la diversité ethnique pendant la première phase de sa gestion politique de l'intégration (voir chapitre 4), la formation a été donnée en 2005. Laval a recouru à une entreprise pour la formation des employés municipaux à l'accueil et l'intégration des nouveaux « arrivants »²²⁴. Encore une fois, l'utilisation de ce terme illustre un certain bricolage : l'on cherche à ce que cette formation s'accorde avec le discours citoyen, quand bien même s'agit-il d'« une formation en relations interculturelles et en gestion de la diversité »²²⁵.

Dans le contexte où la modification de la première entente a posé certaines difficultés et compte tenu de la création des CRÉ, le « Ministère a fait comme une tentative de putsch [pour] faire une entente avec la CRÉ plus qu'avec la Ville »²²⁶. Mais comme à Laval « tout est en vase communicant », la CRÉ n'acceptait pas de signer une entente si la Ville n'était pas « partante » et s'il n'y avait pas des fonds séparés pour la CRÉ et la Ville de Laval²²⁷. C'est ainsi qu'avec l'arrivée à échéance de la première entente, l'entente spécifique tripartite — entente unique à l'échelle du Québec — de « partenariat en immigration » l'a remplacé.

Néanmoins, si la régionalisation du mécanisme de médiations fermées avec les groupes ethnoculturels a été activement portée par des acteurs politico-administratifs aux niveaux régional et municipal, comment cela s'est-il traduit ?

²²⁴ Extrait du procès-verbal de la séance publique du comité exécutif tenue le mercredi 16 février 2005. Résolution CE-2005/1215.

²²⁵ Recommandation du directeur de vie communautaire, culture et communauté, datée du 24 janvier 2005.

²²⁶ Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007 et entretien 29, le 21 juin 2007.

²²⁷ Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007 et entretien 29, le 21 juin 2007.

6.3.4 La régionalisation du mécanisme de médiation fermée et les défis de la représentation

Nous avons choisi d'analyser les défis sont posés par la régionalisation du mécanisme de médiation fermée sur le plan de la représentation des groupes ethnoculturels et des individus appartenant à ces groupes.

Du point de vue de la structuration des groupes, la régionalisation du mécanisme de médiation fermée s'observe en particulier en ce qui a trait au « comité des partenaires en immigration ». Dans l'entente de 2003 comme dans celle de 2006, un tel comité est institué et a un rôle de conseil auprès du comité de gestion de l'entente. Le comité des partenaires en immigration regroupe différents membres : des partenaires gouvernementaux²²⁸, des partenaires institutionnels et des affaires²²⁹ et des partenaires communautaires. C'est à cette dernière catégorie de partenaires que nous allons faire référence, car sa composition a changé au cours de l'entente. Dans l'entente signée en 2006, les partenaires communautaires étaient au nombre de quatre : il s'agissait du Carrefour d'intercultures de Laval, du Centre de recherche d'emploi Laval — connu aujourd'hui sous le nom de Perspectives carrières —, de l'Entraide Pont-Viau et Laval-des-Rapides et de la Table de concertation interculturelle et de l'immigration de Laval. La Table regroupait des organismes lavallois monoethniques²³⁰ dont plusieurs étaient

²²⁸ En décembre 2007, il s'agit de : Agence de la santé et des services sociaux de Laval ; Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale – Emploi-Québec et Sécurité du revenu ; Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

²²⁹ En décembre 2007, il s'agit de : Centre de santé et de services sociaux de Laval ; Chambre de commerce et d'industrie de Laval ; Collège Montmorency ; Commission scolaire de Laval ; Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier ; Conférence régionale des élus de Laval ; InterSources ; Regroupement des gestionnaires en ressources humaines de Laval ; Ville de Laval.

²³⁰ Par exemple, Association des Cambodgiens de Laval ; Association hispanophone de Laval ; Centre communautaire arménien de Laval ; Centre communautaire Le Coumbite de Laval ; Centre

reconnus par la Ville de Laval (leurs activités sont ouvertes à toute la population lavalloise). Or, puisque la Table de concertation interculturelle a été fermée en 2007, seulement les trois premiers organismes font actuellement partie du comité des partenaires : Perspectives carrières est un organisme spécialisé dans l'intégration en emploi²³¹ et les deux autres organismes sont « généralistes » et pluriethniques, l'un desservant les nouveaux immigrants dans l'est de l'île et l'autre dans l'ouest²³².

Pour certains, la fermeture de la Table de concertation est une décision strictement interne, relevant de son conseil d'administration : la Table, connaissant des problèmes de coordination et d'organisation, notamment pour les plus petites associations, ne fonctionnerait plus bien²³³. Pour d'autres, cette fermeture résulte plus d'un « racisme structurel ». La fermeture de la Table « arrangerait » la CRÉ et la Ville qui ne la considéraient pas assez conforme aux objectifs d'*Ensemble à Laval* et auraient voulu la fermer. Ceci aurait d'ailleurs motivé le refus de la CRÉ à une demande de subvention soumise de la part de la Table²³⁴.

Sans trancher entre ces deux explications, il n'en demeure pas moins que cette fermeture a eu comme conséquence de légitimer a posteriori les types de

des femmes italiennes de Laval ; Communauté argentine ; Communauté péruvienne ; Communauté grecque et services sociaux helléniques ; Communauté portugaise ; Communauté noire ; Fédération des femmes helléniques de Laval ; Association culturelle des amis du Kerala (Inde).

²³¹ Cet organisme fournit des services spécialisés en recherche d'emploi, notamment pour les personnes immigrantes.

²³² Ces organismes proposent des services d'accueil et d'intégration et ils desservent notamment les immigrants arrivés depuis moins de cinq ans.

²³³ Entretien 27, le 20 juin 2007.

²³⁴ Entretien 27, le 20 juin 2007.

médiations fermées — aujourd'hui, il n'y a plus d'organismes monocultures au sein du comité des partenaires — et de priver ces organismes d'un canal de médiation de représentation de leurs intérêts d'une amplitude régionale. De plus, la régionalisation du mécanisme de médiation fermée a eu un effet d'auto-renforcement dans le sens où, si l'on considère que certaines « petites associations » connaissent déjà des problèmes de structuration, elles auront des difficultés à s'améliorer par la suite, faute de financement²³⁵.

Dans la configuration au sein de laquelle se développe la gestion politique de l'intégration à Laval, nous avons vu que plusieurs auteurs ont mis l'accent sur le changement dans la structure de la représentation des intérêts. Bien que nous n'ayons pas encore beaucoup de recul quant aux conséquences de l'institutionnalisation des CRÉ, nous pouvons voir que, dans ce cas, ce changement correspond à la régionalisation du mécanisme de médiation spécifique à Laval qui pose des conditions, désormais régionales, au soutien public des organismes monoethniques, plus qu'à une conséquence directe de la création de la CRÉ.

Les défis posés par la régionalisation du mécanisme de médiation fermée s'observent aussi du point de vue de la représentation des personnes appartenant à un groupe ethnoculturel. L'accent mis sur le citoyen lavallois qui appartient d'abord à la communauté lavalloise avant tout autre groupe est, comme nous l'avons vu dans le chapitre cinq, la position « classique » de la Ville de Laval. Aussi, non seulement la médiation privilégiée est celle du citoyen lavallois par

²³⁵ Entretien 27, le 20 juin 2007.

rapport à tout groupe d'intérêt, mais les autorités municipales et régionales ne souhaitent pas reconnaître un quelconque lien de représentation entre l'individu et un groupe autre que celui de la communauté lavalloise. Cependant, la Ville de Laval est assujettie à la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics²³⁶ qui a été adoptée le 4 décembre 2000 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001. La loi a alors distingué des groupes cibles comme les « minorités visibles » et « minorités ethniques »²³⁷. En effet,

[...] elle a pour but de corriger la situation de personnes faisant partie de certains groupes victimes de discrimination en emploi, soit les femmes, 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. (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse 2005, 12-13)

La question des Programmes d'accès à l'égalité (PAE) a été abordée lors de l'élaboration du plan régional, de la modification de la première entente et de l'établissement de la seconde²³⁸.

Par exemple, dans le Plan d'action régional de 2005 et dans le plan de travail de l'entente de partenariat MICC-CRÉ de Laval-Ville de Laval, la Ville s'est seulement engagée, en partenariat avec le MICC, à « implanter une stratégie

²³⁶ Cette loi crée un cadre spécifique d'accès à l'égalité pour les organismes publics comptant à leur emploi 100 personnes ou plus dans les municipalités, le réseau de l'éducation, de la santé et des services sociaux, les sociétés d'État et la Sûreté du Québec pour ses effectifs policiers (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse 2005, 12-13).

²³⁷ En 2006, les personnes handicapées constituent le cinquième groupe visé par la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi.

²³⁸ Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007.

d'attraction²³⁹ pour les personnes des communautés culturelles dans l'ensemble des programmes municipaux saisonniers régis par le service de la vie communautaire, de la culture et des communications » (Québec 2005b, 9). La mise en place de ce programme a suscité certaines hésitations de la part de fonctionnaires et d'élus. Par exemple, un fonctionnaire municipal a rappelé que « dans le concept d'*Ensemble à Laval*, il s'agit de citoyens lavallois qui postulent à des postes, et l'on va embaucher le meilleur possible. Point à la ligne »²⁴⁰.

Le CRDL a défendu une position qui rend illégitime le fait d'accorder des privilèges spécifiques à des immigrants en 2004. Selon le CRDL, « en toute équité pour la population de la communauté d'accueil, les personnes issues de l'immigration ne doivent pas bénéficier de plus de services ou de privilèges » (CRDL 2004, 10).

Dans ce contexte, l'implantation du programme d'accès à l'égalité n'est pas aisée. À cet égard, citons l'étude de Carolle Simard qui a montré dans une étude sur les fonctionnaires québécois que ces derniers étaient divisés sur les principes des PAE (Simard 1998). De plus, une étude menée dans la région de Laval auprès d'intervenants communautaires a montré quant à elle que la majorité des représentants des organismes non gouvernementaux ont une bonne perception des PAE mais souligne aussi que des intervenants se sont montrés en profond désaccord avec ces programmes (Blais 2001, 36-37).

²³⁹ En 2006-2007, la stratégie de la Ville de Laval a été de faire une publication à l'intention de toute la population, puis de faire des communications spécifiques dans les journaux rejoignant les « communautés culturelles », de visiter des classes secondaires dans les écoles anglophones et d'organiser une diffusion ciblée dans les milieux haïtiens. En 2007-2008, il a été prévu de cibler les « leaders des communautés culturelles » (Québec 2007d, 10).

²⁴⁰ Entretien avec Pierre Teissier, le 6 juin 2007.

Le maire de Laval se serait quant à lui montré réticent, par principe et par souci de cohérence avec *Ensemble à Laval*, à ce que la Ville procède à une analyse dissociée de ses effectifs²⁴¹. De telles statistiques, au-delà du refus de principe du maire de « compartimenter »²⁴² les citoyens lavallois, permettraient aussi de mesurer l'ampleur de la sous-représentation. Or, après analyse des effectifs, un constat de sous-représentation²⁴³ a été dressé par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, ce qui signifie que la Ville²⁴⁴ doit élaborer un Programme d'accès à l'égalité. Le tableau 2 présente les chiffres de la représentation et de la sous-représentation des quatre groupes visés.

²⁴¹ Entretien 37, le 1^{er} octobre 2007.

²⁴² Nous avons mentionné dans le chapitre cinq le rôle joué par les statistiques en tant qu'instrument de lecture de la réalité sociale. Il nous semble pertinent de mentionner le débat en France, exemple classique du modèle d'intégration républicain, sur l'adoption des statistiques dites « ethniques » (à cet égard, voir Fourot 2008, 3-4).

²⁴³ La Commission explique que « pour déterminer s'il y a sous-représentation des groupes visés par la Loi dans un organisme, la Commission compare, pour chaque type d'emploi, les données soumises par l'organisme dans son analyse d'effectifs avec les données les plus récentes sur la représentation, dans la zone appropriée de recrutement, des personnes compétentes et aptes à acquérir la compétence pour occuper cet emploi. Par exemple, pour un emploi de technicien ou technicienne en informatique dans la région de Montréal, s'il y a 7 % de femmes occupant un tel emploi dans un organisme, mais qu'il y a 19 % de femmes compétentes pour occuper un tel emploi dans la région, l'écart de 12 % constitue le pourcentage de sous-représentation » Site Internet de la Commission de la personne et des droits de la jeunesse <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/programme-acces-egalite/programmes-organismes.asp?noeud1=1&noeud2=13&cle=46#sous-representation> (page consultée le 1^{er} juillet 2008). Voir aussi le rapport de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2005, 26).

²⁴⁴ La Société de Transport de Laval (STL) est également soumise à la Loi. Le PAE mis en place par la STL n'étant pas central à notre argument, nous nous contentons de mentionner les analyses de sous-représentation de la Commission en 2004 : 9 % pour les minorités visibles, 6 % pour les minorités ethniques, 0 % pour les Autochtones et 10 % pour les femmes. Site Internet de la Commission de la personne et des droits de la jeunesse <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/programme-acces-egalite/sommaires-regroupements.asp?noeud1=1&noeud2=13&cle=67> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

Tableau 6.1 : Représentation et sous-représentation des groupes visés par la Loi 143, à Laval.

	Représentation		Sous-représentation	
	%	Nombre	%	Nombre
Total des emplois				
Minorités ethniques	2	42	6	140
Minorités visibles	1	24	7	163
Femmes	35	870	9	231
Autochtones	0	5	0	0

Source : Reproduction de la « détermination de la sous-représentation sommaire des résultats pour les regroupements » effectuée par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse²⁴⁵

En ce qui concerne les minorités ethniques et les minorités visibles²⁴⁶, l'on peut constater leur très faible représentation (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse 2005, 36). Cependant, il est difficile de proposer une analyse du Programme d'accès à l'égalité que Ville de Laval puisque ce dernier n'est pas encore finalisé. Il devrait probablement l'être au cours de l'année 2008²⁴⁷.

²⁴⁵ Site Internet de la Commission de la personne et des droits de la jeunesse <http://www.cdpdj.qc.ca/fr/programme-acces-egalite/sommaires-regroupements.asp?noeud1=1&noeud2=13&cle=67> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

²⁴⁶ Notons également que le déficit de présence des femmes est généralement plus élevé dans le réseau municipal que dans les autres réseaux concernés par la loi (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse 2005, 36).

²⁴⁷ Entretien 45, le 30 avril 2008.

6.4 CONCLUSION

Le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration des immigrants repose sur un mécanisme de médiation fermé régionalisé avec les groupes ethnoculturels. Malgré des changements importants — alternance politique au niveau provincial et signature de l'entente tripartite en 2006 — une certaine continuité s'observe du fait de la fermeture des canaux de médiation aux immigrants et aux groupes ethnoculturels. En effet, nous avons vu comment le mécanisme de médiation fermée s'est régionalisé et quelles en ont été les conséquences.

Le personnel qui était responsable des dossiers de la Ville de Laval concernant les immigrants et les minorités ethnoculturelles aux niveaux politique et administratif a connu une importance renouvelée étant donné les réformes mises de l'avant par le gouvernement du Québec. La création des CRÉ a donné au maire et aux élus municipaux de nouvelles marges de manœuvre décisionnelles, et ce, d'autant que la situation de Laval est unique avec la superposition des territoires de la municipalité, de la MRC et de la région. Il en ressort que la CRÉ est un véritable nouveau levier d'action pour les élus locaux. Par ailleurs, le changement de fonctions de Monique Hascoat — de fonctionnaire municipale à consultante à la CRÉ — a facilité le passage de l'approche citoyenne à l'échelon régional, cette dernière en étant une des grandes promotrices. Le concept d'*Ensemble à Laval* connaît alors une ampleur régionale.

La CRÉ de Laval joue désormais un rôle central en ce qui concerne l'entente de partenariat en immigration qui jouit d'un statut unique au Québec. Seule entente triennale tripartite, cette originalité s'explique par le triple statut de Laval. En effet, dans le contexte où le discours citoyen n'est plus le discours privilégié par le gouvernement du Québec, les institutions régionales ont réaffirmé l'attachement de la région au discours républicain, en utilisant un discours d'investissement afin de montrer les bénéfices à long terme de cette approche sur la cohésion sociale. Ceci s'est traduit concrètement sur le plan de la mise en œuvre des projets de l'entente de partenariat : les organismes monocultures sont considérés comme non légitimes sur le plan de la représentation des intérêts. Les mesures prises en faveur des immigrants sont plutôt des mesures destinées aux nouveaux arrivants et la mise en place d'un Programme d'accès à l'égalité au niveau municipal a connu plusieurs réticences. Bien sûr, ici et là, certains projets apparaissent plus ambigus du point de vue du mécanisme de médiation fermée. Il n'en reste pas moins que ce dernier reste le moteur du développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration aux niveaux municipal et régional. Dans cette configuration, l'on peut comprendre le bilan positif dressé par Gilles Vaillancourt en février 2008, qui envisage un renouvellement de l'entente qui, selon nous, devrait reposer encore sur un mécanisme de médiation fermée.

CHAPITRE 7 : LE DÉVELOPPEMENT DE LA GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES À MONTRÉAL (2000-MAI 2008)

Vous savez, nous avons parlé beaucoup d'accessibilité et d'égalité. Alors, oui, les communautés ethnoculturelles, les minorités visibles, oui, les jeunes, oui, les aînés, oui, les handicapés, l'accessibilité aux transports en commun, l'accessibilité au transport adapté, l'accessibilité aux édifices publics, oui aux femmes et aux hommes, oui aux gais et aux lesbiennes. Nous allons, dans la mesure du possible, répondre aux attentes légitimes que vous nous avez clairement exprimées (...). Discours de clôture de Gérald Tremblay au Sommet de Montréal – 2002.

La réussite des politiques d'immigration et d'intégration du gouvernement du Québec est intimement liée à la réussite de Montréal en matière d'accueil et d'intégration de ses nouveaux citoyens. Ville de Montréal dans son mémoire sur la planification des niveaux d'immigration – 2007.

7.1 INTRODUCTION

La fusion des municipalités québécoises a constitué un **point tournant** dans le développement de la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Depuis, la Ville de Montréal a connu des réformes institutionnelles très importantes : les fusions puis les défusions ont impliqué deux « nouvelles » villes en l'espace de quatre ans, la mise en place des conseils

d'arrondissements, du conseil d'agglomération, de la Communauté métropolitaine de Montréal et la création des conférences régionales des élus. Une architecture **politico-administrative** complexe en est résultée, et a reposé sur des processus politiques tout aussi complexes. De plus, certains changements étaient encore en cours en mai 2008 comme en témoigne l'examen du projet de loi 22 — *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'agglomération de Montréal* —. Ces changements sont en partie les conséquences de relations provinciales-municipales, relations qui oscillent entre centralisation et décentralisation (Hamel 2005) et qui illustrent le rôle d'arbitre, en dernier ressort, du gouvernement provincial sur les municipalités. Une autre source de complication sur le plan des **relations intergouvernementales** porte sur les alternances politiques avec l'arrivée de Gérald Tremblay à la mairie de Montréal en 2001, l'élection de Jean Charest du Parti libéral du Québec à la tête du gouvernement provincial en 2003 et de Stephen Harper du Parti conservateur lors des élections fédérales de 2006. Ces alternances ont impliqué une certaine évolution **des normes et des discours**, et des pratiques politiques dans le domaine de l'intégration des immigrants. Cette question a par ailleurs connu une acuité particulière au Québec, dont l'évènement le plus médiatisé a été sans conteste la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodements reliées aux différences culturelles. Compte tenu des modifications institutionnelles et politiques, les types **de relations avec les citoyens et la société civile** ont eux aussi évolué en ce qui a trait aux formes d'accès et à la représentation des intérêts.

C'est dans une configuration institutionnelle marquée par des changements récents des structures politico-administratives municipales, des alternances politiques, et une pléthore de discours sur des normes souvent conflictuelles concernant la diversité ethnoculturelle et ethnoreligieuse que la gestion politique de l'intégration des immigrants s'est développée à Montréal. Malgré ces changements institutionnels majeurs, nous montrerons que le mécanisme de médiation ouverte avec les immigrants et les minorités ethnoculturelles est encore opérationnel, c'est-à-dire que la Ville de Montréal reconnaît leur légitimité dans la représentation des intérêts et que les innovations institutionnelles se construisent à partir de ce mécanisme. En revanche, comme les inflexions dans la configuration précédente — soit la tendance à la personnalisation et la décentralisation du mécanisme de médiation ouverte — le rendent possible, le mécanisme se décentralise, en particulier compte tenu de la réforme des arrondissements montréalais. Aussi, l'ouverture des canaux de médiation à la représentation de ces intérêts au sein des institutions politiques, administratives et consultatives se décentralise au sein même de la municipalité.

Nous montrerons que le développement institutionnel récent de la gestion politique de l'intégration basé sur le mécanisme de médiation ouverte est observable sur les plans des ententes conclues avec le gouvernement provincial, des structures politico-administratives, des déclarations et des normes comme des instances consultatives. Les arrondissements étant associés aux ententes conclues avec le gouvernement, ils peuvent développer leurs propres outils administratifs et politiques. De plus, parce qu'ils ont des compétences et des responsabilités

dans des domaines importants pour l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles, il en résulte une gestion politique de l'intégration à deux niveaux, l'un au niveau central et l'autre au niveau des arrondissements. Dans ce nouveau contexte, il nous apparaît plus approprié de distinguer *des* gestions politiques de l'intégration des immigrants à Montréal.

7.2 LA CONFIGURATION INSTITUTIONNELLE À MONTRÉAL AU TOURNANT DES ANNÉES 2000

7.2.1 Les relations intergouvernementales dans le cadre des fusions-défusions municipales

Les changements institutionnels récents²⁴⁸ des municipalités québécoises²⁴⁹, c'est-à-dire les fusions puis les défusions au début des années 2000, renvoient à un processus complexe et mouvementé qui a reçu l'attention de nombreux chercheurs (citons entre autres Andrew et Chiasson 2005 ; Bherer et Lemieux 2002 ; Bherer 2006 ; Cermakian 2003 ; Collin 2002 ; Collin et Robertson 2003 ; Faure 2003 ; Hamel 2005 ; Hamel et Rousseau 2006 ; Jouve 2006 ; Latendresse 2004 ; Lemire *et al.* 2005 ; Quesnel *et al.* 2005 ; Sancton 2006). Compte tenu de cette importante littérature et aux fins de notre démonstration, nous présenterons les principales étapes de ces changements pour la Ville de Montréal. Nous montrerons que le gouvernement provincial exerce un rôle d'arbitre en dernier ressort, et ce, malgré des politiques décentralisatrices et les pressions des acteurs locaux.

²⁴⁸ Rappelons que le processus des fusions municipales ne date pas des années 2000, la fusion de la Ville de Laval en 1965 étant un cas emblématique.

²⁴⁹ Des fusions municipales ont eu lieu dans d'autres provinces canadiennes. À cet égard, voir par exemple Boudreau 2000 ; Sancton 2004 ; Fischler *et al.* 2004 ; Garcea et Lesage 2005.

En décembre 2000, le projet de loi 170 — *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* — est sanctionné pour instituer la nouvelle Ville de Montréal. Un comité de transition est mis en place afin de faire le lien entre les administrations précédentes et la nouvelle Ville. Cette dernière et les arrondissements de la Ville doivent être « opérationnels » à partir du 1^{er} janvier 2002. Le comité de transition cesse d'exister le 31 décembre 2001 pour laisser la place à la nouvelle Ville de Montréal qui résulte de la fusion des anciennes 28 municipalités de l'île, Montréal étant désormais une Ville composée de 27 arrondissements²⁵⁰ et regroupant une population de 1,8 million d'habitants. Le 31 décembre 2001 correspond aussi à la date à laquelle la Communauté urbaine de Montréal a cessé ses activités. À partir du 1^{er} janvier 2002, ses services et son personnel d'administration et de soutien ont été intégrés au sein de la nouvelle Ville de Montréal. Une structure métropolitaine²⁵¹ a été également mise en place le 1^{er} janvier 2001, il s'agit de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Si les fusions de la Ville de Montréal sont une source de débats majeurs (voir entre autres Boudreau 2003 ; Lemire *et al.* 2005 ; Sancton 2006), les défusions ont confirmé, et ravivé, « plusieurs clivages urbains » (Bherer 2006,

²⁵⁰ Avant les fusions, il y avait neuf arrondissements à Montréal.

²⁵¹ La Communauté métropolitaine de Montréal est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 82 municipalités et recoupe approximativement le territoire de la Région métropolitaine de recensement de Montréal. La CMM a des compétences au niveau de l'aménagement du territoire ; le développement économique ; le développement artistique ou culturel ; le logement social ; les équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain ; le transport en commun et le réseau artériel métropolitain ; la planification de la gestion des matières résiduelles ; l'assainissement de l'atmosphère ; l'assainissement des eaux. Elle intervient également dans la protection et la mise en valeur des espaces bleus et verts et elle produit des outils d'information en matière de géomatique. La CMM tire la majeure partie de ses revenus des quotes-parts qu'elle prélève auprès des municipalités de son territoire. Site Internet de la CMM. <http://www.cmm.qc.ca/index.php?id=129> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

350). Jean Charest, qui s'était déjà prononcé contre les fusions municipales alors qu'il était dans l'opposition, a réaffirmé pendant la campagne électorale provinciale de 2003 qu'il prévoirait un mécanisme pour que les citoyens se prononcent sur les défusions s'il était élu. C'est chose faite le 14 avril 2003, dans le contexte où l'enjeu des défusions est en première position de la couverture médiatique pendant la campagne électorale (Wilkins et Soroka 2006, 127-128).

En juin 2003, le nouveau gouvernement dépose le projet de loi 9 — *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités* — permettant par le biais de référendums la reconstitution des anciennes municipalités fusionnées. Or selon Andrew Sancton,

[...] dès que le maire de Montréal a été convaincu que le gouvernement Charest allait favoriser les référendums sur les défusions, il a décidé de se donner les moyens de présenter une alternative viable à la défusion ; aussi a-t-il requis de l'Assemblée nationale qu'elle approuve le projet de loi 33 qui accordait davantage de pouvoirs aux arrondissements et permettait l'élection de leur maire. (...) Le gouvernement Charest a effectivement accordé au maire Tremblay ce qu'il demandait. (Sancton 2006, 329)

En effet, le maire de Montréal a déposé en août 2003 un projet *Montréal, une ville à réussir ensemble - Modèle d'organisation*, qui vient « accroître la décentralisation qui était déjà plus poussée à Montréal que dans les autres villes québécoises où des arrondissements existent » (Bherer 2006, 348). L'on peut remarquer que le processus de décentralisation aux arrondissements (voir Bherer 2006 ; Collin et Roberston 2005 ; Sancton 2006) s'est bâti sur la tendance à la territorialisation que nous avons identifiée dans la configuration précédente.

Le projet de loi 33 — *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal* — adopté le 18 décembre 2003, correspond à une dynamique de décentralisation de la mairie centrale aux arrondissements ayant pour but de « freiner la dynamique sécessionniste » (Jouve 2006, 77) et de sauver la nouvelle Ville (Collin et Robertson 2003, 820). Pour « rendre le regroupement municipal plus acceptable aux yeux des élus et des administrateurs des villes de banlieue », la décentralisation aux arrondissements a été présentée comme un moyen de « conserver un lieu d'expression des spécificités locales » (Collin et Robertson 2003, 819). Le processus de décentralisation est alors devenu si « avancé » que des promoteurs initiaux de la fusion municipale comme Pierre Bourque « ont objecté en chambre (...) que l'objet même de la fusion était sapé » (Sancton 2006, 329).

Les arguments d'appropriation de l'espace et de la prise en compte des spécificités locales comme garanties proposées aux défusionnistes se sont révélés insuffisants. Aussi, le projet de loi 33 a fait l'objet de plusieurs critiques, certains lui reprochant d'avoir vidé « par le bas » le conseil municipal (dans Robitaille 2004a) tout en n'empêchant pas les défusions. En effet, les référendums tenus le 20 juin 2004 ont entraîné la défusion de quinze²⁵² villes de l'île de Montréal²⁵³, même si, comme le rappellent Pierre Hamel et Jean Rousseau, ce sont des « petites » municipalités qui ont défusionné. Ipso facto, après les défusions, la

²⁵² Il s'agit de Beaconsfield, Baie-d'Urfé, Côte-Saint-Luc, Hampstead, Dollard-des-Ormeaux, Dorval, Kirkland, L'Île-Dorval, Montréal-Est, Montréal-Ouest, Mont-Royal, Pointe-Claire, Sainte-Anne-de-Bellevue, Senneville et Westmount.

²⁵³ Au total, 22 référendums ont eu lieu dans les anciennes 28 municipalités de l'île. Pour voir une carte de la Ville de Montréal et des municipalités reconstituées, voir l'annexe D.

population de la Ville de Montréal est alors de 1,6 million d'habitants (Hamel et Rousseau 2006, 155). En revanche, l'impact du projet de loi 33 est bien réel : il a renforcé substantiellement le poids politique de l'arrondissement, ce que nous verrons plus en détail dans la section suivante. Dans ce contexte, nous voyons que les processus des fusions et des défusions mettent en lumière le fait que les municipalités dépendent des alternances et des décisions provinciales.

C'est le cas d'une entente décentralisatrice conclue entre le maire Tremblay et le gouvernement provincial alors dirigé par Bernard Landry. En effet, le contrat de ville (2003-2007) a été signé le 30 janvier 2003, soit quelques mois avant la fin du mandat du Parti québécois... mais surtout avant l'élection du Parti libéral du Québec.

Le contrat de ville a quatre axes d'intervention, dont le premier « offrir une meilleure qualité de vie aux citoyens et assurer la cohésion sociale dans la communauté » a un volet spécifique qui concerne les « relations interculturelles et l'intégration des immigrants ». Plus généralement, il établit de « nouvelles règles de partenariat » dont l'enjeu est un nouveau statut basé sur une « autonomie » et une « responsabilisation » des arrondissements et de la nouvelle Ville de Montréal. Un des objectifs principaux de l'entente est d'alléger le fardeau fiscal de la métropole. Mais, si la Ville a plus d'autonomie « dans la mise en œuvre de solutions concrètes », elle « consent à davantage de reddition de comptes et de partenariat dans la définition des orientations » (Séguin et Divay 2003, 832-833).
Et de poursuivre,

[l]es municipalités doivent explicitement s'inscrire dans les priorités nationales si elles veulent de l'aide et elles ne peuvent se contenter d'une conformité du bout des lèvres : elles doivent rendre des comptes. (Séguin et Divay 2003, 834)

Certains ont mentionné que l'élection des Libéraux au Québec a « rendu caduc, dans les faits, le contrat de ville » (Jouve 2006, 94). En effet, si le contrat de ville à Montréal a été maintenu²⁵⁴, il l'a été « dans une forme considérablement diluée et diminuée » (Rivard *et al.* 2004, 33). Certains affirment même que,

[...] le gouvernement du Parti libéral n'a jamais voulu s'engager de façon aussi convaincante envers les grandes villes et surtout, envers Montréal. Dans le contexte de la défusion ou « démembrement » des villes issues de la réforme de 2000, le temps était peut-être mal choisi pour implanter une nouvelle façon de concevoir les relations entre les grandes villes et le gouvernement provincial. (Rivard *et al.* 2005, 10)

La mise en œuvre du contrat de ville a suscité alors plusieurs controverses et conflits entre le gouvernement provincial et la Ville de Montréal (Cloutier 2003 ; Robitaille 2004b). La Ville de Montréal, par la voix du président du comité exécutif — Frank Zampino — a même fait l'éloge du gouvernement fédéral, considéré comme étant plus conscient des défis posés aux grandes villes (Robitaille 2004b). En effet, Frank Zampino a critiqué le fait que le gouvernement provincial n'a pas versé tous les montants prévus au contrat de ville, rendant l'équilibre budgétaire de Montréal plus difficile à atteindre. Selon lui, le « manque à gagner [s'élève] à 35 millions de dollars de la part du gouvernement du Québec qui a décidé de ne pas donner suite à une partie du contrat de ville » (dans Robitaille 2004b, A5). Cependant, le « son de cloche » est

²⁵⁴ À la différence de celui de la Ville de Québec par exemple.

différent au bureau des Affaires municipales qui affirme que 107 % des montants prévus ont été remis à la Ville de Montréal (Robitaille 2004b, A5).

Malgré ces incertitudes, l'entente se termine en 2008 après qu'une entente administrative a été signée entre le ministère et la Ville pour les deux dernières années du contrat de ville 2006-2007 et 2007-2008, le gouvernement étant en train de négocier avec la Ville le renouvellement de cette entente pour les cinq années à venir²⁵⁵.

Les questions financières, au cœur des relations intergouvernementales, constituent un enjeu majeur pour Montréal, les gouvernements fédéral et provincial ayant chacun à leur tour revu la part de financement destinée aux municipalités.

À cet égard, le bilan des « années Chrétien » est assez mitigé selon Caroline Andrew. Cette dernière a relevé que les compressions budgétaires ont été un facteur de polarisation accrue au sein des villes canadiennes et de détérioration des conditions sociales pour les groupes vulnérables et marginalisés, dont les immigrants et les minorités ethnoculturelles. En revanche, le gouvernement de Jean Chrétien a opéré une série de programmes au niveau des infrastructures, qui ont donné un rôle important aux acteurs locaux. Jean Chrétien était d'accord pour trouver des accords spécifiques sur le financement des municipalités, mais ne souhaitait pas s'engager dans des discussions intergouvernementales formelles

²⁵⁵Site Internet. Les travaux parlementaires, Journal des débats, Commission des affaires sociales. http://www.assnat.qc.ca/fra/38Legislature1/DEBATS/journal/cas/080424-1.htm#_Toc203961948 (page consultée le 1er juillet 2008).

sur la place des municipalités dans le système politique canadien (Andrew 2006, 75).

Aussi, comme le note Christian Poirier, en 2002

[...] the Prime Minister's Caucus Task Force on Urban Issues has called for more active involvement by the federal government in the management of ethnic diversity at the local level; (...). The task force also proposes the enactment of formal trilevel relations in the field of immigration and settlement. (...) It also propose to review, with the provincial and municipal levels, the formula for funding settlement, integration programs, and services, and to convene a biannual conference on immigration with all orders of government. (Poirier Ch. 2006a, 212- 213).

Paul Martin devenu premier ministre du Canada en 2003 lance un *nouveau pacte pour les villes et les collectivités* tandis que les maires des neuf des plus importantes villes canadiennes se sont réunies à Toronto afin de mettre au point une stratégie commune pour disposer de plus de revenus et de pouvoirs. En 2004, ces derniers ont souhaité « être présents à chacune des futures conférences des premiers ministres ainsi qu'à la signature de tout programme lié au logement social et à l'immigration ». Il est même fait écho « du désir des villes de se voir conférer un statut constitutionnel égal à celui des provinces » (*Radio Canada* 2004).

Dans ce cadre, le gouvernement fédéral rembourse aux municipalités en totalité la Taxe sur les produits et services (TPS) et de la composante fédérale de la Taxe de vente harmonisée (TVH) en 2004 qui s'applique aux produits et

services achetés par des municipalités²⁵⁶ puis il propose un partage des revenus provenant de la taxe fédérale sur l'essence en fonction d'ententes bilatérales signées avec les provinces en 2005. Au-delà de la question financière, un des objectifs du *nouveau pacte pour les villes et les collectivités* était de développer une politique urbaine nationale explicite afin de transformer les relations fédérales-locales (Bradford 2007). En revanche, le gouvernement conservateur de Stephen Harper, élu en 2006, n'a pas suivi la même direction : il reconnaît la présence fédérale dans les villes « *but turning away from any attempts at explicit national policy* » spécialement en ce qui concerne le respect des compétences provinciales, et ce, dans la continuité du « fédéralisme d'ouverture » dont il fait la promotion (Montpetit 2007) (Bradford 2007, 11).

Au niveau de la province de Québec, et faisant suite au Pacte fiscal²⁵⁷ de 2000-2005, le gouvernement, la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec et la Ville de Montréal ont conclu l'*Entente sur un nouveau partenariat fiscal et financier avec les municipalités pour les années 2007-2013* dont l'aspect le plus important est la remise de la taxe de vente du

²⁵⁶ Site Internet du ministère des Finances du Canada. http://www.fin.gc.ca/news04/data/04-007_1f.html (page consultée le 1er juillet 2006).

²⁵⁷ Selon Mathieu Rivard *et al.*, le contrat de ville, en dépit de son caractère innovateur au niveau des relations entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal apparaît comme une continuité du pacte fiscal 2000-2005. « Le Pacte fiscal est une entente survenue entre les municipalités québécoises, représentées par leurs associations, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et, dans une moindre mesure, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et le gouvernement du Québec. L'entente prévoit différentes mesures qui permettent aux municipalités de récupérer environ 75 % des sommes que le gouvernement leur avait retirées durant les dernières années dans le cadre de la rationalisation des finances publiques et de la poursuite du déficit zéro des années 1990 » (Rivard *et al.* 2005, 10).

Québec (TVQ) payée par les municipalités sur leurs achats de biens et de services dont le rendement sera croissant au fil des ans pour atteindre 100 % en 2013²⁵⁸.

Un autre enjeu découlant des relations intergouvernementales est l'utilisation par Québec des fonds alloués par Ottawa depuis l'Accord Canada-Québec signé en 1991 et les répercussions que la gestion de cet argent peut avoir sur les gouvernements municipaux. En effet, plusieurs critiques²⁵⁹ quant à l'utilisation de ces fonds ont été faites de manière de plus en plus pressante. Stephan Reichhold, directeur général de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI), a vigoureusement dénoncé les pratiques de gestion de cette compensation financière. Un communiqué de presse du TCRI de mai 2007 a jugé défavorablement le fait que les 224 millions de dollars versés par le gouvernement fédéral²⁶⁰ en 2007 au gouvernement du Québec ne soient pas investis entièrement pour l'accueil et de l'intégration (TCRI 2007). Après plusieurs débats publics à ce sujet, la ministre des Finances – Monique Jérôme Forget – et la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles – Yolande James – ont annoncé en novembre 2007 que des modifications vont être apportées à la gestion des montants attribués par le gouvernement fédéral. Cependant, le gouvernement provincial conteste le fait que les sommes allouées par le gouvernement fédéral ne soient pas destinées aux

²⁵⁸ Site Internet du ministère des Affaires municipales et des Régions. http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina_fisc_part.asp (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

²⁵⁹ Entre autres, entretien avec Stephan Reichhold, le 21 juin 2007 et entretien avec Claudel Toussaint, le 5 juin 2007.

²⁶⁰ Le versement inconditionnel de cette compensation financière augmente année après année. Le gouvernement du Québec avait reçu 82 millions en 1992-1993. « Selon le rapport des comptes publics pour l'année financière 2005-06, 83 des 172 millions versés cette année-là au gouvernement québécois ont été retournés au Fonds consolidé du revenu » (Lévesque 2007a).

services d'intégration des immigrants, la ministre Jérôme-Forget affirmant plutôt que « les montants investis par le gouvernement du Québec excèdent ceux versés par le gouvernement fédéral ». Dès lors, le gouvernement du Québec a assuré que la « totalité de l'enveloppe allouée au chapitre de l'intégration et de la francisation des immigrants sera versée au budget du MICC » et qu'il appartient au MICC de conclure des ententes de services avec les ministères et organismes (Québec 2007c).

Le projet de loi 22 — *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'agglomération de Montréal* — a été déposé le 21 juin 2007 par la ministre des Affaires municipales et des Régions, Nathalie Normandeau. Il prévoit, entre autres dispositions, que Montréal dispose d'un pouvoir général de taxation sur son territoire. Lors des consultations publiques à l'Assemblée nationale sur le projet de loi 22, le maire Tremblay a demandé au gouvernement du Québec qu'il mette en place les mesures nécessaires pour corriger le « déséquilibre fiscal municipal », une expression utilisée de plus en plus fréquemment²⁶¹. Selon Gérald Tremblay,

Ottawa a accepté le principe du déséquilibre fiscal plaidé principalement par le Québec et en a tenu compte de façon substantielle dans son dernier budget. Aujourd'hui, les villes du Québec demandent au gouvernement de reconnaître et d'agir sur le déséquilibre fiscal le plus criant : celui que subissent les municipalités québécoises. (Tremblay 2007, A9)

²⁶¹ En juin 2006, la FCM a demandé de différents ordres de gouvernements de collaborer avec les gouvernements municipaux afin de régler le « déséquilibre fiscal municipal », c'est-à-dire combler l'écart entre les revenus des municipalités et leurs responsabilités croissantes.

Après que le gouvernement fédéral a fait baisser le pourcentage de la TPS, le maire Tremblay a demandé au gouvernement provincial que les villes obtiennent ce pourcentage rendu disponible et puissent diversifier leurs sources de revenus. Selon le maire,

[...] 72 % des revenus de Montréal proviennent de l'impôt foncier. Pour les autres grandes villes canadiennes, ce pourcentage ne représente environ que 50 % et, aux États-Unis, il est aussi bas que 25 %. Cette dépendance est un handicap pour l'avenir de la métropole. De plus, il est inéquitable d'un point de vue fiscal que ce soit uniquement les contribuables montréalais qui paient pour des services et des infrastructures qui profitent à l'ensemble des Québécois. (Tremblay 2007, A9)

Et de rajouter sur le partage des responsabilités, « [à] l'instar de la Ville de Toronto et du gouvernement ontarien, nous souhaitons obtenir un "New deal" soit une reconnaissance administrative et fiscale de la part du gouvernement du Québec » (Ville de Montréal 2007b).

Les relations municipales-provinciales-fédérales à partir des années 2000 sont donc complexes et ont des répercussions sur l'organisation même de la Ville de Montréal. Elles témoignent d'enjeux importants comme l'autonomie de la municipalité et son financement, enjeux, qui, comme nous le verrons, sont présents dans le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration des immigrants.

7.2.2 La complexité et l'instabilité du système politico-administratif montréalais

Compte tenu de la réorganisation municipale, le système politico-administratif montréalais est caractérisé par une très grande instabilité. Nous

aborderons les questions des partis politiques, des institutions politiques et des institutions administratives.

Sur le plan des partis politiques, le Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM) a fusionné avec l'Union des citoyens de l'île de Montréal (UCÎM) en juillet 2001 dans la perspective des élections municipales du mois de novembre, et ce, afin de former une coalition d'opposition à Pierre Bourque, effectivement battu le 4 novembre 2001. Gérald Tremblay, à la tête de l'UCÎM, lui succède comme maire de la nouvelle Ville de Montréal en remportant 49 % des suffrages. Candidat à sa propre succession en 2005, Gérald Tremblay et son parti sont réélus le 6 novembre 2005. Le maire Tremblay obtient alors 53 % des suffrages, et seize maires d'arrondissement, membres de l'UCÎM, sont élus. Pierre Bourque obtient quant à lui 36 % des suffrages et quitte la vie politique municipale en mai 2006. En mai 2007, l'UCÎM est renommée Union Montréal.

Union Montréal et Vision Montréal ont toutes deux une commission chargée de la diversité ethnoculturelle. Il est bien sûr trop tôt pour savoir si, à l'instar du comité des communautés culturelles du RCM, ces comités ont une quelconque influence sur les priorités des partis politiques. L'on peut toutefois constater leur présence, à la différence du Parti PRO des Lavallois (Équipe Vaillancourt) qui n'a pas de telle commission²⁶².

²⁶² Les structures détaillées du parti sur le site officiel ne mentionnent pas de telles commissions. Site Internet Parti PRO des Lavallois (Équipe Vaillancourt). <http://www.prodeslavallois.com/fr/parti.asp> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

Ainsi, dans cette nouvelle configuration, aucun des deux maires – Jean Doré et Pierre Bourque – ayant précédemment joué un rôle en ce qui concerne l’institutionnalisation de la gestion politique de l’intégration n’est plus actif sur la scène politique municipale. Si le RCM a disparu en 2001, Vision Montréal est toujours en activité²⁶³. Son chef est, depuis mai 2008, Benoit Labonté²⁶⁴.

De plus, avec ces structures municipales, il existe désormais plusieurs types d’élus et de niveaux de représentation nouveaux (pour les détails, voir Bherer 2006, 349), ceci n’étant pas sans conséquence possible sur les partis politiques municipaux²⁶⁵. En effet, sur le plan des institutions politiques, la nouvelle organisation municipale depuis le 1^{er} janvier 2006 sur l’île de Montréal est répartie entre la Ville de Montréal et les quinze villes reconstituées. La Ville de Montréal est quant à elle composée du conseil municipal, des conseils d’arrondissements et du conseil d’agglomération (voir Tableau 3).

²⁶³ Benoit Labonté songerait cependant à changer le nom du parti dès l’automne 2008 (Rodrigue 2008).

²⁶⁴ Ce dissident d’Union Montréal – il fut élu maire de l’arrondissement Ville-Marie sous la bannière du parti de Gérald Tremblay en 2005 et a été membre du comité exécutif de la Ville de Montréal. Il est désormais chef de l’opposition officielle à l’Hôtel de Ville et a annoncé qu’il se portait candidat à la mairie pour les élections de 2009.

²⁶⁵ En 2001, au moment de la fusion du RCM au sein de l’UCÎM, Henry Milner pensait qu’« une grande part du rôle des partis sera[it] désormais d’établir des ponts entre les arrondissements, mais aussi entre les arrondissements et le conseil municipal » (dans Desrosiers 2001, A3).

Tableau 7.1 : L'organisation municipale sur l'île de Montréal (en mai 2008 et depuis le 1^{er} janvier 2006)

	Ville de Montréal			15 villes reconstituées
Institution	Conseil municipal	19 conseils d'arrondissement	Conseil d'agglomération	15 conseils de ville
Compétence	Compétences locales exercées par le conseil municipal	Compétences locales exercées par les arrondissements	Compétences d'agglomération	Compétences locales
Territoire	Tous les arrondissements de la Ville de Montréal	Chaque arrondissement	Les 16 municipalités liées	Chaque municipalité

Source : d'après Ville de Montréal²⁶⁶

Dans tous les cas, il nous semble que la loi 33 est susceptible d'avoir le plus d'impact sur le développement de la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Montréal, compte tenu de son échelon de représentation et de ses compétences. En effet, la loi 33 a, entre autres, élargi les compétences de l'arrondissement. Elle a remplacé le poste de président d'arrondissement par celui de maire d'arrondissement, le maire étant élu directement par l'ensemble des électeurs de l'arrondissement à partir des élections municipales de 2005. La loi 33 stipule que le maire a les pouvoirs de tout maire d'une municipalité à l'égard des domaines de compétences relevant du conseil de l'arrondissement, dont la culture, les loisirs, l'urbanisme, le

²⁶⁶ Site Internet de la Ville de Montréal. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=132,1455438&_dad=portal&_schema=PORTAL (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

développement social et communautaire ou les ressources humaines²⁶⁷. Il a des responsabilités étendues quant à la gestion du personnel de l'arrondissement. Sur les plans financier et fiscal, la loi établit qu'un conseil d'arrondissement peut notamment dresser un budget d'arrondissement, effectuer certains emprunts et imposer des taxes.

Ce mouvement de décentralisation inframunicipale ne fait cependant pas l'unanimité. Par exemple, en ce qui a trait à la décentralisation de la dotation aux arrondissements et aux services centraux, un sondage — commandé par la Commission de la fonction publique de Montréal et réalisé en 2006 — révèle la crainte que ces changements soient une source d'une sorte de favoritisme. Le syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal a alors recommandé une centralisation de l'évaluation des compétences (SPPMM 2006).

D'autres critiques ont fusé, notamment de la part de Vision Montréal. Le parti d'opposition estime que la décentralisation des pouvoirs doit faire l'objet d'une réévaluation de la part des membres du conseil municipal (Corriveau 2007). Advenant son élection comme maire de Montréal, Benoit Labonté a déclaré qu'il « réviserait le partage des pouvoirs entre la ville centre et les arrondissements, estimant que la décentralisation de 2003 est allée trop loin » mais « [i]l accorderait davantage de moyens financiers aux arrondissements pour les services de proximité » (Corriveau 2008a, A3). Selon lui, « on demande aux

²⁶⁷ Pour une liste des compétences d'un arrondissement, voir le site Internet de la Ville de Montréal. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=132,230091&_dad=portal&_schema=P-ORTAL (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

arrondissements d'assumer 100 % des services de proximité avec seulement 23 % du budget de la ville centre » (dans Clément 2008b, A7).

Le conseil d'agglomération représente quant à lui la Ville de Montréal et les quinze villes reconstituées. Comme le précise la Ville de Montréal, c'est une instance politique de la Ville de Montréal au même titre que le conseil municipal ou les conseils d'arrondissement. Aussi, le conseil d'agglomération n'est pas un organe supramunicipal. Sa composition est proportionnelle « au poids démographique respectif de chacune des municipalités sur l'île de Montréal », aussi « les représentants de la Ville de Montréal détiennent 87,3 % des votes au conseil d'agglomération, tandis que ceux des 15 municipalités reconstituées, collectivement, ont 12,7 % des votes »²⁶⁸. Il a des responsabilités²⁶⁹ qui renvoient aux matières et objets qui touchent l'ensemble du territoire de l'agglomération, ce qui lui octroie un pouvoir important, car les compétences d'agglomération représentent 60 % du budget des municipalités (Bherer 2006, 352).

Cependant, le projet de loi 22 prévoit, entre autres, des modifications à la composition du conseil d'agglomération, d'instituer le Secrétariat de l'agglomération de l'île de Montréal, personne morale de droit public (sans pouvoir décisionnel), distincte de la Ville de Montréal ou encore de créer un

²⁶⁸ Site Internet de la Ville de Montréal. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=132,1769460&_dad=portal&_schema=PORTAL (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

²⁶⁹ Qui sont principalement « l'évaluation foncière ; les services de sécurité, notamment la police, les pompiers et le 9-1-1 ; la cour municipale ; le logement social ; l'aide destinée aux sans-abri ; le plan de gestion des matières résiduelles, dont l'élimination et la valorisation des matières résiduelles et la gestion des déchets dangereux ; l'alimentation en eau et l'assainissement des eaux usées, sauf les réseaux de distribution locale ; le transport collectif des personnes ; la gestion des rues et des grandes artères ; la promotion économique, y compris à des fins touristiques, hors du territoire d'une municipalité liée ; les parcs-nature ». Site Internet de la Ville de Montréal. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=132,1769460&_dad=portal&_schema=PORTAL (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

comité d'arbitrage. Dès le dépôt du projet de loi, le maire Tremblay a exprimé son désaccord avec certaines de ces propositions. Selon lui, cela « va juste accentuer les problèmes de gestion et alourdir les coûts de gestion. Le gouvernement n'a rien réglé ». Il rappelle la *Position Montréal*, soit

[...] l'abolition du conseil d'agglomération dans sa forme actuelle, l'inclusion de 15 représentants des villes reconstituées au sein d'un conseil de ville élargi, l'abolition des commissions du conseil d'agglomération, l'abolition du droit d'opposition, l'abolition de l'orientation préalable et l'équité fiscale. (Ville de Montréal 2007b)

Le maire Tremblay juge « inacceptable » que le gouvernement provincial ait jusque-là « ignoré » ces propositions (Ville de Montréal 2007b).

En mai 2008, le projet de loi 22 était toujours sous examen. Alors devenu chef de l'opposition, Benoit Labonté s'est dit favorable à ce que deux maires des villes reconstituées siègent au comité exécutif de la Ville de Montréal élargi à quatorze membres comme l'ont demandé ces municipalités lors des débats sur la loi 22 (Clément 2008c; Corriveau 2008b).

La Communauté métropolitaine de Montréal, créée le 1^{er} janvier 2001, est quant à elle une institution supramunicipale. Elle a elle aussi été touchée par les changements institutionnels avec la reconstitution des municipalités, la création du conseil d'agglomération et la création des conférences régionales des élus (CRÉ) en 2003 amenant « un besoin de clarification des mandats et des rôles de chaque palier de gouvernance » (Québec 2007b, 18)²⁷⁰. Dirigée par un conseil d'élus municipaux, les maires de Montréal et de Laval y occupent une place

²⁷⁰ Soit CMM, CRÉ, conseil d'agglomération et MRC.

privilégiée, Gérald Tremblay en étant le président et Gilles Vaillancourt le vice-président. Du point de vue de la gestion politique de l'intégration, Annick Germain et Martin Alain ont noté « la quasi-absence de référence au caractère cosmopolite de Montréal, au-delà des formules d'usage, à l'intérieur des discours émanant de la CMM concernant la "gouvernance" de la métropole » (Germain et Alain 2006, 258). Formellement, elle n'a pas de mandat dans le domaine interculturel. De plus, même s'il est encore trop tôt pour dresser un bilan de la CMM, certains observateurs ont souligné que la CMM

[...] has had few powers and resources to convince the municipalities and economic actors to develop and share a common vision of metropolitan interests. Its capacity to design a real development strategy for the metropolitan region seems rather limited. In that context, it can hardly be assumed that a common vision and a substantial intervention strategy would arise from the MMC's activities. It does not have the political or administrative powers that would allow it to establish some form of governance on a regional scale, in spite of the government discourse. (Hamel et Rousseau 2006, 150-151)

Enfin, comme nous l'avons analysé dans le chapitre précédent, les conférences régionales des élus ont été instituées par le gouvernement Charest. À Montréal, le Conseil régional de développement de l'île de Montréal (CRDÎM) existant depuis 1994, a été remplacé par la CRÉ de Montréal dix ans plus tard. À la différence de la Ville de Laval, le conseil d'administration de la CRÉ est composé d'élus municipaux (au nombre de 78), des députés provinciaux représentant l'île de Montréal et d'un tiers de « représentants socio-économiques » soit, le maximum autorisé par la loi²⁷¹. Au sein de ces représentants, deux personnes ont été désignées au niveau du secteur des relations

²⁷¹ Site Internet de la CRÉ de Montréal. <http://www.crdim.org> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

interculturelles²⁷². La CRÉ de Montréal, comme la CRÉ de Laval, peut conclure des ententes avec le MICC portant sur l'intégration des immigrants, ce qui est chose faite depuis octobre 2005. La CRÉ a désormais des moyens pour s'impliquer sur le plan de la gestion politique de l'intégration des immigrants.

Néanmoins, après la présentation de cette architecture institutionnelle complexe, nous pouvons observer que sur le plan municipal, la Ville centrale et les arrondissements occupent les principales responsabilités²⁷³ en matière de diversité ethnoculturelle.

Relativement à la multiplication de ces structures, un constat est partagé par plusieurs : le manque de clarté entre les compétences de chacun, les modes de fonctionnement et dans les enjeux. Selon Laurence Bherer,

[...] la complexité de la réforme mise en place pour satisfaire une minorité de citoyens toujours mécontents laisse pantois. Les motivations qui excluaient dès le départ tout retour en arrière paraissent bien faibles au regard du casse-tête créé par la nouvelle situation municipale. (Bherer 2006, 357)

²⁷² En avril 2008, il s'agit de Rivka Augenfeld, Présidente de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI) et de Franz Benjamin, président du Conseil interculturel de Montréal (CIM).

²⁷³ La gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles soulève par exemple des dimensions importantes au niveau de la sécurité publique (que l'on pense notamment au profilage racial ou encore aux pratiques d'accommodement) mais aussi au niveau du logement social (les familles immigrantes à faible revenu sont de plus en plus représentées dans les demandes et les accédants au logement social. Compte tenu « de l'importance des clientèles immigrantes dans le logement social, toute question concernant l'avenir du logement social est aussi, nécessairement, une question concernant l'accueil et l'insertion des immigrants » dans Rose 2002, 2 et 17). Une étude récente de l'INRS a estimé que plus de 65 % des familles en HLM à Montréal sont d'origines autres que canadiennes (Ville de Montréal 2007, 26). Il est à noter que la Ville de Montréal exerce sur son territoire un pouvoir règlementaire en matière de sécurité et de salubrité des immeubles et joue un rôle dans le développement de l'habitation (Ville de Montréal 2006b, 11). Néanmoins, nous n'aborderons pas spécifiquement ces questions ici.

D'aucuns remarquent le manque de cohérence politique résultant de ces réformes. Selon une observatrice de la vie politique montréalaise,

[d]ans la foulée des fusions, défusions, décentralisation et agglomération, la métropole en est venue à échapper à toute cohérence politique. Montréal n'a pas un porte-parole unique, il y en a autant qu'il y a d'arrondissements et de structures suprarégionales. (Lévesque 2007b, C1)

D'une manière directe, Gérard Beudet fait savoir que « d'une part les conseils d'arrondissement démultipliés, ça balkanise la ville. Et d'autre part, quand on a d'aussi petits conseils, les *power trips* sont fréquents. Il suffit d'un membre qui vire-capot pour tout déstabiliser » (dans Lévesque 2007b, C1).

Ces constats ne sont néanmoins pas partagés par tous. Selon Andrew Sancton, « au regard de l'organisation des conseils d'agglomération et du renforcement du rôle des arrondissements, on peut conclure que le gouvernement Charest a eu une approche innovatrice ». Et de poursuivre sur la répartition des pouvoirs,

[r]ien de ce que le gouvernement a fait, y compris la création du mécanisme pour choisir les membres du conseil d'agglomération, n'a renforcé davantage le pouvoir et l'influence du puissant maire de Montréal. En fait, le renforcement du rôle des arrondissements est venu réduire cette autorité, ainsi que l'a souvent souligné Pierre Bourque. (Sancton 2006, 333-334)

Pour notre part, sans trancher sur le bien-fondé ou non de la réforme, nous rejoignons le constat de complexité de la réforme institutionnelle montréalaise et soulignons les incertitudes que cela a entraînées dans le traitement des dossiers –

plusieurs de nos répondants ayant signifié un certain « gel » des projets liés à ces incertitudes pendant ces périodes de transformation²⁷⁴.

De plus, les changements dans les structures politiques ont eu des répercussions importantes sur les structures administratives de la Ville de Montréal. Ces dernières ont beaucoup changé au gré des transformations politiques. Sur le plan administratif, en plus de la direction générale qui assure le lien entre la structure politique et la structure administrative, les services municipaux sont au nombre de dix²⁷⁵ (organigramme de mars 2008), dont le nouveau service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle fait partie. La diversité ethnoculturelle en est une composante assurée par la direction de la diversité sociale depuis 2007²⁷⁶.

7.2.3 À la recherche de nouvelles formes de relations avec les citoyens ?

Les changements politiques et administratifs que nous venons d'analyser ont eu des impacts sur les formes de relations avec les citoyens. Des auteurs ont discuté des incidences de ces changements, d'ailleurs jugés plutôt néfastes sur la démocratie locale (Bherer 2006). Si certaines dispositions ne sont pas complètement nouvelles (pensons aux commissions du conseil et aux conseils consultatifs par exemple), d'autres outils comme la *Charte montréalaise des*

²⁷⁴ Notamment entretien 2, le 23 mars 2007.

²⁷⁵ Affaires corporatives ; capital humain ; finances ; infrastructures, transport et environnement ; mise en valeur du territoire et du patrimoine ; développement culturel, qualité du milieu de vie et diversité ethnoculturelle ; police ; sécurité incendie de Montréal ; systèmes d'information et service des relations avec les citoyens.

²⁷⁶ Elle fait suite au BRI (Bureau des relations interculturelles) avec l'avènement de la nouvelle Ville en 2002. Elle devient la DAI (Direction des affaires interculturelles) de 2003 à la fin du mois de janvier 2007. Dans l'organigramme de 2008, la directrice générale adjointe est Rachel Laperrière et la Direction de la diversité sociale est assurée par Marie-Josée Bonin.

droits et responsabilités constituent des précédents. Même s'il est encore une fois difficile de faire un bilan de ces expériences récentes, selon Pierre Hamel, elles ne débouchent pas sur des pratiques durables associant les citoyens aux processus décisionnels (Hamel 2006).

Le Sommet de Montréal, tenu en juin 2002, avait pour objectif de favoriser la participation des divers groupes de la société civile au développement de la nouvelle Ville. Événement et processus de type consultatif, il regroupait des représentants des milieux communautaires, des affaires et des gouvernements provincial et fédéral. À la différence de la Ville de Laval, qui, dans l'organisation du Sommet de la personne une dizaine d'années auparavant, avait favorisé l'expression des « citoyens ordinaires », Montréal a privilégié lors du Sommet, la représentation des groupes et des intérêts et ce, conformément à la logique du mécanisme de médiation ouverte. Néanmoins, nous verrons qu'en ce qui concerne les immigrants et les communautés ethnoculturelles, un « dossier » des relations interculturelles a été traité au sein du chantier « équité, accessibilité et diversité ».

La *Charte montréalaise des droits et responsabilités*²⁷⁷, en vigueur depuis janvier 2006, est l'une des grandes réalisations du Sommet et est issue en particulier des travaux du chantier sur la « démocratie » (Rivard *et al.* 2004, 37).

La Charte identifie à la fois des droits, mais aussi des devoirs, de la part de la

²⁷⁷ La Charte n'a pas le statut de loi fondamentale ; la municipalité n'est pas de toute manière habilitée à adopter une charte à effet obligatoire, c'est-à-dire qui entraîne des sanctions de la part des tribunaux. Sans valeur juridique, la Charte représente néanmoins un engagement politique de la part de la municipalité (Champagne 2004, 5).

municipalité et du citoyen, le fait de mettre l'accent sur les devoirs étant une innovation importante. Si cet élément est également important pour plusieurs acteurs locaux de Laval, aucune charte de ce type n'y existe. De plus, « [p]ar rapport aux Chartes canadienne et québécoise, la thématique de la démocratie participative est pour sa part un élément novateur de la charte montréalaise » (Champagne 2004, 6).

La création du poste d'ombudsman de Montréal en 2002, responsable de traiter les dossiers émanant de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* est une autre conséquence du chantier sur la démocratie du Sommet de Montréal. L'ombudsman, poste actuellement occupé — et depuis 2003 — par Me Johanne Savard, est

[...] chargée de veiller à ce que les citoyens reçoivent les services et les avantages municipaux auxquels ils ont droit et à ce qu'ils soient traités équitablement et avec justice (...) L'ombudsman intervient lorsqu'elle a des motifs raisonnables de croire que les droits d'une personne ou d'un groupe de personnes ont été lésés, ou pourraient vraisemblablement l'être, en raison d'un acte, d'une décision, d'une recommandation ou d'une omission d'un employé ou d'un mandataire de la Ville (service central ou arrondissement), d'une société paramunicipale ou d'une société contrôlée par la Ville²⁷⁸. (Ombudsman de Montréal 2008, 10)

Les transformations politico-administratives de la Ville de Montréal ont eu des conséquences sur l'organisation des institutions consultatives et sur les mécanismes de consultation publique : la mise en place de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) en 2002 qui se substitue la

²⁷⁸ Il est à noter que « l'ombudsman de Montréal n'agit qu'en « dernier recours ». Les citoyens qui demandent son intervention doivent avoir préalablement soumis leur problème au directeur de l'arrondissement ou du service concerné » (Ombudsman 2008, 10).

Commission de développement urbain de Montréal (CDUM) créé par Pierre Bourque²⁷⁹ et l'adoption par la Ville de Montréal en 2005 d'une *Politique de consultation et de participation publiques de la Ville de Montréal* sont des changements importants. De plus, il est désormais possible avec la nouvelle *Charte de la Ville de Montréal* d'organiser des référendums – ce qui, contrairement à la Ville de Laval n'était pas le cas précédemment –.

C'est au conseil d'arrondissement qu'il revient de

[...] tenir la consultation publique prévue par la LAU [*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*] sur les règlements. Un conseil d'arrondissement a aussi la possibilité d'introduire une modification au plan d'urbanisme de la Ville et de tenir la consultation publique prévue en vertu de la LAU. Le conseil de la Ville a par la suite la possibilité d'adopter ou de refuser le règlement de modification soumis par le conseil d'arrondissement²⁸⁰.

Des consultations publiques sont également gérées par les commissions permanentes du conseil de ville et par celles du conseil d'agglomération²⁸¹. En effet, il existe actuellement des commissions permanentes²⁸² qui relèvent du

²⁷⁹ Désormais, des commissaires indépendants siègent à l'OCPM. Ses membres ne sont ni élus ni employés municipaux. Le mandat de l'Office est de proposer des règles pour encadrer les consultations publiques, de tenir des consultations touchant le plan d'urbanisme de la Ville et de tenir des audiences publiques sur tout projet désigné par le conseil de la ville ou le comité exécutif.

²⁸⁰ Site Internet du MAMR. http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_acte_me_ca.asp (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

²⁸¹ Par ailleurs, la Ville a l'obligation de tenir une assemblée publique sur tout projet de règlement relatif à l'article 125 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

²⁸² « Conformément à la *Loi sur les cités et villes* et à la *Charte de la Ville de Montréal*, leur mission consiste à éclairer la prise de décision des élus municipaux et à favoriser la participation des citoyens aux débats d'intérêt public. Chaque commission permanente a pour fonction d'étudier tout objet inscrit à son programme d'activités, élaboré en début d'année, et de faire au conseil municipal ou d'agglomération les recommandations qu'elle juge appropriées. Elles peuvent procéder aux consultations issues de leur champ de compétence respectif. Elles exercent également un droit d'initiative afin d'influencer les décisions concernant des projets dont les enjeux sont importants pour les citoyens ». Site Internet de la Ville de

conseil d'agglomération ou du conseil municipal. Depuis leur institution par le conseil municipal en décembre 2001, ce dernier a procédé à plusieurs modifications. En janvier 2004, le conseil municipal avait désigné une commission permanente du conseil sur « les affaires corporatives, la gestion stratégique, le capital humain et la diversité ethnoculturelle » et cette commission a poursuivi ses activités en 2005. Cependant, en janvier 2006, la mention « diversité ethnoculturelle » a “disparu” des intitulés des commissions. On note que cette thématique est désormais abordée dans la commission sur les services aux citoyens. Si cette dernière a inscrit la *Stratégie sur la diversité ethnoculturelle* à son programme d'activité en 2006, elle n'a pas abordé ce thème et, en ce qui concerne le programme d'activité 2008, la commission prévoit de tenir deux assemblées publiques au début de l'automne, assemblées qui seront l'occasion de présenter les responsabilités et les actions de la Ville de Montréal en cette matière²⁸³. Il semble que, pour le moment, nous sommes bien loin des initiatives avant-gardistes de la commission permanente de développement culturel.

Sur le plan des relations interculturelles, le Conseil interculturel de Montréal (CIM) a remplacé le Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal (CARIM). Le CIM a été institué en 2002 et est inscrit dans la *Charte de la Ville de Montréal* (à la section X), ce qui constitue une grande innovation par rapport au CARIM. Nous verrons son mandat plus en détail dans la suite du chapitre. Notons que les arrondissements peuvent eux aussi se doter de

Montréal. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=4617,8175559&_dad=portal&_schema=PORTAL (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

²⁸³ Courriel d'un représentant de la direction du greffe, Ville de Montréal, daté du 26 mai 2008.

commissions consultatives. Toutefois, les processus de consultation dépendent de la volonté de chaque arrondissement. Comme le souligne Anne Latendresse, les élus des arrondissements ne sont pas tenus « de créer des espaces favorisant une plus grande participation des citoyens et citoyennes à la gestion de proximité » (dans Gauthier 2003).

Mais surtout — et peut-être en partie à cause de — la complexité de cet édifice institutionnel en matière de consultation et de participation publiques ne doit pas occulter le fait que les mécanismes formels de participation ne sont pas nécessairement privilégiés par des responsables associatifs qui ont tendance à utiliser des stratégies plus directes dans le traitement de leurs demandes, et ce, en particulier en direction des élus (Jouve 2006).

7.2.4 Les discours et les normes : entre lutte contre les discriminations et l'inclusion sociale

Les événements tragiques du 11 septembre 2001 et leurs conséquences sur les politiques d'immigration et sur l'intégration des immigrants au Canada ont fait l'objet de nombreuses recherches (entre autres Abu-Laban et Gabriel 2003 ; Adelman 2002 ; Bhattacharyya 2002 ; Crépeau *et al.* 2006 ; Haince 2008 ; Helly 2004 ; Kruger *et al.* 2004 ; McKay-Panos 2005 ; Renaud et Goldmann 2005 ; Salter 2006). Les arguments sur le plan de la sécurité et du contrôle des frontières ont alors été au cœur des discours publics et ont suscité des questionnements sur des groupes ethnoculturels et ethnoreligieux spécifiques, en particulier les musulmans (Abu-Laban et Gabriel 2003). Parallèlement, ces événements ont eu comme conséquence la multiplication d'interrogations sur les effets de ces

discours sécuritaires et les discriminations qui peuvent en résulter. Les résultats d'une enquête de Jean Renaud et Gustave Goldmann (2005) révèlent qu'en ce qui concerne l'établissement en emploi des nouveaux immigrants au Canada et au Québec, il n'y a pas eu « de montée de la discrimination ou du racisme affectant des origines ethniques particulières », c'est parce que les impacts du 11 septembre ont touché *toutes* les origines sans distinction. Aussi, certaines réalités demeurent des plus préoccupantes. Le taux de chômage des personnes nées en Afrique et arrivées il y a moins de cinq ans au Canada était de près de 30 % en 2006, soit un taux *quatre* fois supérieur à celui des Québécois nés au Canada (Gilmore 2008, 26).

Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer un tel taux de chômage (entre autres le manque d'expérience professionnelle canadienne, une mauvaise préparation des candidats aux « codes » – et notamment culturels – du marché du travail) mais la responsabilité ne peut incomber aux seuls prétendants. Et outre des raisons plus structurelles ou institutionnelles (récession économique, ressources affectées à l'accueil et à l'intégration par exemple) la question des pratiques discriminatoires et des obstacles institutionnels de la part des employeurs ou des ordres professionnels demeure entière (Reitz 2005). Surtout, les conséquences de telles inégalités sont importantes. Comme le mentionnent Gérard Bouchard et Charles Taylor, au sujet des communautés magrébines et musulmanes,

[I]a déception est grande parmi ces communautés et l'exaspération ne cesse de grandir, comme on le voit parmi les jeunes de la seconde génération et comme on le voit aussi à l'essoufflement de

leurs leaders, déçus de constater que leurs efforts de rapprochement demeurent sans effet. (CCPARDC 2008, 234)

Dans ce contexte, la lutte contre les discriminations apparaît être un enjeu de taille. Le gouvernement du Québec a lancé une consultation sur le projet de politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination en 2006, le gouvernement fédéral dirigé par Paul Martin s'étant déjà doté d'un plan d'action pour combattre le racisme²⁸⁴ un an plus tôt. Le projet québécois de politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination contient trois orientations : (i) coordonner les efforts (ii) reconnaître et contrer les préjugés et la discrimination et (iii) renouveler les pratiques et les institutions. Plusieurs éléments contenus dans ce document de consultation interpellent directement les municipalités.

La première orientation rappelle les partenariats avec les municipalités et les CRÉ, particulièrement en ce qui concerne l'ouverture à la diversité et au rapprochement interculturel. À cet égard, des chercheurs ont appelé de leurs vœux lors de la période de consultation, « [u]n partenariat avec les villes (...) incontournable dans le cadre d'une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et les discriminations ». Selon eux, « [l]es villes devront donc de plus en plus faire face à des difficultés dans des domaines qui ne relèvent pas de leurs compétences (comme la pauvreté et l'éducation), mais qui n'en sont pas moins

²⁸⁴ Ce plan est intitulé *Un Canada pour tous : Plan d'action canadien contre le racisme*. Il comporte six points principaux. Aider les victimes et les groupes vulnérables au racisme et aux autres formes de discrimination (i) élaborer des stratégies axées sur l'avenir en vue de promouvoir la diversité et de lutter contre le racisme (ii) accroître le rôle de la société civile (iii) accroître la coopération régionale et internationale (iv) sensibiliser les enfants et les jeunes à la lutte contre le racisme et à la diversité (v) contrer les actes motivés par la haine et les préjugés (vi) (Canada 2005).

fondamentaux dans toute stratégie de lutte au racisme » (Icart et Labelle 2006, 2 et 16). La troisième orientation du projet gouvernemental porte sur l'accès à l'égalité en emploi, programme auquel les municipalités sont assujetties. La politique et son plan d'action seront, d'après le MICC, rendus publics en 2008, après avoir, d'après plusieurs, « flott[és] dans le flou » (Lévesque 2007a, A6).

Il importe toutefois de noter que les discours de lutte contre les discriminations n'empêchent pas des pratiques de type universalistes (Fourot 2007), ce que nous avons d'ailleurs déjà souligné dans le cas de Laval. Ceci est possible particulièrement parce que « la notion même de discrimination [est] suffisamment polysémique et ambiguë » pour cadrer avec différents types de politiques (Geddes et Guiraudon 2005, 85). Aussi, rappelons que les discours des municipalités peuvent mêler plusieurs types de registres discursifs (Germain et Alain 2006 ; Poirier Ch. 2006a). Les discours sur l'inclusion sociale et la participation sont alors sujets à des interprétations divergentes, car il apparaît comme le but de tout modèle d'intégration, qu'il soit universaliste, interculturaliste ou multiculturaliste.

7.3 LE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL EN MATIÈRE DE GESTION POLITIQUE DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS ET DES COMMUNAUTÉS ETHNOCULTURELLES : UN MÉCANISME DE MÉDIATION OUVERTE DÉCENTRALISÉE

La configuration propre à Montréal à partir des années 2000 façonne le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration des immigrants et des communautés ethnoculturelles. Nous montrerons que ce développement institutionnel – sur les plans intergouvernemental, politico-

administratif, consultatif, normatif et discursif – est marqué par le mécanisme de médiation ouverte avec les groupes ethnoculturels et les immigrants, mais que ce dernier est de plus en plus décentralisé. Il devient alors plus adéquat de parler de gestions politiques de l'intégration à Montréal au pluriel.

7.3.1 Le développement institutionnel sur le plan intergouvernemental : les ententes de partenariats décentralisées

Afin d'illustrer le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration sur le plan intergouvernemental, nous analyserons les ententes de partenariats conclues entre la Ville de Montréal et le MICC depuis l'entente pionnière signée en 1999.

Ces ententes s'ancrent dans la tradition des partenariats avec le gouvernement du Québec comme l'Entente MCCQ (ministère de la Culture et des Communications) - Ville qui porte sur la culture et le patrimoine, l'Entente MESS (ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale) - Ville (contrat de ville) dans son volet de « lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »²⁸⁵, ou encore les programmes de la Société d'habitation du Québec (Ville de Montréal 2006b, 8). Cependant, nous n'insisterons pas sur ces engagements conjoints²⁸⁶. Nous verrons plutôt comment les ententes de partenariat sur le plan de l'intégration des immigrants sont un produit de négociations entre le gouvernement municipal et provincial et comment elles restent basées sur le mécanisme de médiation

²⁸⁵ « La Ville a conclu en 2003 une entente de 5 millions par année avec le MESS, afin de réaliser des projets structurants dans les quartiers en fonction de leur indice de défavorisation (...). Les projets sont soutenus par les arrondissements, les différentes tables et de concertation et réalisés en majeure partie par le milieu communautaire ». (Ville de Montréal 2007, 29).

²⁸⁶ Pour plus de détails sur la question de l'accès au logement, voir Ville de Montréal 2006b, 11-15 et Ville de Montréal 2007, 26-27.

ouverte. De plus, nous verrons que ce mécanisme se décentralise avec le rôle croissant joué par les arrondissements, compte tenu des changements dans la configuration institutionnelle de Montréal avec la création de la nouvelle Ville en 2002, et l'adoption de la loi 33 en 2003.

Les ententes restent basées sur le mécanisme de médiation ouverte, car les immigrants et les membres des minorités ethnoculturelles sont, sans conteste, considérés comme des « clientèles » et « cibles » légitimes par la municipalité dès lors qu'il est question de leur prodiguer des services spécifiques et de prendre des mesures en leur direction. À la différence de la Ville de Laval, il n'existe pas vraiment de réticence à ce que des mesures visent uniquement les immigrants et/ou les minorités ethnoculturelles et non pas seulement la population montréalaise dans son ensemble, les ententes prévoyant explicitement la participation des organismes communautaires et ethnoculturels, dont des groupes monoethniques. Pour ne donner que quelques exemples, mentionnons que le programme d'activités 2004-2005 *Vivre Montréal au pluriel* prévoyait une activité « connexion communautés noires et entreprises » en direction des minorités racisées (« les communautés noires »²⁸⁷) ou encore la tenue d'une activité qui ciblait directement les parents immigrants afin de les sensibiliser à l'importance pour leurs enfants de la lecture.

Nous avons analysé au chapitre quatre la première entente signée par la Ville de Montréal et le MRCI, initialement d'une durée d'une année et qui a été

²⁸⁷ La « clientèle » visée est de 220 membres de la communauté africaine, 100 membres de la communauté haïtienne et 50 membres de la communauté noire anglophone.

reconduite en 2002²⁸⁸. Une seconde entente, cette fois-ci triennale, a été signée en 2002 et on lui a rajouté trois addendas : en 2004, en 2005, et en 2006. Enfin, une entente triennale pour les années 2007 à 2010 a été conclue entre le MICC et la Ville. Ces ententes sont le fruit de relations intergouvernementales complexes dont le financement et l'architecture institutionnelle de la Ville constituent des enjeux et sont sujettes au changement de normes au niveau gouvernemental. Les groupes ethnoculturels et de défense des immigrants en sont des acteurs de première ligne.

L'alternance politique provinciale avec l'élection des Libéraux en avril 2003 a joué un rôle important sur l'évolution des ententes. En effet, elle explique pourquoi des addendas ont été ajoutés à l'entente triennale signée en 2002. De plus, comme les grandes municipalités canadiennes avaient exprimé en janvier 2004 leur souhait d'être considéré comme un acteur à part entière sur les plans de l'immigration et de l'intégration des immigrants (*Radio Canada* 2004), il n'est pas étonnant de constater que, dans le document *L'immigration, un choix de société à planifier et à soutenir pour une métropole d'avenir*, la Ville de Montréal insiste pour avoir « un support du gouvernement du Québec adéquat et proportionnel (...) [et] exercer un *leadership* dans le domaine de l'insertion des populations immigrantes. Elle souhaite soutenir le gouvernement du Québec dans ce secteur stratégique » (Ville de Montréal 2004, 13).

²⁸⁸ En mars 2002, le Plan d'action vise notamment les nouveaux immigrants dont la langue maternelle n'est pas le français. Il comprend les axes de familiarisation avec les services municipaux et gouvernementaux ; le développement de la participation civique ; l'utilisation par les immigrants des services de sports et de loisirs ; la culture ; la lecture et la protection et l'embellissement de l'environnement.

Comme le gouvernement a décidé de changer les orientations dans le domaine de l'intégration des immigrants, l'entente précédemment conclue avec le gouvernement du Parti québécois a été rouverte. Il s'agit pour le gouvernement provincial de faire respecter les nouvelles orientations ministérielles du Plan d'action *Des valeurs partagées, des intérêts communs* de mai 2004. À l'instar de la Ville de Laval, la révision des orientations du ministère dès l'automne 2003 a eu un impact sur les négociations provinciales-municipales. Comme le stipule l'addenda en 2004 à la lettre d'entente, « la ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration procède à une révision des orientations de son ministère » qui met l'accent sur « l'accès à l'égalité et l'insertion en emploi des immigrants et des membres des communautés ethnoculturelles et sur l'établissement de relations interculturelles harmonieuses entre les Québécois de toutes origines ». En conséquence, l'entente a changé de façon à ce que le plan d'action soit élaboré en fonction de ces nouveaux axes d'intervention, contenus dans les addendas de 2005 (l'accès à l'égalité en emploi et l'insertion en emploi sont alors regroupés sous les termes d'« intégration économique », la dimension « relations interculturelles » demeure quant à elle inchangée) et de 2006. À partir de 2005, ce changement de cap est maintenu, avec un accent particulier mis sur la lutte contre le racisme et la discrimination, axe discursif, qui comme nous l'avons mentionné précédemment a été mis en exergue par le gouvernement provincial.

Les objectifs de l'entente 2007-2010 sont propres à Montréal et diffèrent de ceux conclus avec la Ville de Laval un an plus tôt. Ils reprennent les objectifs du plan triennal 2007-2010 qui font partie intégrante de l'entente. On note toujours

un accent mis sur la lutte contre le racisme et la discrimination, renforcé par la représentation des groupes cibles au sein de la fonction publique municipale, des actions spécifiques dans le domaine de l'habitation (qui perpétuent des projets pilotes de la toute première entente) ou encore dans le domaine des arts. Mais l'un des traits marquants de ces objectifs est la mention des *arrondissements* de Montréal.

En effet, si l'on compare les lettres d'entente signées en 1999 et en 2002, on constate un changement systématique de l'expression « dans les quartiers de Montréal » par « dans les arrondissements de Montréal ». Plus fondamentalement encore, l'entente signée en 2002 inclut le plan d'action déposé par la Ville et accepté par le ministère qui contient « le développement de projets, entre autres, dans quatre nouveaux arrondissements de la nouvelle Ville où la population immigrante est importante ». L'entente précise que

[...] dans la première année, les projets seront développés tenant compte de la réorganisation administrative des arrondissements. Dans les années subséquentes, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et la Ville de Montréal conviendront de l'ajustement des activités réalisées dans le cadre de ce plan d'action et de son élargissement à d'autres arrondissements de la Ville identifiés selon leurs besoins et le pourcentage de la population immigrante.

L'addenda à la lettre d'entente signé en 2004 mentionne spécifiquement que le plan d'action 2004-2005 doit être implanté dans certains arrondissements de la Ville.

Le programme d'activités 2004-2005 *Vivre Montréal au pluriel* est élaboré de manière à ce que les arrondissements jouent un rôle important. Les

arrondissements sont alors des coordinateurs, en particulier pour l'axe « des relations interculturelles ». Le principe général de cette décentralisation aux arrondissements est d'adapter au plus près les interventions aux réalités des différents arrondissements, quartiers et milieux de vie. Cela est d'autant plus vrai que c'est aux arrondissements que revient la gestion concrète des services de proximité aux citoyens. De plus avec le contrat de ville, bien que ce dernier n'ait pas été complètement respecté par le gouvernement provincial, Bernard Jouve notait que,

[...] dans le domaine du développement social par exemple, l'administration provinciale se tourne de plus en plus vers les arrondissements pour gérer les attentes des groupes communautaires, notamment celles des communautés ethnoculturelles, sous prétexte que les ressources budgétaires ont été transférées à ce nouveau niveau de gouvernement dans le cadre du contrat de ville. (Jouve 2006, 87)

Le plan d'action 2006-2007 mentionne 21 projets mis en œuvre dans quatorze des dix-neuf arrondissements. Ils sont développés avec les arrondissements, des services corporatifs de la ville centrale et des organismes communautaires. Ils se déroulent dans les arrondissements qui ont un pourcentage élevé d'immigrants et où les problématiques d'emplois sont considérées comme étant plus importantes. À cet égard, en 2006, 31 % de la population de la Ville de Montréal sont des immigrants (Canada 2007). Bien sûr, la répartition des immigrants n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire. En 2005, plusieurs des dix-neuf arrondissements de Montréal comptent des taux d'immigration supérieurs à 30 % : Saint-Laurent compte 48,5 % d'immigrants ; Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce 45 % ; Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension

41,5 % ; Saint-Léonard 38,5 % et Ahunatic-Cartierville 33 % (Ville de Montréal 2006b, 3). De plus, la Ville a réaffirmé que tous les arrondissements étaient touchés par la question de l'immigration (Bittar 2007). Dans ce contexte, on comprend aisément que l'enjeu financier en soit un de taille.

Pour l'entente signée en 2002, le MRCI a accordé une contribution financière annuelle de 650 000 dollars. Suite au Sommet de Montréal, le ministère a un peu bonifié sa contribution financière (25 000 dollars).

Dans une configuration où, comme nous l'avons vu, la question du financement des municipalités – le déséquilibre fiscal municipal –, mais aussi le financement destiné à l'accueil et à l'établissement des immigrants sur le territoire de Montréal sont des enjeux cruciaux des relations intergouvernementales, la Ville a fait savoir qu'elle souhaite revoir le financement des ententes. Dans son mémoire, présenté au MICC lors de la consultation sur le projet de politique de lutte contre le racisme et la discrimination, la Ville de Montréal a souligné qu'elle injecte cinq millions de dollars par an en activités directes au chapitre de la diversité ethnoculturelle, auxquels s'ajoutent les dépenses des arrondissements. Et de rappeler que le budget de Montréal « provenant à 80 % de taxes foncières²⁸⁹ » (Ville de Montréal 2007a, 12), « ne suffit pas à répondre à la demande » (Bittar 2007). Ceci est d'autant plus criant selon la Ville de Montréal que le gouvernement du Québec a reçu

²⁸⁹ Le maire mentionnait 72 % la même année. Voir la partie 7.2.1.

[...] une compensation financière qui va atteindre 224 millions de dollars cette année. Et bien que la Ville de Montréal comprenne les besoins d'intervention et d'ajustement des différents ministères du gouvernement du Québec, la Ville se demande où a été ce montant, donc quelle a été l'utilisation de cet important montant alloué par Ottawa. (Bittar 2007)

Dans ces conditions, la Ville de Montréal estime que le gouvernement du Québec devrait lui verser au moins une somme équivalente (Ville de Montréal 2006b, 8). Cet appel a été entendu par le MICC, car, dans le texte même de l'entente, le gouvernement provincial « reconnaît la nécessité de soutenir les efforts [financiers] consentis par la Ville ». L'addenda signé en 2006 reflète ce type de préoccupations, le MICC verse une contribution supplémentaire de 100 000 dollars dans le cadre du programme PARCI, alors que l'accord demeure inchangé du point de vue des axes d'intervention. Cependant, comme la Ville de Montréal le fait valoir en se basant sur les chiffres rassemblés par la Ville de Québec, le montant octroyé en 2005 par le gouvernement du Québec correspondait à un ratio de 1,51 dollar par immigrant, contre 3,81 dollars pour la Ville de Laval, 7,18 dollars pour la Ville de Sherbrooke ou encore 18,28 dollars par immigrant pour la Ville de Québec (Légaré 2006), les villes étant en compétition en ce qui concerne les supports financiers qui leur sont accordés pour attirer des immigrants sur leur territoire. Montréal souligne que l'apport de l'immigration est une composante essentielle au développement de la métropole, notamment en ce qui concerne sa croissance démographique. Connaissant un déficit migratoire au profit de sa banlieue, comme Laval et la Montérégie, la Ville soutient que l'immigration permettrait de maintenir son niveau de population (Ville de Montréal 2007a, 14-16).

C'est en 2007 que le budget octroyé à la Ville de Montréal connaît une augmentation significative, puisque le gouvernement provincial a doublé le montant versé à Montréal. La Ville touche alors 4,5 millions de dollars pour les trois années de l'entente. D'après la Ville de Montréal, le ratio s'élève alors à 3,09 dollars par immigrant, ce qui est encore un peu en dessous du ratio lavallois en 2005.

De plus, le Ministère tente de répondre aux demandes du maire Tremblay sur l'insuffisance des ressources foncières de la Ville et laisse un peu plus de flexibilité à la municipalité quant à la gestion des projets, ce que l'on peut entrevoir comme une certaine réponse à des critiques émises par Anne-Marie Seguin et Gérard Divay (2003) sur l'articulation entre autonomie et reddition des comptes. En effet, la Ville de Montréal a obtenu « une plus grande flexibilité dans le choix des projets sélectionnés, sur la mise en œuvre de sa planification stratégique et sur les modalités de reddition des comptes » (Ville de Montréal 2007c).

Enfin, il est à noter la complexification des relations intergouvernementales avec la présence d'un acteur de plus : la CRÉ de Montréal²⁹⁰. En effet, la première entente signée avec la CRÉ de Montréal en octobre 2005 — une entente relativement modeste pour laquelle le MICC a contribué à la hauteur de 50 000 dollars — avait pour but de finaliser l'élaboration du plan d'action de la région de Montréal. Un document de travail présentant une première version du plan

²⁹⁰ Cependant, ni la CMM, ni les services de l'agglomération n'ont été intégrés dans l'entente — ceci soulignant le rôle clé de la ville centrale, des arrondissements et de la CRÉ que nous avons identifié précédemment.

d'action a été présenté en 2006. Depuis, la CRÉ a produit le plan d'action et ce dernier a été remis au MICC, mais le plan n'est pas public et n'a pas été encore mis en œuvre²⁹¹. De plus, la CRÉ et le MICC s'apprêtent à signer une entente triennale.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant de constater que la CRÉ de Montréal est formellement mentionnée dans l'entente Ville de Montréal-MICC 2007-2010 en tant qu'acteur reconnu par les deux institutions. Il est prévu que les projets d'intégration soient cohérents et convergents avec les objectifs du Ministère, de la Ville et de la CRÉ. Comme le rappelle Marie-Josée Bonin, les plans d'actions de la Ville et de la CRÉ sont examinés conjointement dans une perspective de complémentarité et de non-dédoulement. C'est ainsi que la CRÉ s'est notamment concentrée sur les étudiants internationaux (CRÉ de Montréal 2007). Ce souci de convergence aurait pour effet que le mécanisme, en plus d'être décentralisé, serait en train de se régionaliser. Cette première marque d'une possible inflexion du mécanisme — marque qui nous semble mériter une considération particulière compte tenu de l'importance de la CRÉ au sein de la configuration lavalloise — illustre très bien l'extrême complexité des institutions municipales et les enchevêtrements de responsabilités. Elle reflète aussi bien la tension entre l'importance de l'infra-municipalisation avec le rôle joué par les arrondissements, mais aussi le rôle joué par la supra-municipalisation comme en témoignait la CUM au début des années 1970 et désormais la CRÉ.

²⁹¹ Courriel, CRÉ de Montréal, le 24 avril 2008.

7.3.2 Le développement institutionnel sur les plans politique et administratif : entre signes de déliquescence institutionnelle au centre et multiplication des structures politico-administratives dans les arrondissements

Le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles concerne le volet politico-administratif propre à la Ville de Montréal qui, comme nous l'avons montré, a connu plusieurs « chambardements » institutionnels. Notre proposition est que le mécanisme à la Ville de Montréal demeure un mécanisme de médiation ouverte comme en témoigne la présence continue — depuis vingt ans — d'une unité administrative centrale, héritière du tout premier Bureau interculturel de Montréal (BIM). Cependant, nous verrons que cette unité centrale a connu plusieurs changements qui tendent à une certaine déliquescence institutionnelle. De plus, compte tenu de la décentralisation aux arrondissements, plusieurs de leurs propres structures politico-administratives jouent un rôle important sur le plan de la gestion politique de l'intégration.

Au niveau central, des indices de décrépitude institutionnelle apparaissent, bien qu'encore une fois, le peu de recul face à ces changements ne permette pas de tirer de conclusions définitives. Depuis 2007, la direction de la diversité sociale a entre autres pour mission de coordonner et de développer l'orientation institutionnelle de la Ville en relations interculturelles, de même que les services-conseils et d'expertise à l'administration municipale centrale et aux arrondissements. Elle coordonne également des interventions de la Ville auprès des autres gouvernements, des organismes publics, parapublics et associatifs et fait la promotion auprès des citoyens des priorités et de la vision de

l'administration municipale en ce qui a trait aux relations interculturelles et au développement social²⁹².

Ces changements en soi ne peuvent pas être interprétés comme un signe de décrépitude institutionnelle, car ils sont liés en grande partie aux changements généraux qui se sont opérés suite à la restructuration municipale. De plus, le mandat du service conserve des orientations similaires du fait de la prégnance du mécanisme de médiation ouverte. Le maintien de plusieurs activités implantées dans la phase d'institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration par exemple le Mois de l'histoire des Noirs, organisés tous les ans depuis 1992 en témoigne.

Néanmoins, certains indices peuvent être relevés. Premièrement, le fait qu'avant le processus de réorganisation municipale, le Bureau des affaires interculturelles était situé au sein de la direction générale où il exerçait une responsabilité déléguée du directeur général alors que maintenant il est incorporé dans un service municipal peut être interprété comme une baisse de pouvoir au sein de l'organigramme politico-administratif de la Ville de Montréal. Certaines critiques ont alors fusé sur le manque de « vision politique bien articulée ou encore de priorités stratégiques qui reconnaissent l'importance de la gestion de la diversité ethnoculturelle » (CIM 2005, 7).

Deuxièmement, sur le plan financier, le service administratif chargé des affaires interculturelles n'a plus le « même budget que sous l'administration

²⁹² Site Internet de la Ville de Montréal. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=4637,8889632&_dad=portal&_schema=PORTAL (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

précédente » (Germain et Alain 2006, 254). Troisièmement, du point de vue plus symbolique, le fait que le service ait déménagé sur la rue Brennan a été considéré par plusieurs comme une sorte d'« exil », « quelque part à côté de l'autoroute »²⁹³ de même que la disparition des « affaires interculturelles » au profit de la « diversité sociale » peut avoir pour conséquence une perte de visibilité et de spécificité du dossier interculturel.

Ces tendances au niveau central seraient dues à une implication moindre du Gérald Tremblay par rapport à Pierre Bourque – qui avait fait du dossier une responsabilité politique du maire – et à une conception « particulière » du responsable politique des affaires interculturelles au sein du comité exécutif, qui aurait été

[...] critiqué à la fois par l'administration municipale pour sa gestion communautariste du dossier, qui alimente la concurrence entre communautés, et par certaines communautés qui lui reprochent de ne pas s'intéresser à elles (notamment certaines associations magrébines), cet élu n'a pas encore réussi à se constituer un capital politique et une légitimité incontestée. (Jouve 2006, 83)

Mais ces tendances s'expliquent aussi par la décentralisation aux arrondissements. Dès la signature du contrat de ville, on retrouvait l'objectif de développer les relations interculturelles au niveau des arrondissements et la Ville s'était engagée à mettre en place de projets au niveau des arrondissements. Depuis la loi 33, les arrondissements doivent, du fait de leur plus grande responsabilisation, adapter leurs services pour répondre aux besoins des

²⁹³ Entretien 25, le 11 juin 2007. On retrouve cette même idée exprimée dans l'entretien 36, le 11 juillet 2007.

immigrants et des minorités ethnoculturelles. Si la direction de la diversité sociale leur donne des conseils, ce sont les arrondissements qui sont responsables de ces adaptations et à une échelle importante. Concernant les activités courantes, l'on peut noter par exemple l'inspection des logements, les questions liées à la salubrité, l'urbanisme, ou les activités socioculturelles et de loisirs (Ville de Montréal 2007, 27-28).

La direction de la diversité sociale apparaît comme une sorte de garantie à l'ouverture du mécanisme de médiation ouverte au niveau de la Ville centrale même si tous les services ne montrent pas la même réceptivité et que certains éléments de la « culture corporative » peu sensibles à la diversité ethnoculturelle sont difficiles à changer (CIM 2005, 7). Il n'en demeure pas moins que le mécanisme de médiation est de plus en plus décentralisé. Des chercheurs ont déjà bien montré que les pratiques, notamment en matière de sports et de loisirs variaient d'un quartier à l'autre, et ce, avant la réorganisation municipale à Montréal (Poirier Cé. 2004; 2005). Aussi, la décentralisation politique aux arrondissements ne fait que renforcer cette tendance. Elle suscite d'ailleurs certaines critiques, entre autres en ce qui concerne l'adaptation des services municipaux aux besoins des communautés ethnoculturelles. Selon le Conseil interculturel de Montréal,

[l]a loi 33 constitue également un obstacle ou un irritant majeur permettant de définir et de suivre les progrès dans les arrondissements, là où la gouvernance est très décentralisée. En l'absence d'une stratégie au niveau de la ville centre établissant un cadre d'organisation permettant de guider le processus de changement, il est difficile d'encourager ou de motiver les arrondissements à y participer. (CIM 2005, 7)

Nous avons montré qu'une des critiques de la décentralisation aux arrondissements, par exemple en ce qui a trait aux procédures de consultation publique, était le caractère non obligatoire de tels dispositifs. On retrouve le même type de remarques eu égard au dossier des relations interculturelles. En effet, chaque arrondissement a la possibilité de décider que cette question est une question prioritaire ou pas²⁹⁴.

Or, en 2001, dans un document de travail visant à discuter des responsabilités de la ville centre dans les services à la communauté, Marie-Claire Dumas – alors chef de division du Bureau des affaires interculturelles –, notait que :

[...] dans les neuf arrondissements actuels de la Ville, la gestion d'un dossier transversal comme celui des affaires interculturelles demeure embryonnaire, étant lié à la coordination réelle de l'ensemble des services municipaux. (...) Ensuite il faut bien voir que, sauf pour quelques exceptions, tout reste à faire dans les nouveaux arrondissements de Montréal où la problématique de l'immigration est pourtant importante. (Dumas 2001, 4)

Même si le niveau central a comme mandat de prodiguer des services-conseils aux arrondissements, la question de l'expertise de ces derniers a été soulevée (Jouve 2006). En effet, de nombreux programmes et services sont offerts dans les arrondissements que ces derniers doivent gérer. Or, il est clair que le degré d'expertise n'est pas le même partout. Certains ont une expertise plus significative que d'autres même si des progrès semblent cependant avoir été réalisés. Selon un sous-comité du CIM qui a évalué la formation interculturelle et la sensibilisation à la diversité, l'état de la situation « dans le contexte actuel de

²⁹⁴ Entretien 25, le 11 juin 2007.

décentralisation est largement consensuel et clair », notamment en ce qui concerne « l'importance prioritaire de l'enjeu de la formation interculturelle ainsi que sur les approches à privilégier ». Toutefois, certaines lacunes sont aussi identifiées comme le fait qu'il n'y ait pas de caractère systématique des formations offertes, lui conférant un caractère plus réactif que proactif (CIM, Annexe 3, 2005, 4-5).

Un des programmes importants concernant la gestion politique de l'intégration est, nous le savons, le Programme d'accès à l'égalité en emploi. Il repose sur un mécanisme de médiation ouverte, car il prône une fonction publique « où les Montréalais issus des minorités ethniques et culturelles sont représentés et se sentent valorisés » (CIM 2005, Annexe 1, 14). À la différence de la Ville de Laval, la Ville de Montréal et la Communauté urbaine de Montréal avaient mis en place de manière volontaire des Programmes d'accès à l'égalité. Cependant, la réorganisation municipale a rendu caducs les travaux qui avaient été entrepris avant la loi 170. De plus, au moment de l'adoption de cette loi, sur les 27 municipalités de banlieue de l'île de Montréal, seulement trois avaient un programme d'accès à l'égalité (Ville de Montréal 2001c, 4).

En 2004, le comité exécutif de la Ville de Montréal a adopté le Plan d'action 2004-2009 de programme d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE). Soulignons que les modifications à la *Charte de la Ville de Montréal* précisent le partage des responsabilités ayant trait à la gestion des ressources humaines entre la ville centrale et les arrondissements et que ce partage doit être pris en compte dans le plan d'action quinquennal (Ville de Montréal 2006a, 1). En effet, le

processus d'embauche relève maintenant des services corporatifs et des arrondissements.

La direction du développement du capital humain joue un rôle de coordination du PAÉE, de conseil auprès des intervenants, offre les outils d'implantation, réalise le portrait des emplois, représente la Ville auprès de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), assure le lien entre les syndicats, associations professionnelles, la CDPDJ et les organismes d'intervention dans le domaine interculturel, prépare un bilan et un plan d'action corporatif de manière annuelle. Les arrondissements et les services corporatifs préparent et implantent leur PAÉE. Ils établissent le portrait de leur personnel, fixent les objectifs d'embauche, forment leur personnel, participent à l'analyse du système d'emploi, assurent le lien avec la direction du développement du capital humain et déposent un bilan et un plan d'action annuellement (Ville de Montréal 2006a, 4).

Des mesures temporaires d'embauche ont été adoptées en même temps que le PAÉE 2004-2009. Ces mesures provisoires sont de deux types. Une mesure de préférence concernant des objectifs d'embauche : à compétence égale, il s'agit de donner préférence une fois sur trois à un groupe cible lorsqu'il y a sous-représentation dans l'emploi à doter, et ce, jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de sous-représentation pour cet emploi. La mesure d'incitation concerne l'élaboration d'un plan d'action spécifique dans chaque arrondissement et dans chaque service corporatif. Ces mesures provisoires d'embauche ont pris fin le 31 décembre 2007.

Pour l'administration municipale, même si plusieurs critiques ont été émises, en particulier au début du processus de la mise en place du programme d'accès à l'égalité (CIM 2005), les résultats des mesures temporaires sont un « succès ». La Ville de Montréal a dépassé de plus du double l'objectif de 1 000 personnes fixé en 2004. Des chercheurs ont également souligné ce qu'ils considèrent comme de bons résultats pour la Ville. Ils citent le service de police de la Ville de Montréal (SPVM) qui dépasse les objectifs qu'il s'était fixés. Aussi « 11 % de la fonction publique municipale à la Ville de Montréal est composée de personnes issues des minorités visibles et ethniques » (CSQ 2007 dans Chicha et Charest 2008, 37).

En avril 2008, l'administration Tremblay a déposé le plan d'action triennal 2008-2010 et les résultats des plans d'action de tous les arrondissements et des services corporatifs. Le dossier est soumis en mai 2008 à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Il comprend des mesures de redressement temporaires, incluant un taux global de nomination préférentielle d'au moins 50 % (qui remplace les mesures provisoires) ainsi que des mesures d'égalité des chances²⁹⁵.

Nous avons identifié le principe d'accès à l'égalité comme reposant sur le mécanisme de médiation ouverte puisqu'il vise une meilleure représentativité des

²⁹⁵ De plus, la Ville de Montréal mentionne que, compte tenu des analyses de sous-représentation, l'embauche et la promotion porteront surtout sur les taux de sous-représentation les plus importants, soit en ce qui nous concerne, des minorités visibles dans les catégories d'emploi technique cols blancs, de pompiers et de brigadiers scolaires ; des minorités ethniques dans les catégories d'emploi de cadres administratifs, de professionnels et pour les emplois administratifs cols blancs (Ville de Montréal 2008).

immigrants et des minorités ethnoculturelles. Comme la Ville de Montréal l'avait implanté de manière volontaire à la fin des années 1980, cette ancienneté des pratiques a joué dans l'acceptation des mesures. De plus, la Ville exprime sa volonté d'aller plus loin dans ce mécanisme ce qui contraste avec la Ville de Laval, où nous l'avons vu, les mesures d'accès à l'égalité étaient jugées contraires à l'esprit d'*Ensemble à Laval*. Montréal revient sur les calculs à la base des objectifs quantitatifs des PAÉE, et propose même de les revoir si « l'on souhaite réellement corriger la situation de sous-emploi et de pauvreté dans les communautés discriminées » (Ville de Montréal 2006b, 9). Cependant, avec la décentralisation aux arrondissements et aux services corporatifs, le mécanisme est bel et bien décentralisé. Faut-il y voir comme l'avait souligné le syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal des risques plus grands d'irrégularités dans les processus de dotation et par conséquent dans la mise en place des PAÉE ? Sans aller jusque-là, puisque selon nous, un recul semble nécessaire pour analyser les effets de cette décentralisation, il est néanmoins envisageable que des différences plus marquées existent quant à l'atteinte des objectifs quantitatifs entre les arrondissements et des services corporatifs.

En tout cas, force est de constater une grande différence dans la mise en place de programmes spécifiques dédiés aux immigrants et aux minorités ethnoculturelles. Du côté des arrondissements, il n'est pas étonnant de retrouver d'anciennes municipalités (par exemple Ville Saint-Laurent) et d'anciens arrondissements (comme Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce) qui étaient

déjà actifs à ce chapitre, se mobiliser actuellement. L'arrondissement de Saint-Laurent a depuis 2000 (soit avant la réorganisation municipale) une politique interculturelle, qui lui avait valu le Prix d'excellence de la Fondation canadienne des relations raciales en 2001 et qui est en cours d'actualisation avec la ville centrale²⁹⁶. Aujourd'hui, l'arrondissement dispose d'une série de mesures destinées aux immigrants, dont des subventions pour un programme interculturel. Quant à l'arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, ce dernier se montre lui aussi engagé dans le dossier des relations interculturelles. La Bibliothèque interculturelle, créée en 2005, en est une des illustrations.

De plus, l'entente de partenariat avec le gouvernement provincial a pu jouer sur l'offre des services des arrondissements et la sensibilité de leur personnel de première ligne. Citons par exemple l'arrondissement Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles (17 % de la population est immigrante en 2001) dont le service de la culture, des sports, loisirs et développement social a réalisé des activités spécifiques à l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles.

Dans cette perspective, la décentralisation du mécanisme explique pourquoi les arrondissements sont, contrairement à la ville centre, dans la phase d'institutionnalisation plus que de développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration et pourquoi il devient de plus en plus adéquat de parler de gestions politiques de l'intégration au pluriel.

²⁹⁶ Site Internet de l'arrondissement de Saint-Laurent. <http://saintlaurent.ville.montreal.qc.ca/fr/viequa/commu/planact2005/accservimmfr.asp> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

La décentralisation du mécanisme de médiation est a priori moins perceptible sur le plan des normes et des discours, car les plus grandes initiatives sont prises par la ville centrale. La gestion de ces normes et discours revient cependant aux arrondissements, ce qui leur confère un rôle important.

7.3.3 Le développement institutionnel sur le plan des normes et des discours

La Ville de Montréal a multiplié au cours des années des discours et des normes importants en matière de gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Au niveau central, la Ville a majoritairement continué à développer un discours conforme à sa vision de l'interculturalisme, même si plusieurs chercheurs ont relevé des éléments d'universalisme dans ces discours (Germain et Alain 2006; Poirier Ch. 2006a) et parfois même de multiculturalisme (Poirier Ch. 2006a).

La Ville s'est dotée de plusieurs outils pour faire valoir ses normes. En 2001, elle a publié un guide sur les accommodements raisonnables, destiné aux gestionnaires afin de les aider à traiter les demandes auxquelles ils peuvent être confrontés. Si l'on se réfère à la chronologie des pratiques d'accommodement dressée par la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodements reliées aux différences culturelles, l'adoption de ce guide s'est faite peu de temps avant l'intensification des controverses. Même si les médias avaient jusqu'alors peu rendu compte de polémiques sur les « accommodements », il n'empêche que plusieurs d'entre elles se sont déroulées au niveau municipal, dépassant le domaine d'application originel de l'obligation d'accommodement raisonnable,

soit le monde du travail²⁹⁷ : c'est le cas de l'éruv à Outremont, de la fermeture d'une synagogue qui contrevenait au zonage d'Outremont et des plaintes à propos des prières dans les conseils municipaux (CCPARDC 2008, 48-50). Ces polémiques montrent que les gestionnaires municipaux sont confrontés à de nouvelles demandes.

Le document publié par la Ville sert de guide pédagogique à l'intention des gestionnaires lors des sessions de formation, organisées initialement par le BAI en collaboration avec d'autres services municipaux. Le guide, élaboré par Rachida Azdouz²⁹⁸ et qu'elle a mis à jour en 2007, a valu au Bureau des relations interculturelles un Prix international en ressources humaines en 2002. Il vise à s'assurer que les Montréalais jouissent d'un traitement équitable de la part de la Ville de Montréal, notamment ceux qui sont plus susceptibles d'être victimes de discrimination²⁹⁹

L'élaboration du guide sur les accommodements raisonnables en 2001 fait partie des orientations contenues dans *Construire ensemble-Orientations 2000-2001-2002*. Dans ce document d'orientation, il est question de (i) contribuer à

²⁹⁸ Nous avons déjà mentionné le rôle joué par Rachida Azdouz dans l'écriture et la présentation d'*Ensemble à Laval*. D'ailleurs, avant d'être nommée vice-doyenne aux études et au développement à la Faculté de l'éducation permanente en 2004, Rachida Azdouz, a été de 2000 à 2004 responsable de programme en relations interculturelles et conseillère en formation à la Faculté de l'éducation permanente et consultante au CRD Laval. Site Internet du premier ministre du Québec. http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/salle-de-presse/communiqués/2006/nominations/2006_06_20/azdouz_rachida.shtml (page consultée le 1^{er} juillet 2008)

²⁹⁹ Pour qu'il y ait l'obligation d'accommodement, il est nécessaire que l'on se trouve dans une situation de discrimination dont le motif est mentionné dans les chartes. L'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* mentionne treize motifs de discrimination. Parmi eux, signalons la grossesse, l'état civil, le genre, la couleur de peau, la religion, le handicap, la langue (CCPARDC 2008, 63).

l'accueil et à l'établissement des nouveaux arrivants dans la Ville ; (ii) veiller, dans le cadre des pouvoirs que la Ville peut exercer, à l'application des principes d'équité, de non-discrimination et de non-exclusion ; (iii) prendre en compte les besoins des citoyens et des citoyennes de toutes origines dans les orientations stratégiques et dans l'offre de service ; et (iv) construire sur le potentiel de la diversité ethnoculturelle de Montréal, en consolidant le caractère cosmopolite de Montréal.

Le Sommet de Montréal avec son Chantier équité, accessibilité et diversité a été l'occasion de prendre en compte la diversité ethnoculturelle dans la détermination des enjeux et stratégies, la lutte contre les discriminations et la promotion des relations interculturelles harmonieuses. D'autres déclarations renforcent ces principes généraux comme la proclamation du 21 mars — adoptée en 2002 à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de toutes les formes de la discrimination raciale — qui souligne que Montréal se construit sur la richesse de sa diversité et entend assurer les conditions essentielles pour que tous se sentent Montréalais. En 2004, la *Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et l'inclusion* remplace la *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale* du 21 mars 1989. Elle illustre à la fois la « promotion des principes et des pratiques qui *valorisent* la diversité culturelle [souligné par nous] » tout autant qu'elle favorise « l'inclusion ». La Déclaration spécifie que Montréal entend « adapter les interventions nécessaires à la mise en vigueur de la Déclaration aux réalités des différents arrondissements, des quartiers et milieux de vie ». En octobre 2006, Montréal continue sur cette voie et adhère à la

coalition des municipalités contre le racisme et la discrimination de l'UNESCO. L'un des engagements (engagement 10) de la coalition, comme présenté par la Commission canadienne pour l'UNESCO est la « promotion du respect de la compréhension et de l'importance de la diversité culturelle et l'intégration des communautés autochtones et racialisées à la structure culturelle de la municipalité ».

En 2006, l'entrée en vigueur de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* va dans le sens d'un discours inclusif. L'article 12 stipule que « [l]e cosmopolitisme de Montréal représente une richesse mise en valeur par la promotion de l'inclusion et de relations harmonieuses entre les communautés et les individus de toutes les origines ». L'article 28 mentionne quant à lui que l'administration favorise « la souplesse dans les services municipaux [que la Ville] dispense ainsi que dans l'utilisation des espaces publics afin de répondre aux besoins variés des citoyennes et citoyens ». À la différence de la Ville de Laval qui insistait sur l'aspect de neutralité de l'espace public privilégiant l'expression des différences au sein de la sphère privée, la Ville de Montréal affiche plutôt sa valorisation des identités culturelles au sein des institutions, un des éléments caractéristiques d'une approche pluraliste (Poirier Ch. 2004, 8). Cumulée avec un accent mis sur la réciprocité, en particulier sur le plan des droits et responsabilités, la *Charte montréalaise des droits et des responsabilités* s'intègre bien dans le répertoire discursif interculturel.

Ces déclarations et outils s'appliquent aux arrondissements de la Ville, mais ces derniers ont la possibilité de promouvoir des normes différentes, plus

universalistes ou multiculturalistes. Par exemple, bien que l'accommodement raisonnable ne dépende pas du bon vouloir des organisations puisqu'elle est une obligation juridique, l'on peut constater que, sur le terrain, comme au sein de la population, des discours diversifiés et souvent contradictoires existent et se multiplient avec le nombre d'arrondissements quant aux pratiques d'harmonisation à adopter.

Au-delà d'un cadre commun, des normes sont différentes selon les fonctionnaires et les élus concernés. L'un des arguments les plus utilisés en défaveur de la lutte contre les discriminations indirectes ou systémiques — à l'instar des discours d'acteurs locaux lavallois, mais aussi de certains acteurs locaux montréalais — est l'idée qu'un traitement différentiel se révèle être un traitement préférentiel, synonyme de contournement de la règle (CCPARDC 2008, 162). Par exemple, l'équipe d'Annick Germain a montré que les membres des personnels des loisirs dans les arrondissements de Montréal avaient des discours différents sur les pratiques d'harmonisation, qui oscillaient entre un refus de tout différentialisme alors que d'autres se montraient plus volontaristes (Germain *et al.* 2003, 43).

De même, la prise en compte de la diversité religieuse, qui est un élément de plus en plus présent dans les discours municipaux, en particulier depuis le 11 septembre 2001 – précisons qu'elle était quasi absente des documents de la phase d'institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration - diffère fortement selon les acteurs. Certains acteurs politiques locaux que nous avons rencontrés

partageaient des vues diverses et contradictoires sur le rôle que la Ville de Montréal (ville centrale et arrondissement) pouvait et *devait* jouer à cet endroit³⁰⁰.

Citons l'exemple intéressant de l'accès adapté dans une piscine municipale à des personnes qui ont des contraintes religieuses particulières. Alors qu'un accès adapté à ces contraintes est mentionné dans le guide comme une mesure possible d'accommodement, son utilisation et son interprétation se sont révélées fort variables. En effet, Amélie Billette a relevé que,

[...] dans la plupart des cas, les établissements sportifs n'ont pas de politiques formelles en matière de gestion de la diversité. Le type et la philosophie d'intervention semblent varier selon les conceptions personnelles des gestionnaires. Ce qui signifie que le traitement des demandes particulières dans les piscines publiques varie selon les quartiers et les responsables en poste. (Billette 2005, 55)

Concernant les lieux de culte³⁰¹ — dont l'établissement, du fait de la décentralisation inframunicipale, est devenu une compétence du conseil d'arrondissement —, les conseillers en urbanisme et en développement social des arrondissements ont un rôle particulier à jouer³⁰² (CIM 2008, 9). Or, comme Leonie Sandercock nous invite à le faire, la neutralité et la rationalité du

³⁰⁰ Entretien 2, le 23 mars 2006 ; entretien 8, le 5 mai 2006 ; entretien 10, le 12 mai 2006

³⁰¹ Les lieux de culte minoritaires, liés au renouveau du pluralisme religieux, sont particulièrement fréquentés par des immigrants, et leur rôle diffère de ceux qui leur sont assignés dans les pays d'origine (sur les mosquées, voir Maussen 2005, 8). Les lieux de culte ne sont pas uniquement des lieux de prières, mais jouent un rôle important en dehors de l'observance religieuse (Germain, Gagnon et Polo 2003 ; McDonough 1994). Aussi, à l'intérieur des mosquées, à part la salle réservée à la prière, certaines pièces peuvent être affectées à des bibliothèques ou réservées à des activités sociales ou scolaires comme l'apprentissage de la langue arabe. De plus, le rôle socio-économique des lieux de culte est même reconnu par des institutions locales. Par exemple, la Société de transports de Montréal a présenté son programme d'accès à l'égalité dans des mosquées (entretien 13, le 2 mars 2007).

³⁰² Cette thématique a d'ailleurs fait l'objet d'un projet d'avis sur la gestion municipale des lieux de culte minoritaires à Montréal par le CIM en 2007 (CIM 2008, 9), en particulier pour les arrondissements de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, Rosemont-Petite Patrie et Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension.

« planning héroïque » doivent être relativisées (Sandercock 2003). Dans ce cas, le mécanisme de médiation décentralisé viendra-t-il renforcer la sensibilité interculturelle, voire multiculturelle, de certains gestionnaires compte tenu d'une plus grande "proximité" avec les demandeurs ? C'est la position que défend la Ville de Montréal selon qui la décentralisation aux arrondissements permettrait de faciliter l'adaptation des services de proximité et « d'organiser une gestion rapprochée pouvant mieux répondre aux besoins exprimés » (Ville de Montréal 2007, 5). Cependant, on peut aussi penser que la décentralisation risque de renforcer des divergences déjà existantes quant aux normes à privilégier et devenir des sources de conflits malgré un discours central d'ouverture plutôt manifeste relativement à la diversité ethnoculturelle et ethnoreligieuse. En tout cas, elle favorise certainement une différence dans la prise en compte et le traitement de la gestion politique de l'intégration comme en témoigne par exemple la mise en place de conseils consultatifs au niveau des arrondissements.

7.3.4 Le développement institutionnel sur le plan consultatif et sur le plan des relations avec les groupes

Sur le plan consultatif, la réorganisation municipale a mis fin au CARIM mais aussi au Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales de la CUM. En lieu et place de ces comités, il existe désormais un seul comité consultatif chargé des relations interculturelles à la Ville de Montréal. La CMM et le conseil d'agglomération³⁰³ ne sont pas dotés de tels conseils consultatifs.

³⁰³ Le service de police de la Ville de Montréal relève de la ville centre, mais rend des comptes au conseil d'agglomération. Le SPVM collabore avec la Commission de la sécurité publique qui étudie différents projets et thématiques du SPVM (par exemple le plan d'action compétences interculturelles et le profilage racial). La Commission, composée exclusivement d'élus, a un

Notons toutefois que le service de police de la Ville de Montréal, doté d'une certaine tradition avec la création du comité consultatif sur les relations interculturelles pour les services de police en 1985 et suivant en cela le mécanisme de médiation ouverte, s'est doté de comités de vigie. Ces comités consultatifs ciblent des communautés spécifiques. Conformément à son mécanisme de médiation fermée, dans les services de police lavallois, on ne trouve pas d'équivalent. Depuis 2003, au SPVM, il existe un comité de vigie noir et « latino », un comité de vigie asiatique et un comité de vigie arabe. Les membres des comités de vigie³⁰⁴ sont issus de la communauté ciblée ou travaillent auprès d'elles et transmettent les besoins de leurs communautés. La question du profilage racial — de la part de la population, mais aussi des policiers eux-mêmes — est un problème inquiétant. Sans doute, l'augmentation des actes haineux envers les personnes musulmanes ou considérées comme telles (Helly 2004) a malheureusement contribué au fait que cette problématique garde une acuité particulière.

Au départ, la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (projet de loi 170) ne contenait aucun élément spécifique à l'interculturalisme montréalais. En réponse à plusieurs demandes, et en particulier à la suite d'une soirée de réflexion sur les relations interculturelles dans la nouvelle Ville de Montréal³⁰⁵,

pouvoir de recommandation au comité exécutif et au conseil d'agglomération. C'est une instance interne de consultation publique.

³⁰⁴ Ces membres sont nommés pour un an, le mandat est renouvelable.

³⁰⁵ Le lendemain de cette rencontre, la ministre Harel a rencontré des *leaders* des communautés ethnoculturelles et des représentations d'organismes communautaires sur les changements à apporter à la loi 170 (Ville de Montréal 2001, 22).

Louise Harel a annoncé que le projet de loi 29 modifiant la loi 170 comporterait la création d'un tel conseil consultatif (Ville de Montréal 2001, 22).

Le mandat du Conseil interculturel de Montréal reste globalement le même que celui du CARIM, ce qui tend à confirmer la permanence du mécanisme de médiation ouverte. Tel que défini dans la *Charte de la Ville de Montréal*, le rôle du CIM est de (i) conseiller et de donner son avis au conseil de la Ville et au comité exécutif sur les services et les politiques municipales à mettre en œuvre afin de favoriser l'intégration et la participation des membres des communautés ethnoculturelles à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la Ville ; (ii) de fournir, de sa propre initiative ou à la demande du conseil de la Ville ou du comité exécutif, des avis sur toute question d'intérêt pour les communautés culturelles ou sur toute question relative aux relations interculturelles dans le domaine des compétences municipales et soumet ses recommandations ; (iii) de solliciter les opinions, recevoir et entendre les requêtes et suggestions de toute personne ou tout groupe sur les questions relatives aux relations interculturelles ; (iv) d'effectuer ou faire effectuer des études et des recherches qu'il juge utiles ou nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

L'ouverture des canaux de médiation aux communautés ethnoculturelles est explicite dans ce cas, car il est inscrit que le CIM sollicite les opinions et peut recevoir des requêtes des citoyens et des groupes. Ses membres, au nombre de quinze, sont nommés par le conseil municipal de la Ville de Montréal. Il est stipulé dans la *Charte de la Ville de Montréal* que « les membres sont choisis en fonction de leur intérêt et de leur expérience à l'égard des relations interculturelles

et de façon à refléter la composition de la société québécoise et, en particulier, montréalaise ». Les objectifs du CIM sont que la Ville de Montréal reflète « l'importance des enjeux montréalais liés à l'intégration des nouveaux arrivants et à la diversité ethnoculturelle de sa population » — notamment sur le plan de l'embauche des minorités qu'elle adapte ses services à la diversité ethnoculturelle ; qu'elle recrute et forme des fonctionnaires compétents en matière interculturelle ; et qu'elle soit une chef de file dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'exclusion (CIM 2007, 4).

Cependant, certaines spécificités sont à relever. Premièrement, en ce qui concerne son statut, le CIM fait partie intégrante de la *Charte de la Ville de Montréal*. Cette inclusion rend le Conseil interculturel de Montréal moins vulnérable aux alternances politiques et a été généralement envisagée comme un point positif, puisqu'elle constitue une garantie au maintien de cette problématique au sein de l'administration municipale. Deuxièmement, le CIM n'est plus redevable au maire directement comme sous les mandats de Pierre Bourque, mais présente ses recommandations au conseil de ville et au comité exécutif. À la différence du CARIM, le maire n'assiste pas aux réunions, mais le directeur général de la Ville ou son représentant y participe, sans droit de vote³⁰⁶.

Sur le plan des impacts du CIM, le président en exercice jusqu'en mai 2008³⁰⁷ — Franz Benjamin — dresse un bilan nuancé de cette innovation

³⁰⁶ Article 83.7 de la Charte de Montréal.

³⁰⁷ Depuis mai 2008, Bergman Fleury est le président du CIM.

institutionnelle. Il regrette en particulier le manque de réponse de la part du comité exécutif aux recommandations du CIM³⁰⁸.

Enfin, le CIM tient compte de la décentralisation et organise certaines de leurs assemblées dans les arrondissements³⁰⁹. Il s'agit à la fois de mieux faire connaître le CIM mais aussi de se "nourrir" des expertises dont les arrondissements peuvent être dotés. En effet, le mécanisme de médiation ouverte au niveau de la ville centrale se décentralise compte tenu du fait que les conseils d'arrondissements peuvent eux aussi créer leurs propres structures consultatives, comme c'est le cas par exemple de la Commission interculturelle de l'arrondissement Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce ou de la Commission consultative permanente sur les relations intercommunautaires d'Outremont, toutes les deux créées en 2002. Il n'est d'ailleurs pas évident de distinguer les mandats des différentes institutions (centrales et d'arrondissement) sinon que l'amplitude du CIM est plus large.

La Commission interculturelle de l'arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce a pour mission de fournir au conseil d'arrondissement des avis et des recommandations sur les questions touchant aux relations interculturelles. Elle a aussi un mandat de promotion de la tolérance et de rapprochement interculturel. Présidée par Marcel Tremblay de 2002 à 2006 — qui est membre du comité exécutif et responsable des services aux citoyens dont

³⁰⁸ Entretien avec Franz Benjamin, le 26 juin 2007.

³⁰⁹ Par exemple, en 2007, les membres du CIM ont tenu leur assemblée à Saint-Laurent.

les « communautés culturelles » —, elle est depuis 2006 présidée par Marvin Rotrand, un conseiller engagé de longue date dans ce domaine.

La Commission consultative permanente sur les relations intercommunautaires d'Outremont a quant à elle pour mandat (i) de favoriser une meilleure compréhension mutuelle entre les différentes communautés ethniques, culturelles et religieuses (ii) de démultiplier les occasions de rapprochement entre les différentes communautés notamment par l'intermédiaire des leaders d'opinion (iii) d'organiser des conférences, des ateliers et des séminaires sur les valeurs qui gouvernent chacune des communautés³¹⁰. La mairesse de l'arrondissement d'Outremont, Marie Cinq-Mars, a précisé que la commission étudiait les demandes d'accommodements raisonnables et qu'elle a été mise sur pied « étant donné la présence importante de membres de la communauté hassidique » (Marie Cinq-Mars dans Allard 2008).

La commission a d'ailleurs fait l'objet de controverses, certains³¹¹ se plaignant « régulièrement que la communauté hassidique ferait l'objet d'une certaine clémence dans l'application des règlements municipaux, ce que nie formellement la police et l'administration de l'arrondissement » (Clément 2008a, A15).

³¹⁰ Site Internet de l'arrondissement Outremont. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=105_2438862&_dad=portal&_schema=PORTAL (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

³¹¹ Un témoignage a été livré à ce sujet lors des audiences de la Commission Bouchard-Taylor. Voir le mémoire de Pierre Lacerte, *Malaise persistant à Outremont : le laisser-faire des autorités publiques*. Site Internet de la CCPARDC. <http://www.accommodements.qc.ca/documentation/memoires/Montreal/lacerte-pierre-malaise-persistant-a-outremont-le-laisser-faire-des-autorites-publiques-montreal%20.pdf> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

Les enjeux de ces comités sont nombreux. Si le but général est le rapprochement entre les communautés, certaines questions sont propres aux situations qui prévalent dans l'arrondissement. De plus, les régies internes et les modes de fonctionnement sont spécifiques. Par exemple à Outremont, les membres des comités ne délibèrent pas en public. Les ordres du jour des comités – par définition très succincts – sont disponibles sur le site Internet de l'arrondissement. Dans l'arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, la Commission interculturelle tient quant à elle des assemblées publiques dont l'ordre du jour et les procès-verbaux sont disponibles sur le site Internet de l'arrondissement. À la lecture de ces procès verbaux, l'on peut d'ailleurs constater que plusieurs représentants de groupes ethnoculturels et communautaires y trouvent un canal de médiation pour formuler des demandes spécifiques, dont des demandes de financements, de locaux ou encore de l'érection de symboles commémoratifs³¹², illustrant de manière très concrète la multiplication des demandes des « minorités politiques » (Jouve et Gagnon 2006) et des « groupes en quête d'équité » (Andrew 2007).

La décentralisation du mécanisme de médiation est importante en ce qui concerne le financement des groupes puisque toute municipalité peut accorder des subventions à des organismes sans but lucratif (les conseils d'arrondissements et la ville centre octroient des contributions financières aux groupes ethnoculturels et communautaires). Les élus ont aussi des fonds discrétionnaires dont ils peuvent se servir pour accéder à des demandes de financement des groupes ethnoculturels

³¹² Voir le procès-verbal de la Commission interculturelle de l'arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce de la Ville de Montréal tenue le 18 octobre 2006.

ou religieux³¹³. Dans ce contexte, la décentralisation des mécanismes de médiation favorise une personnalisation des relations entre organismes ethnoculturels et élus municipaux. Comme Bernard Jouve l'a noté, l'on assiste à un

[...] processus de captation des ressources [qui] échappe en grande partie aux organes de concertation à l'échelle des arrondissements et des quartiers, mais s'établit dans le cadre d'une médiation directe, face-à-face, entre ces *leaders* et les élus dans les arrondissements. (Jouve 2006, 90)

La ville centrale dispose elle aussi de certains programmes financiers alloués aux organismes qui contribuent à la mise en œuvre des orientations municipales³¹⁴. Chaque année des organismes — qu'ils soient monoethniques, multiethniques ou de défense des droits — ont des projets financés³¹⁵ même si les critères de sélection se sont « durcis » avec le temps³¹⁶. Notons aussi qu'un autre programme normé, le Programme de soutien à la diversité des expressions culturelles³¹⁷, met l'accent sur le maillage, le métissage et le rassemblement des diverses communautés. Il finance des organismes monoethniques, multiethniques et à vocation universelle (McAndrew, Helly et Teissier 2005).

³¹³ Voir par exemple le procès-verbal de la séance ordinaire du conseil de l'arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce de la Ville de Montréal tenue le 5 mai 2008.

³¹⁴ C'est le cas du Programme de soutien aux initiatives communautaires liées à la diversité ethnoculturelle qui, depuis 2005, appuie des projets visant (i) la lutte contre l'exclusion, la discrimination, le racisme (ii) le rapprochement interculturel avec le maillage et le métissage entre les diverses communautés (iii) l'intégration des nouveaux arrivants et des groupes des communautés ethnoculturelles en situation d'exclusion (Ville de Montréal 2007d).

³¹⁵ En 2008, le soutien financier total du programme était de 120 000 dollars. Les montants sont généralement compris entre 1 000 et 10 000 dollars. Ces dépenses sont entièrement assumées par la ville centre.

³¹⁶ Pour les éditions 2006 et 2007, il fallait répondre à un des trois objectifs mentionnés ci-dessus alors que pour l'année 2008 les projets doivent répondre à au moins deux des objectifs

³¹⁷ En 2008, le soutien financier total du programme était de 180 000 dollars. Les montants sont généralement compris entre 1 000 et 20 000 dollars. Ces dépenses sont entièrement assumées par la ville centre.

De plus, dans le cadre du partenariat avec le MICC, la Ville de Montréal octroie des contributions financières pour l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles. En 2007, Marcel Tremblay a annoncé l'octroi de contributions financières à huit organismes pour un montant de plus de 200 000 dollars. Les programmes municipaux de la ville centre confirment l'ouverture du mécanisme de médiation ouverte et suivent les principes interculturels des débuts de la phase d'institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration. Rien ne garantit toutefois qu'elle s'applique à tous les arrondissements. Effectivement, la quête vers la captation de ressources conduit à une concurrence accrue entre les groupes ethnoculturels (Jouve 2006, 93), et ce, au sein du même arrondissement. De plus, les arrondissements sont très différents, tant du point de vue de leur composition ethnoculturelle que du point de vue des politiques et des pratiques municipales. Comme l'indique Caroline Andrew,

[a]vec les défusions et la création des conseils d'arrondissements, Montréal offre un cas particulier quant aux liens entre les groupes de la société civile et les instances locales. On constate en effet des variations considérables dans l'approche et le succès des groupes établissant ou renforçant leurs liens avec les arrondissements et tout autant de différences dans les résultats des politiques et des programmes des arrondissements. (Andrew 2007, 66)

La décentralisation du mécanisme de médiation nous montre bien la grande diversité des relations entre les groupes ethnoculturels et les arrondissements. Comme nous avons analysé le fait que la décentralisation du mécanisme de médiation s'applique sur les plans des relations intergouvernementales et des relations avec la société civile, sur les plans politico-administratif et discursif, l'ouverture des canaux de médiation est devenue plus inégale qu'avant. Si bien

que d'une gestion politique de l'intégration des immigrants, la Ville de Montréal est en train de développer des gestions politiques de l'intégration au pluriel.

7.4 CONCLUSION

Après le point tournant constitué par le processus des fusions municipales enclenché par le gouvernement du Québec, la configuration institutionnelle de Montréal a considérablement changé. Sur le plan des relations intergouvernementales, nous avons mis en exergue le rôle d'arbitre joué par le gouvernement provincial, et ce, quelles que soient les pressions des acteurs locaux et les volontés du gouvernement fédéral de mener une politique urbaine nationale. En clair, même si le gouvernement provincial acquiesce à des demandes municipales, seul lui est en mesure de trancher, une prérogative qu'il ne se prive pas d'exercer.

Ceci est particulièrement tangible avec l'adoption de la loi 33 *et* la signature de deux ententes entre le gouvernement provincial, la Ville de Montréal et les municipalités reconstituées — relatives au projet de loi 22 — ententes conclues au mois de juin 2008. Ces ententes portent respectivement sur la reconnaissance du statut particulier de Montréal et sur le fonctionnement de l'agglomération montréalaise. Nous traitons ici de leurs principales dispositions³¹⁸ nonobstant le fait que nous avons fixé la date de fin de notre analyse au mois de mai 2008 et que cette entente n'avait pas été encore conclue au moment de la rédaction

³¹⁸ Pour plus de détails, voir les fiches techniques de ces ententes sur le site Internet du MAMR. http://www.mamr.gouv.qc.ca/news/actualite_suite.asp?no=741 (page consultée le 1^{er} août 2008).

initiale de la conclusion de ce chapitre. Ces ententes satisfont à plusieurs demandes formulées par le maire Tremblay et répondent à certains irritants causés entre autres par l'imbroglio des fusions et des défusions. Nous pensons ici à l'enjeu pécuniaire au cœur des relations intergouvernementales, puisque le gouvernement du Québec accorde à Montréal un soutien financier de 25 millions de dollars par année et lui permet de diversifier ses sources de revenus afin de relever les défis d'une livraison de services spécifiques, dont l'intégration des immigrants (Corriveau 2008c). De plus, l'entente prévoit que Québec allège le processus d'autorisation des ententes entre la Ville de Montréal et le gouvernement fédéral. Sur le plan politico-administratif, le maire de Montréal sera également, à partir des élections municipales de novembre 2009, le maire de l'arrondissement Ville-Marie. En outre, le conseil municipal de la Ville de Montréal peut à l'avenir centraliser des compétences d'arrondissement pour une durée déterminée. Touchant aux procédures consultatives qui — nous l'avons vu dans ce chapitre — sont influencées par les réorganisations politico-administratives, la Ville est désormais autorisée à entamer des modifications au plan d'urbanisme, la consultation étant assurée par l'Office de consultation publique. Au niveau de l'agglomération, notons entre autres le remplacement du secrétariat d'agglomération par un secrétariat de liaison et la pérennité de la composition du conseil d'agglomération comme du comité exécutif de la Ville de Montréal.

Les décisions du gouvernement du Québec ont alors des impacts majeurs sur le plan de l'organisation politico-administrative, à la fois complexe et

instable, des gouvernements locaux. La décentralisation aux arrondissements en particulier n'a pas été véritablement remise en cause par les ententes survenues en juin dernier. L'on peut bien sûr constater une certaine reprise en main de la part de la ville centre, mais, mesurés à l'aune des changements antérieurs, les effets de recentralisation ne peuvent pas vraiment renverser la « vapeur ». C'est en tout cas l'avis du maire Tremblay qui a déclaré que les dispositions de l'entente ne remettent « pas en question la décentralisation et les services de proximité » (dans Corriveau 2008c, A1). Une certaine prudence s'impose toutefois compte tenu de la récence de ces changements.

Dans cette configuration institutionnelle propre à la Ville de Montréal, nous avons montré comment les innovations reliées au développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration de la Ville de Montréal se sont construites à partir du mécanisme de médiation ouverte décentralisée avec les immigrants et les groupes ethnoculturels.

En effet, les ententes signées entre le gouvernement provincial et le gouvernement municipal qui, par ailleurs consacrent le rôle de la Ville en matière de gestion politique d'intégration, reposent toujours sur un mécanisme de médiation ouverte avec les immigrants et les groupes ethnoculturels. Ces derniers sont considérés comme des cibles légitimes d'action publique et la Ville de Montréal, dans ces ententes, encourage leur présence et la représentation de leurs intérêts dans de nombreux secteurs. De plus, le mécanisme de médiation se décentralise, les arrondissements étant désormais formellement inclus dans ces formes de partenariat.

Sur le plan des innovations politico-administratives, nous avons mis en valeur deux processus principaux. Si des fonctionnaires et des élus sont toujours responsables des relations interculturelles au niveau de la ville centre, respectant en cela le mécanisme de médiation ouverte, nous avons signalé certains signes de déliquescence institutionnelle. En revanche, nous avons mis en exergue une multiplication des structures politico-administratives au sein des arrondissements. Dépendamment de l'arrondissement dont il s'agit, le mécanisme de médiation avec les immigrants et les groupes ethnoculturels est alors plus ou moins ouvert. En ce qui concerne les innovations discursives, l'interculturalisme n'est pas remis en cause de manière frontale et la diffusion de normes antidiscriminatoires a été renforcée, en particulier à la suite de l'adhésion de la Ville à la coalition des municipalités contre le racisme et la discrimination de l'UNESCO. Cependant, le mécanisme de médiation ouverte se décentralise, le conseil d'arrondissement pouvant véhiculer un discours qui lui est propre. La même logique s'applique aux innovations qui concernent les relations avec la société civile organisée et les immigrants. En effet, le Conseil interculturel de Montréal, construit sur un mécanisme de médiation ouverte, a été incorporé au sein de la *Charte de Montréal*, lui donnant une assise législative tandis que des conseils consultatifs d'arrondissement, peuvent, ou non, se concentrer sur des questions propres à l'arrondissement.

Finalement, le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration à Montréal a suivi un mécanisme de médiation ouverte décentralisée avec les immigrants et les groupes ethnoculturels. Aussi, compte tenu de la

décentralisation du mécanisme, il est plus adéquat de parler de gestion politique de l'intégration au pluriel à Montréal, les arrondissements se trouvant alors dans des phases d'institutionnalisation plutôt que dans une phase de développement de la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles.

PARTIE IV : CONCLUSION

CHAPITRE 8 : RETOUR SUR DES TRAJECTOIRES CONTRASTÉES – POUR UNE PRISE EN COMPTE DES MÉCANISMES DANS LES STRATÉGIES COMPARATIVES

Au terme de notre exploration des gestions politiques de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles des Villes de Montréal et de Laval, nous avons analysé deux trajectoires contrastées et nous avons résolu l'énigme de départ de notre thèse, à savoir l'élucidation des raisons pour lesquelles des villes, partageant un grand nombre de caractéristiques institutionnelles communes, ont fait la promotion de modèles de l'intégration différents.

Avant de synthétiser l'analyse de ces deux trajectoires, plusieurs constats doivent être rappelés. Les sociétés canadienne et québécoise sont des sociétés d'immigration et des sociétés urbaines. L'immigration joue un rôle majeur sur les plans démographique et économique, les villes étant des sites de premier ordre pour créer des richesses. Cependant, nous savons que les villes sont aussi des sites de pauvreté où les inégalités sont grandes et touchent en particulier les immigrants et les minorités ethnoculturelles.

Des gestions politiques vigoureuses d'intégration sont alors nécessaires de la part de tous les niveaux de gouvernement afin que le Canada et le Québec soient des sociétés dynamiques, accueillantes et tirent des avantages certains à une intégration réussie de ses nouveaux arrivants et de ses minorités. Trop souvent malheureusement, des immigrants et des membres des minorités ethnoculturelles sont encore victimes de discrimination et ont des difficultés particulières d'intégration économique et sociale. Rappelons particulièrement que

le taux de chômage des personnes nées en Afrique et arrivées il y a moins de cinq ans au Canada était de près de 30 % en 2006, soit un taux *quatre* fois supérieur à celui des Québécois nés au Canada (Gilmore 2008, 26). Une prise en compte volontariste et durable des pouvoirs publics pour remédier à ces problématiques s'avère selon nous prioritaire.

Les municipalités sont bien évidemment concernées par ces questions, même si elles disposent a priori de peu de leviers d'action. La situation de tutelle dans laquelle elles sont placées au sein de la constitution canadienne, relevant de la compétence exclusive des provinces, et disposant de capacités généralement limitées, en particulier depuis la Seconde Guerre mondiale, les municipalités ont pendant longtemps projeté une image d'administration apolitique, prestataire de services. Ceci a contribué à ce que les chercheurs étudient peu les politiques municipales. Depuis quelques années cependant, les villes sont de plus en plus présentes à l'agenda politique des gouvernements, dont le gouvernement fédéral, et universitaire (Andrew, Graham et Phillips 2002), processus auquel — nous l'espérons — participe activement notre thèse.

Ainsi, au-delà de l'installation majoritairement urbaine des immigrants qui rend les municipalités responsables de fait de leur intégration, ces dernières se sont progressivement dotées d'outils particuliers et sont devenues des actrices à part entière de ce que nous avons appelé la « gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles ».

En utilisant une stratégie comparative binaire, nous avons démontré que les villes ont fait la promotion de modèles de l'intégration différents parce qu'elles ont développé des *gestions politiques de l'intégration différentes*. En effet, les gestions politiques de l'intégration dépassent les modèles d'intégration en tant que tels, en étant constituées par un ensemble d'innovations — et de non-innovations — institutionnelles sur les plans politiques, administratifs, discursifs. La Ville de Montréal a mené une gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles que nous qualifions d'ouverte, tandis que la Ville de Laval a mené une gestion politique de l'intégration que nous qualifions de fermée. Nous rappelons que l'utilisation de ces deux termes ne renvoie nullement à un jugement de valeur de notre part.

La portée généralisante de notre thèse est que les différents types de gestion politique de l'intégration résultent de trajectoires sur le temps long, elles-mêmes issues de configurations institutionnelles et d'un mécanisme de médiation avec les immigrants et les minorités ethnoculturelles spécifiques.

En utilisant l'approche configurationnelle (Katznelson 1997 ; Ragin 2000), nous avons distingué quatre facteurs, qui doivent être mis en relation les uns avec les autres, pour former une configuration spécifique. Ces facteurs sont les relations intergouvernementales ; le système politico-administratif des gouvernements municipaux ; les relations avec la société civile organisée et les citoyens ; et le rôle des normes et des discours. Une configuration institutionnelle revêt alors un caractère unique, celle-ci n'étant pas figée dans le temps ni dans l'espace.

Dans cette thèse, nous avons montré qu'une configuration est propre à chaque ville dans un temps donné. Dans ces cas, il est clair que les configurations changent, et ce, après une inflexion incrémentale de la configuration. Nous avons alors distingué un point de passage entre deux configurations qui correspond à un point tournant (Abbott 2001). Dans notre thèse, nous avons établi qu'un point tournant peut être endogène (avec l'organisation du Sommet de la personne à Laval et le départ de Jean Drapeau) ou exogène (comme dans les cas de décisions du gouvernement provincial du processus des fusions municipales et des conférences régionales des élus) et constituer une période relativement courte (l'annonce du départ de Jean Drapeau) ou plus longue (comme dans les autres cas).

Aussi, l'analyse configurationnelle que nous avons proposée est une analyse institutionnelle historique (entre autres Hall et Taylor 1997 ; Mahoney et Rueschemeyer ; Mahoney et Thelen 2008 ; Pierson et Skocpol 2002 ; Thelen 1999 ; Thelen 2003 ; Thelen et Steinmo 1992), notre objectif étant de comprendre comment et par quels mécanismes nous pouvons expliquer les différentes séquences — pas de gestion politique de l'intégration ; institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration ; développement de la gestion politique de l'intégration — formant les trajectoires des municipalités.

Nous avons cherché des mécanismes relationnels (Tilly 2001) en utilisant plus généralement la littérature sur les mécanismes (notamment Chandra 2006 ; Streeck et Thelen 2005 ; Thelen 2003) pour expliquer les innovations institutionnelles, les changements et l'évolution des trajectoires.

Du fait de notre approche institutionnelle historique, nous avons considéré la formation des préférences des acteurs comme un construit. Nous avons alors porté une attention particulière à la question de la représentation des intérêts dans le cadre de relations de pouvoirs asymétriques (Jenson 1994). À partir de cette prise en compte de la représentation des intérêts, nous avons montré en quoi la formation d'innovations institutionnelles repose sur un mécanisme de médiation ouverte ou un mécanisme de médiation fermée avec les immigrants et les groupes ethnoculturels.

Le mécanisme de médiation ouverte (i) est basé sur le fait que la municipalité reconnaît la légitimité des immigrants et des groupes ethnoculturels dans la représentation des intérêts, ce qui a pour conséquence une ouverture des canaux de médiation à la représentation de ces intérêts dans la mise en place d'innovations institutionnelles sur les plans politiques, administratifs et discursifs de la municipalité. En revanche, un mécanisme de médiation fermée (ii) est basé sur le fait que la légitimité des immigrants et des groupes ethnoculturels dans la représentation des intérêts n'est pas reconnue. Par conséquent, les canaux de médiation sont fermés à la représentation de ces intérêts dans la mise en place d'innovations institutionnelles.

La décentralisation et la régionalisation des mécanismes renvoient à des inflexions du mécanisme au point de vue de l'échelon de la représentation, notamment au niveau de l'arrondissement dans le cas de Montréal et de la région dans le cas de Laval. Dans le premier cas, le mécanisme de médiation ouverte s'est décentralisé, dans le second, il s'est régionalisé.

Jusqu'au milieu des années 1980, aucune gestion politique de l'intégration spécifiquement municipale n'a été mise en œuvre. Nous avons montré en quoi la configuration institutionnelle qui prévalait dans les deux villes à cette époque n'était pas propice à l'émergence d'une gestion politique de l'intégration.

Plusieurs facteurs ont contribué à déstabiliser cette configuration institutionnelle permettant l'adoption de mesures *locales* à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Néanmoins, Montréal et Laval en tant qu'administrations municipales n'en ont pas encore pris. Dans cette configuration, il n'existe pas de mécanisme relationnel spécifique entre les immigrants et les groupes ethnoculturels et les municipalités à l'étude.

Les trajectoires des deux municipalités diffèrent à partir du milieu des années 1980. Nous avons démontré en quoi le départ de Jean Drapeau de la scène politique montréalaise a constitué un point tournant et a permis l'institutionnalisation d'une gestion politique de l'intégration ouverte. La Ville de Laval aurait pu suivre la même trajectoire comme en témoigne l'adoption de mesures en direction des immigrants et des minorités ethnoculturelles, certes restreintes, mais qui reposaient sur un mécanisme de médiation ouverte. Cependant, les célébrations du vingt-cinquième anniversaire de la Ville, que clôturait le Sommet de la personne, sont venues ébranler cette timide mise en place d'innovations institutionnelles. En effet, les célébrations ont impliqué un investissement important de ressources pour mener à terme cet exercice de type consultatif, ce qui a constitué le point tournant en matière d'institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration à Laval.

Il faut bien voir que cet exercice, mené au début des années 1990, se déroule dans un *timing* particulier qui rend particulièrement — mais pas seulement — la configuration lavalloise singulière. Une des grandes différences avec la Ville de Montréal tient au fait que dans ces années, le « ton » n'est pas tant aux discours de lutte contre les discriminations qu'à un discours citoyen qui marque profondément l'institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration de Laval. La diffusion de ce discours, porté par les élites politiques et administratives de la municipalité, ne se fait pas sans résistance de la part des groupes ethnoculturels et de défense des immigrants, qui, moins nombreux qu'à Montréal, n'ont pas avantage à se dresser trop longtemps contre ces principes, en particulier s'ils ne veulent pas perdre des ressources importantes pour leurs organismes.

À Montréal, les résistances au mécanisme de médiation ouverte viennent moins des groupes ethnoculturels et de défense des immigrants que de la part de certains fonctionnaires et élus plus réticents à accorder ce qu'ils considèrent plutôt comme des privilèges injustifiés accordés à des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Cependant, dans une configuration désormais favorable, entre autres compte tenu du pouvoir du centre, c.-à-d. le maire — s'étant engagé personnellement depuis la campagne électorale de 1986 en faveur de la mise en place de mesures spécifiques pour faciliter l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles —, mais aussi du comité exécutif — dont l'un des membres est responsable des relations avec les immigrants et les minorités

ethnoculturelles — une gestion politique ouverte de l'intégration s'institutionnalise à Montréal.

Cette institutionnalisation se poursuit sous les mandats de Pierre Bourque, ce dernier étant pourtant opposé à plusieurs innovations institutionnelles mises en place durant les années d'administration du Rassemblement des citoyens de Montréal. Les conséquences des mandats de Pierre Bourque au niveau de la gestion politique de l'intégration sont une tendance à la territorialisation et la personnalisation du mécanisme de médiation ouverte, tendance qui devient un trait dominant après le point tournant que constitue l'annonce par le gouvernement provincial d'une vaste restructuration des municipalités.

À Laval, point de tels changements dans une ville qui résulte de la fusion de quatorze municipalités en 1965. De plus, sur le plan de la politique municipale, la stabilité est de mise avec les élections successives de Gilles Vaillancourt ce qui favorise une pérennisation du mécanisme sur le plan administratif. La phase d'institutionnalisation de la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Laval est résolument fermée.

Les changements implantés par le gouvernement du Québec concernant les pouvoirs locaux ont en revanche marqué la période du développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration à Laval. En effet, la création des conférences régionales des élus (CRÉ) en 2003 a une incidence particulière. Ceci constitue un point tournant au niveau du développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration de Laval. Du fait de son statut de ville, de

municipalité régionale de comté et de région administrative, Laval est caractérisée par une grande unité politico-administrative qui tend à la concentration des pouvoirs aux mains des élus et du maire en particulier. Les CRÉ, elles-mêmes redonnant du poids aux élus locaux, constituent alors un levier politique d'action supplémentaire pour une régionalisation du mécanisme de médiation et ce, d'autant plus que des promoteurs influents du concept de médiation fermée se situent désormais à l'échelon régional.

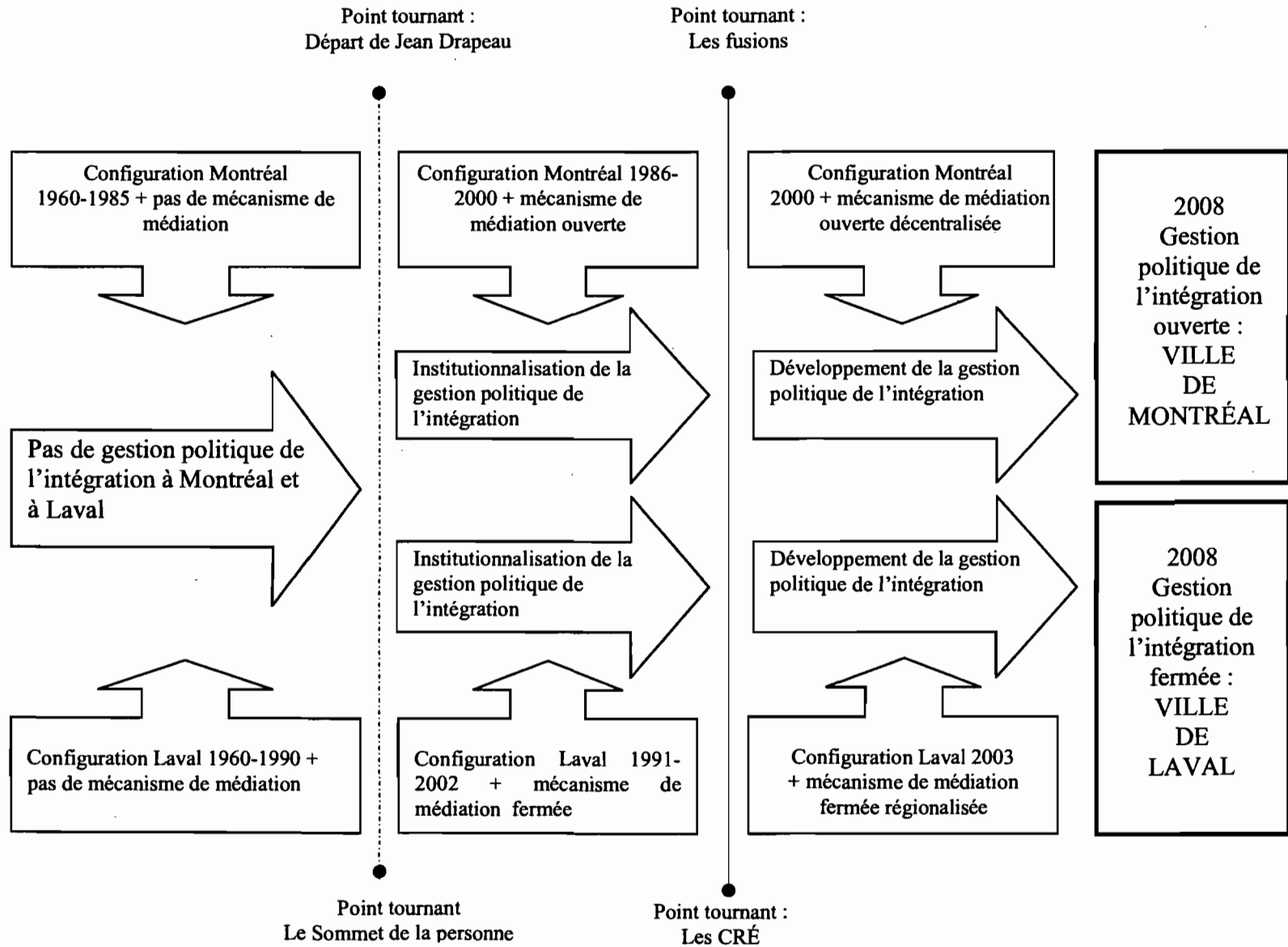
Cette permanence et cette unicité à Laval contrastent avec les bouleversements et l'instabilité que Montréal a connus à la même époque à la suite de la « saga » des fusions et des défusions et qui ont constitué un point tournant concernant le développement institutionnel de la gestion politique de l'intégration de Montréal. Nous avons montré que la loi 33 — qui donne de nouveaux pouvoirs à l'arrondissement — constitue une continuation de la tendance à la territorialisation que nous avons observée dans les mandats de Pierre Bourque. La loi 33, en donnant de plus grands pouvoirs aux élus politiques des arrondissements, et en particulier le maire de l'arrondissement, s'est alors également bâtie sur la tendance à la personnalisation des relations identifiées précédemment.

D'une gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles dont le mécanisme demeure ouvert au niveau de la ville centre, il est devenu plus adéquat de parler de gestions politiques de l'intégration *au pluriel* en ce qui concerne les arrondissements de Montréal. En phase d'institutionnalisation plus que de développement institutionnel, les mécanismes

sur lesquels reposent les gestions politiques de l'intégration dépendent alors de la configuration spécifique à chaque arrondissement.

Notre énigme de départ résolue, nous sommes donc en mesure de présenter le schéma complété de notre thèse.

Figure 8.2 : Schéma complété de la thèse



8.1 CONTRIBUTIONS

Au-delà de notre apport empirique à la littérature, quelles sont les contributions plus générales de cette thèse ?

Premièrement, nous avons bâti un cadre analytique original basé sur la mise en relation de facteurs au sein d'une configuration institutionnelle. Ce cadre analytique nous semble constituer une contribution à l'analyse comparée des gestions politiques de l'intégration. De plus, il peut être transposé pour l'analyse d'autres villes, et ce, dans différents pays. Il peut aussi être utilisé pour l'analyse de la gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles menées d'autres gouvernements, comme le gouvernement provincial ou fédéral. En effet, quel que soit le gouvernement à l'étude, l'on peut avoir pour variable indépendante une configuration institutionnelle, constituée par la *mise en rapport* de facteurs, qui sont les relations intergouvernementales, l'organisation politico-administrative propre à cet ordre de gouvernement, les relations avec la société civile organisée et les citoyens et finalement les normes et des discours.

Deuxièmement, l'utilisation nouvelle du terme « gestion politique de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles » nous apparaît répondre à un certain vide au sein d'une littérature de plus en plus riche, mais qui nous semble « coincée » entre l'analyse des politiques locales d'intégration qui manque d'adéquation avec les responsabilités formelles des municipalités en la matière et une vision parfois trop managériale associée au terme de gestion locale. Aussi, il ne faudrait pas que le terme de « gestion » vienne obscurcir l'aspect

nécessairement politique de l'action publique, et en particulier dès lors qu'il s'agit d'« intégration ».

Malgré le fait que ce terme soit contesté — et contestable à plusieurs égards —, l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles nécessite une forte implication des différents ordres de gouvernements publics. Utiliser le terme de gestion politique de l'intégration souligne, sur un plan normatif, la nécessaire implication des pouvoirs publics, mais aussi, une certaine vision de la justice sociale. Pour reprendre l'analyse de Nancy Fraser, nous soulignons qu'une gestion politique de l'intégration des immigrants serait improductive, si elle dissociait les revendications identitaires et les revendications économiques et sociales, la justice passant par l'articulation de ces deux niveaux (Fraser 1998).

Troisièmement, en procédant à une analyse de type institutionnel historique nous espérons avoir contribué à une compréhension du changement et de l'évolution des institutions en proposant deux nouveaux mécanismes pour analyser les innovations sur le plan de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles. De plus, en utilisant la proposition de Kanchan Chandra de généralisation sur les mécanismes (Chandra 2006) — dans une configuration donnée, un mécanisme de médiation ouverte ou fermée correspond au type de gestion politique de l'intégration des immigrants ouverte ou fermée — notre comparaison des trajectoires des Villes de Montréal et de Laval nous paraît respecter la double et difficile exigence des analyses en sciences sociales, soit de proposer des avancées généralisantes sans verser dans une logique trop positiviste afin de demeurer modeste quant à notre capacité de chercheur(e) de traiter des données sociales.

Bibliographie

- Abbott, Andrew. 2001. *Time Matters: On Theory and Method*. Chicago : University of Chicago Press.
- Abu-Laban, Yasmeen. 1997. « Ethnic Politics in a Globalizing Metropolis: The Case of Vancouver ». Dans T. L. Thomas, dir. *The Politics of the City. A Canadian Perspective*. Toronto : ITP Nelson, 77-95.
- . 1994. « The Politics of Race and Ethnicity: Multiculturalism as a Contested Area ». Dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon, dir. *Canadian Politics*. Peterborough: Broadview Press, 242-63.
- Abu-Laban, Yasmeen et Christina Gabriel. 2003. « Security, Immigration and Post-September 11 Canada ». Dans J. Brodie et L. Trimble, dir. *Reinventing Canada*. Toronto : Prentice Hall, 290-305.
- Abu-Laban, Yasmeen et Daiva Stasiulius 1992. « Ethnic Pluralism under Siege: Popular and Partisan Opposition to Multiculturalism ». *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, XVIII (4): 365-386.
- Adam, Marcel. 1986. « Les carences démocratiques des institutions politiques de Montréal ». Dans G. Bourassa et J. Léveillé, dir. *Le système politique de Montréal*. Montréal : ACFAS, Les cahiers de l'ACFAS.
- Adelman, Howard. 2002. « Canadian Borders and Immigration Post 9/11 ». *International Migration Review* 36 (1): 15-28.
- Alexander, Michael 2003. « Local Policies toward Migrants as an Expression of Host-Stranger Relations: A Proposed Typology ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 29 (3): 411-30.
- . 2004. « Comparing Local Policies toward Migrants: An Analytical Framework, a Typology and Preliminary Survey Results ». Dans R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello et S. Vertovec, dir. *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot : Ashgate, 57-84.
- Allard, Geneviève. 2008. « Une escapade à New York sème la pagaille ». *Montréal Express* (Montréal), 6 février.
- Allen, Bertrand et Hubert Troestler. 2007. « L'application sur le terrain de la stratégie du gouvernement du Québec en régionalisation de l'immigration ». *Nos diverses cités* 3 (été): 69-75.
- Allen, Glen. 1982. « Montreal: No Fires yet, but some Smoke ». *The Gazette* (Montréal), 14 avril.
- American Jewish Committee and Jewish Publication Society. 1988. *American Jewish Year Book. A Record of Events and Trends in American and World Jewish Life*.
- Andrew, Caroline. 1997. « Where is Decentralization in Post-Referendum Quebec? ». *Quebec Studies* 24: 133-42.

- . 2001. « The Shame of (Ignoring) the Cities ». *Journal of Canadian studies* 35 (4): 100-10.
- . 2006. « The Urban Legacy of Jean Chrétien ». Dans L. Harder et S. Patten, dir. *The Chrétien Legacy. Politics and Public Policy in Canada*. Montréal et Kingston : Mc-Gill-Queen's University Press, 62-78.
- . 2007. « La gestion de la complexité urbaine ; le rôle et l'influence des groupes en quête d'équité dans les grandes villes canadiennes ». *Télescope* 13 (3): 60-7.
- Andrew, Caroline et Guy Chiasson. 2005. « Fusion de l'agglomération de Gatineau et redéfinition du centre ». Dans L. Bherer, J.-P. Collin, É. Kerrouche et J. Palard, dir. *Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Andrew, Caroline, Katherine A. Graham et Susan D. Phillips. 2002. *Urban Affairs. Back on the Policy Agenda*. Montréal : McGill University Press.
- Angers, François-Albert. 1951-1952. « Commentaires. Toujours le problème de l'immigration ». *L'actualité économique*: 136-43.
- Apparicio, Philippe et Anne-Marie Séguin. 2008. Retour sur les notions de ségrégation et de ghetto ethnique et examen des cas de Montréal, Toronto et Vancouver. Québec : Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC).
- Archibald, James 2000. « Immigrant Integration: The Ongoing Process of Reform in France and Québec ». Dans S. J. Baker, dir. *Language policy: Lessons from global models*. Monterey : Monterey Institute, 30-58.
- Arnopoulos, Sheila. 1968a. « The Immigrants' Dilemma. Cracks Spoil Image of Great Canadian Mosaic ». *The Montreal Star* (Montréal), 2 novembre.
- . 1968b. « The Immigrants' Dilemma. First Experience often Disillusion ». *The Montreal Star* (Montréal), 4 novembre.
- Auger, Michel C. 1987. « Harlem Désir au Devoir. La tentation du racisme guette le Canada ». *Le Devoir* (Montréal), 23 mars.
- Banting, Keith, Thomas J. Courchene et Leslie F. Seidle. 2007. « Introduction ». Dans K. Banting, T. J. Courchene et L. F. Seidle, dir. *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 1-36.
- Bauer, Julien. 1991. « Les minorités en France, au Canada et au Québec : minoritaires ou mineures ? ». *Revue québécoise de science politique* 20: 5-33.
- Beauchemin, Jacques, Gilles Bourque et Jules Duchastel. 1995. « Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale ». *Cahiers de recherche sociologique* 24: 15-47.
- Bélanger, André-J. 1974. *L'apolitisme des idéologies québécoises. Le grand tournant de 1934-1936*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.

- . 1998. « Épistémologues de la science politique, à vos marques ! ». Dans L. Olivier, G. Bédard et J.-F. Thibault, dir. *Épistémologie de la science politique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 13-58.
- Belley, Serge 2003. « La politique municipale à Montréal dans les années 1990 : Du “réformisme populaire” au “populisme gestionnaire”. *Politique et Sociétés* 22 (1): 99-118.
- Bennett, Andrew et Colin Elman. 2006. « Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods ». *Annual Review of Political Science* 9 (1): 455-76.
- Benoit, Serge. 1989. *Laval et les données du recensement fédéral 1986. Bulletin no 8. Les caractéristiques culturelles*. Laval : Ville de Laval.
- . 1991. *Portrait sociodémographique des communautés culturelles de Laval en 1986*. Laval : Ville de Laval.
- . 1998. *Langue maternelle, langue parlée à la maison et langue officielle*. Laval : Ville de Laval.
- . 2004. *Lieu de naissance, citoyenneté, origine ethnique et minorités visibles*. Laval : Ville de Laval.
- Berthet, Thierry. 1999. « Doit-on parler de politiques locales de l'ethnicité ? » Dans R. Balme, A. Faure et A. Mabileau, dir. *Les nouvelles politiques locales*. Paris : Presses de Science Po, 299-319.
- Berthet, Thierry et Christian Poirier. 2000. « Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec ». *Politique et Sociétés* 19 (2-3): 181-213.
- Bhattacharyya, Suman. 2002. « Migration and Security: September 11 and Implications for Canada's Policies ». *Refuge* 20 (4): 49-52.
- Bherer, Laurence. 2003. *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif : la politique consultative de la Ville de Québec*. Thèse de doctorat. Université Montesquieu Bordeaux IV.
- . 2006. « Les valeurs libérales, la démocratie locale et les défusions municipales : des citoyens sans ville ou des villes sans citoyen ? ». Dans F. Pétry, É. Bélanger et L. M. Imbeau, dir. *Le Parti libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 339-60.
- Bherer, Laurence, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard, dir. 2005. *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Bherer, Laurence et Vincent Lemieux. 2002. « La référence aux valeurs dans le débat sur la réorganisation municipale au Québec ». *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales* XXV (3): 447-72.
- Bibby, Reginald W. 1990. *Mosaic Madness: The Poverty and Potential of Life in Canada*. Toronto : Stoddart.

- Bissoondath, Neil. 1994. *Le marché aux illusions : la méprise du multiculturalisme*. Montréal/Paris : Boréal-Liber.
- Bittar, Patricia 2007. *Consultation générale sur le document intitulé La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010*. Présentation à la Commission permanente de la culture le 11 octobre à Québec. Québec : Assemblée nationale. En ligne. http://www.assnat.qc.ca/fra/38Legislature1/D/EBATS/journal/cc/071011.htm#_Toc182017552 (page consultée le 1^{er} juillet 2008).
- Blais, Danièle. 2001. *L'intégration des immigrants au marché du travail de la région de Laval : des intervenants communautaires s'expriment*. Laval : Emploi-Québec Laval et Commission scolaire Sir-Wilfried-Laurier.
- Block, Irwin. 1986. « Parties Vow to Open up City Jobs to Women, Ethnics ». *The Gazette* (Montréal), 1^{er} novembre: B5.
- Bock-Côté, Mathieu. 2005. « Le multiculturalisme comme idéologie ». Dans J. Beauchemin et M. Bock-Côté, dir. *La société des identités. Éthique et politique dans le monde contemporain*. Montréal Athéna éditions - Chaire MCD, 61-79.
- Boismenu, Gérard, Pascale Dufour et Denis Saint-Martin. 2005. *Ambitions libérales et écueils politiques*. Montréal : Athéna Éditions.
- Boskey, Sam. 1990. « Lettres de démission des conseillers du RCM ». Dans B. Weston et J.-H. Roy, dir. *Politique urbaine à Montréal : un guide du citoyen*. Montréal : Guernica, 278-9.
- Bosset, Pierre. 2004. *Les mesures législatives de lutte contre la discrimination raciale au Québec : un bilan institutionnel*. (texte de conférence, Conférence internationale Métropolis, à Genève, le 28 septembre).
- . 2005. « Les mesures législatives de lutte contre la discrimination raciale au Québec. Un bilan institutionnel ». *Nouvelles pratiques sociales* 17 (2): 15-30.
- Bosset, Pierre et Madeleine Caron. 1987. « Un nouvel outil de lutte contre la discrimination : les programmes d'accès à l'égalité ». *Thémis* 21 (1) : 71-124.
- Bouchard, André et Pierre Hamel. 1997. « Consultation publique et action collective : une évaluation sociopolitique à partir du cas de Montréal ». Dans S. Côté, J.-L. Klein et M.-U. Proulx, dir. *Action collective et décentralisation*. Rimouski : GRIDEQ et GRIR, 141-56.
- Boudreau, Julie-Anne. 2000. *The Megacity Saga: Democracy and Citizenship in this Global Age*. Montréal : Black Rose Books.
- . 2003. « Questioning the use of 'local democracy' as a discursive strategy for political mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto ». *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (4): 793-810.
- Bourassa, Guy. 1969. « Le système municipal québécois ». Dans L. Sabourin, dir. *Le système politique du Canada*. Ottawa : Éditions de l'Université d'Ottawa, 337-48.

- . 1971. *Les relations ethniques dans la vie politique montréalaise*. Ottawa : Information Canada (Documents de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme).
- Bourque, Gilles et Jules Duchastel. 1996. « Les identités, la fragmentation de la société canadienne et la constitutionnalisation des enjeux politiques ». *Revue internationale d'études canadiennes* 14 (automne): 77-96.
- Bradford, Neil. 1998. *Commissioning Ideas: Canadian National Policy Innovation in Comparative Perspective*. Toronto : Oxford University Press Canada.
- . 2002. *Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada*. Ottawa : Canadian Policy Research Network.
- . 2007. *Whither the Federal Urban Agenda? A New Deal in Transition*. Ottawa : Canadian Policy Research Network.
- Brédimas-Assimoulos, Nadia. 1978. « Vivre en grec à Montréal ». *Possibles* 3 (123-129).
- Brubaker, W. Rogers. 1997. *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*. Paris : Belin.
- Bussey, Ronald. 1985. *Des hommes et du pouvoir : onze ans de lutte sur la scène municipale*. Montréal : Libre expression.
- Caldwell, Gary. 1983. « L'intégration des immigrants à Montréal dans les années 1970 ». *Recherches sociographiques* 34 (3): 487-508.
- . 1984. « L'antisémitisme au Québec ». Dans P. Anctil et G. Caldwell, dir. *Juifs et réalités juives au Québec*. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, 293-325.
- Canada. Emploi et immigration Canada. Région du Québec. Direction des services économiques. 1986. *Profil de collectivité, Ville de Laval*. Ottawa : Emploi et immigration Canada.
- Canada. 2005. *Un Canada pour tous : Plan d'action canadien contre le racisme*. Gatineau : Patrimoine Canadien.
- Cappon, Paul. 1974. *Conflit entre les Néo-Canadiens et les francophones de Montréal*. Imprimé au Canada : Les Presses de l'Université Laval.
- Cardinal, François. 2003. « Aide fédérale : les villes salivent, mais Québec reste prudent ». *La Presse* (Montréal), 18 novembre: A14.
- CARIM (Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal). 1996. *Compte rendu de la 58e réunion du Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal*. Montréal : CARIM, Archives de la Ville de Montréal.
- . 1999. *Compte rendu de la 81e réunion du Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal*. Montréal : CARIM, Archives de la Ville de Montréal.

- CCCI (Conseil des communautés culturelles et de l'immigration) 1985. *Mémoire sur le projet de règlement sur les programmes d'accès à l'égalité. Remis à la commission des institutions*. Montréal : CCCI.
- . (et Jean-François Manègre). 1989. *Avis sur la régionalisation de l'immigration : présenté à la ministre des communautés culturelles et de l'immigration du Québec*. Montréal : CCCI.
- CCPARDC (Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles). 2008. *Fonder l'avenir : le temps de la conciliation*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- CCRIIM. 1995a. *Compte rendu de la 50e réunion du Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales de Montréal*. Montréal : CARIM, Archives de la Ville de Montréal.
- . 1995b. *Compte rendu de la 51e réunion du Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales de Montréal*. Montréal : CARIM, Archives de la Ville de Montréal.
- Cermakian, Jean. 2003. « La valse des fusions/défusions ». Dans M. Venne, dir. *L'annuaire du Québec 2004*. Saint-Laurent : Fides, 746-53.
- Champagne, Patrick. 2004. « Les droits de la personne dans la ville et la Charte montréalaise des droits et libertés ». *Observatoire municipal* : juin (6 pages).
- Chandra, Kanchan. 2006. « Mechanisms v/s Outcomes ». *Qualitative Methods Newsletter, American Political Science Association* : Spring.
- Chapoulie, Jean-Michel. 2002. « La Tradition de Chicago et l'étude des relations entre les races ». *Revue européenne des migrations internationales* 15 (3): 9-24.
- Charbonneau, Hubert, Jacques Henripin et Jacques Légaré. 1969. « En l'absence de politiques appropriées. La situation démographique des francophones au Québec et à Montréal d'ici l'an 2000 ». *Le Devoir* (Montréal), 4 novembre: 5.
- Charbonneau, Johanne et Annick Germain. 2002. « Les banlieues de l'immigration ». *Recherches sociographiques* 43 (2): 311-28.
- Charbonneau, Jean-Paul. 1990. « Le sommet de la personne à Laval : une réflexion inédite dans le monde municipal ». *La Presse* (Montréal), 27 novembre: A9.
- . 1991. « Les Lavallois sont peu préoccupés par les problèmes de pauvreté ». *La Presse* (Montréal), 19 février: A11.
- . 1993. « Laval : le front commun syndical fait du bruit ». *La Presse* (Montréal), 8 septembre: A4.
- . 1995. « Laval : réduction des services municipaux ». *La Presse* (Montréal), 14 octobre: A16.
- . 1997. « Coalition syndicale contre le maire Vaillancourt » *La Presse* (Montréal), 20 mai: A7.

- Cheung, Kenneth. 1986. « Support Alliance Democratic Party ». *The Gazette* (Montréal), 7 novembre: A10.
- CIM (Conseil interculturel de Montréal). 2005. *Pour passer du discours à l'action*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2007. *Accommoder pour mieux vivre ensemble : pour une mise à jour du modèle québécois d'intégration et de gestion de la diversité*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2008. *Rapport annuel 2007*. Montréal : Ville de Montréal.
- Clément, Éric. 2008a. « Michael Rosenberg au cœur d'une autre controverse ». *La Presse* (Montréal) 5 février: A15.
- . 2008b. « Benoit Labonté déjà en campagne ». *La Presse* (Montréal), 26 mai: A7.
- . 2008c. « Labonté courtise les banlieues » *La Presse* (Montréal), 27 mai: A12.
- Clift, Dominique et Sheila McLeod Arnopoulos. 1979. *Le fait anglais au Québec*. Montréal : Éditions libre expression.
- Cloutier, Mario. 2003. « Contrat de ville. Montréal recevra moins pour ses routes ». *La Presse* (Montréal), 4 juillet: A1.
- Coleman, William D. 1980. « The Class Bases of Language Policy in Quebec, 1949-1975 ». *Studies in Political Economy. A Socialist Review* 3 (Spring): 93-117.
- . 1981. « From Bill 22 to Bill 101: The Politics of Language under the Parti québécois ». *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 14 (3): 459-85.
- Collier, David. 1993. « The Comparative Method ». Dans A. Finifter, dir. *Political Science: State of the Discipline II*. Washington : American Political Science Association, 105-19.
- Collin, Jean-Pierre. 2002 « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle? ». *Organisations et territoires : Réforme de l'organisation municipale* 11 (3): 5-13.
- Collin, Jean-Pierre et Jacques Léveillé. 2003. *L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*. Montréal: Villes Régions Monde.
- Collin, Jean-Pierre et Mélanie Robertson. 2003. « Les arrondissements : le troisième pilier de la réforme municipale montréalaise », dans M. Venne dir., *L'annuaire du Québec 2004*, Montréal : Fides, 814-23.
- . 2005. « The Borough System of Consolidated Montréal: Revisiting Urban Governance in a Composite Metropolis ». *Journal of Urban Affairs* 27 (3): 307-30.

- Comby, Marc. 2005. « Élections municipales du 25 octobre 1970. Quand un nouveau parti politique contestait Jean Drapeau ». *Le Devoir* (Montréal), 25 octobre: A9.
- Comité pour la défense des droits de l'Homme. 1965. *Mémoire présenté au gouvernement du Québec*. Montréal : Comité pour la défense des droits de l'Homme.
- Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec (Jean-Denis Gendron). 1972. *La situation de la langue française au Québec : rapport*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Commission des droits de la personne du Québec. 1984a. *Enquête sur les allégations de discrimination raciale dans l'industrie du taxi à Montréal. Volume I. Les allégations de discrimination raciale visant les associations de service et des points de service*. Montréal : Commission des droits de la personne du Québec.
- . 1984b. *Enquête sur les allégations de discrimination raciale dans l'industrie du taxi à Montréal. Volume II. Le cadre législatif, réglementaire et administratif de l'industrie du taxi*. Montréal : Commission des droits de la personne du Québec.
- . 1987. *Programmes d'accès à l'égalité et accès des minorités aux services publics*. Montréal : Commission des droits de la personne du Québec.
- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. 2005. *L'accès à l'égalité en emploi. Rapport triennal 2001-2004*. Montréal : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.
- . 2006. *Mémoire sur le document de consultation "Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination"*. Montréal : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.
- Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. 1965. *Rapport préliminaire*. Ottawa : Imprimeur de la Reine.
- Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. 1970. *Livre IV. L'apport culturel des autres groupes ethniques*. Ottawa : Imprimeur de la Reine.
- Conseil du Travail de Montréal, F.T.Q-C.T.C. 1965. *La troisième solitude*. Montréal : Conseil du Travail de Montréal.
- Corriveau, Jeanne. 2005. « Vaillancourt, maire de Laval à vie ? » *Le Devoir* (Montréal), 21 avril: A1.
- . 2007. « Le choc Labonté-Tremblay n'a pas eu lieu » *Le Devoir* (Montréal), 27 novembre: Les actualités.
- . 2008a. « Congrès de leadership - Benoît Labonté est couronné chef de Vision Montréal » *Le Devoir* (Montréal), 26 mai: A3.
- . 2008b. « Villes défusionnées : Labonté plus souple que Tremblay » *Le Devoir* (Montréal), 27 mai: A2.

- . 2008c. « Québec exauce Tremblay ». *Le Devoir* (Montréal), 13 juin: A1.
- Côté, Serge. 1997. « La question régionale, une question de pouvoirs ? ». Dans S. Côté, J.-L. Klein et M.-U. Proulx, dir. *Action collective et décentralisation*. Rimouski : GRIDEQ et GRIR, 21-31.
- CRDL (Conseil régional de développement de Laval). 2004. *Mémoire sur la planification des niveaux d'immigration 2005-2007. Les niveaux d'immigration dans un contexte de développement durable*. Laval : Conseil régional de développement de Laval.
- CRÉ de Laval (Conférence régionale des élus de Laval). 2005. *Avis de la conférence régionale des élus de Laval en matière d'adaptation des normes et des programmes gouvernementaux en fonction des particularités régionales*. Laval : Conférence régionale des élus de Laval.
- . 2008. *Agir... pour une région éco-citoyenne. Plan stratégique 2008-2013*. Laval : CRÉ de Laval.
- CRÉ de Montréal (Conférence régionale des élus de Laval). 2007. *Capter la mobilité internationale. Mémoire de la CRÉ sur les niveaux d'immigration à privilégier au Québec pour la période 2008-2010*. Montréal : Conférence régionale des élus de Montréal.
- Crépeau, François, Delphine Nakache et Idil Atak. 2006. « Sécurité et droits de la personne au Canada et en Europe : un déséquilibre à corriger ». *Options politiques* 27 (6): 30-4.
- CRI (Conseil des relations interculturelles). 2007. *Avis sur la prise en compte et la gestion de la diversité ethnoculturelle. Avis présenté à la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles*. Montréal : Conseil des relations interculturelles, 30 novembre.
- CTCUM (Commission de transport de la communauté urbaine de Montréal). 1984. *Projet de politique d'égalité des chances des femmes à la CTCUM*. Montréal : Archives de la Société de transport de Montréal.
- CUM (Communauté urbaine de Montréal). 1985. Communiqué de la CUM : Les recommandations de la Commission de la Sécurité ont été suivies par des actions précises et concrètes. Montréal : Archives de la STM.
- Dabydeen, Cyril. 1991. « Les municipalités et les relations interraciales : vers une action commune ». *Recreation Canada* octobre: 18.
- De Galembert, Claire. 2006. « La construction de l'islam comme ressource d'autorité publique du pouvoir local : la parabole de Mantes-la-Jolie ». Dans B. Jouve et A.-G. Gagnon, dir. *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 69-94.
- De Smet, Michel. 2004. « Pleins pouvoirs aux élus municipaux ». *Les Affaires* (Montréal), 22 mai: 35.
- DeMara, Bruce. 1985. « Women and Ethnic not Welcome as Police ». *The Montreal Downtowner* (Montréal), 9 janvier.

- Desage, Fabien. 2005. *Le "consensus" communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)* Thèse de doctorat. Université de Lille 2.
- Desrosiers, Éric. 2001. « L'heure des bilans. Le RCM est mort, vive l'Union des citoyens de l'île de Montréal ! » *Le Devoir* (Montréal), 16 juillet: A3.
- Divay, Gérard et Jacques Léveillé. 1980. « Le processus de réforme municipale dans le cadre de la croissance de l'État québécois ». Texte *préparé pour le séminaire international du G.R.A.L.*, Montréal, 6 et 7 novembre (texte photocopie).
- Dogan, Mattei et Dominique Pelassy. 1982. *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*. Paris : Economica.
- Doré, Marc. 1989. « [Élections municipales au Québec : Gilles] Vaillancourt triomphe à Laval ; Jean-Paul L'allier est élu facilement à Québec ». *La Presse* (Montréal), 6 novembre: A1.
- Drouilly, Pierre. 1991. « L'élection municipale de 1990 à Montréal ». *L'année politique au Québec 1990-1991*. En ligne. http://www.pum.umontreal.ca/apqc/90_91/drouilly/drouilly.htm (page consultée le 1^{er} juillet 2008).
- Dumas, Marie-Claire. 2001. *Une étude comparative en participation civique : le cas des comités consultatifs municipaux*. Montréal : Ville de Montréal.
- Dutrisac, Robert. 2003. « Fournier invite Ottawa à investir dans le domaine municipal ». *Le Devoir* (Montréal), 24 septembre: A1.
- Edgington, David W. et Thomas A. Hutton. 2002. « Multiculturalism and Local Government in Greater Vancouver ». *Vancouver Centre of Excellence, RIIM 02-06 (Working Paper Series)*: 23 pages.
- Émard, Claudé. 1995. *CARIM. Règles de régie interne*. Montréal : Fonds du CARIM. Archives de la Ville de Montréal.
- Faure, Alain. 2003. « Montréal, laboratoire politique. Une métropole à l'épreuve du pouvoir d'agglomération ». *Revue française d'administration publique* 3 (107): 369-79.
- Favell, Adrian. 2001. *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Londres : Macmillan.
- Favreau, Louis. 1988. « Mouvement populaire et intervention communautaire (1960-1988) : Continuités et Ruptures ». Montréal/Hull : Rapport de recherche parrainé par le Centre de formation populaire.
- Favreau, Mariane. 1986. « Le PCM et la langue. Statut spécial pour Montréal ». *La Presse* (Montréal), 11 octobre: A5.
- . 1987. « Emploi: Montréal dévoilera en janvier son calendrier d'accès à l'égalité » *La Presse* (Montréal), 15 décembre.

- FCM (Fédération canadienne des municipalités). 1986. Programme municipal des relations interraciales. *S'adapter à la diversité : l'accès des collectivités multiculturelles aux services municipaux*. Ottawa : Fédération canadienne des municipalités.
- Fischler, Raphael, John Meligrana et Jeanne M Wolfe. 2004. « Canadian Experiences of Local Government Boundary Reform: A Comparison of Quebec and Ontario ». Dans J. Meligrana, dir. *Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures and Decisions*. Vancouver : University of British Columbia Press, 75-105.
- Fourot, Aude-Claire. 2007. « Gouvernance et apprentissage social au niveau local : La mise en place d'un programme d'initiative communautaire à Paris ». *Politique européenne* 22: 197-220.
- . 2008. *Profil de la France – Comparative Research and Analysis Country profile*. Québec : Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC).
- . soumis pour publication. « Personnalisation des canaux de médiation et nouveau pluralisme religieux dans les villes canadiennes : l'établissement de mosquées à Montréal et à Laval ». *Revue canadienne de science politique*.
- Fourot, Aude-Claire et Patricia Garcia. 2005. « L'enquête sur la diversité ethnique : l'autodéfinition ethnique et la comparaison intergénérationnelle, vers une meilleure compréhension de la diversité ? » *Les cahiers du Gres, Diversité urbaine* 5 (1): 61-79.
- FRAP (Front d'action politique des salariés de Montréal). 1970. *Les salariés au pouvoir*. Montréal : Agence de distribution populaire inc.
- Fréchette, Michel. 1995. « Laval : Vaillancourt ou Rizzuto, c'est la même chose - Il faut des gens neufs ! » *La Presse* (Montréal), 13 mai: B3.
- Frégosi, Frank. 2006. « Regards contrastés sur la régulation municipale de l'islam ». *Les cahiers de la sécurité* 62 : 71-92.
- Friskien, Frances et Marcia Wallace. 2003. « Governing the Multicultural City-Region ». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 46 (2): 153-77.
- Frybès, Marcin 1992. « France : un équilibre pragmatique fragile ». Dans D. Lapeyronnie, dir. *Immigrés en Europe : Politiques locales d'intégration*. Paris : La Documentation française, 83-110.
- Fugère, Jean-Paul. 1945. « Le fait néo-canadien dans la vie montréalaise et dans la vie canadienne ». *L'Action nationale*: 354-66.
- Gagnon, Alain G. et Raffaele Iacovino. 2003. « Le projet interculturel québécois et l'élargissement des frontières de la citoyenneté ». Dans A.-G. Gagnon, dir. *Québec : État et société. Tome 2*. Montréal : Éditions Québec-Amérique, 413-36.

- Garbaye, Romain. 2002. « Ethnic Minority Participation in British and French Cities: a Historical-Institutionalist Perspective » *International Journal of Urban and Regional Research* 26 (3): 555-70.
- . 2006. *Getting into Local Power: The Politics of Ethnic Minorities in British and French Cities*. Oxford : Blackwell.
- Garcea, Joseph et Edward C Lesage, dir. 2005. *Municipal Reform in Canada. Reconfiguration, Re-Empowerment, and Rebalancing*. Don Mills : Oxford University Press.
- Garon, Muriel et Pierre Bosset. 2000. *Le droit à l'égalité : Des progrès remarquables, des inégalités persistantes*. Montréal : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.
- Gauthier, Ève. 2003. « Quelle place pour les citoyens à la Ville de Montréal ? » *Alternatives* 26 septembre.
- Gazibo, Mamoudou. 2002. « La démarche comparative binaire : éléments méthodologiques à partir d'une analyse de trajectoires contrastées de démocratisation ». *Revue internationale de politique comparée* 9 (3): 427-49.
- Gazibo, Mamoudou et Jane Jenson. 2004. *La politique comparée : fondements, enjeux et approches théoriques*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Geddes, Andrew et Virginie Guiraudon. 2005. « La construction d'un paradigme européen de lutte contre les discriminations ethniques à partir des modèles nationaux contrastés : une comparaison franco-britannique ». Dans L. Arnaud, dir. *Les minorités ethniques dans l'Union européenne*. Paris: La Découverte, 67-86.
- George, Alexander L. et Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge : MIT Press.
- Georgoulis, Kostas. 1985. « Motion inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée du Conseil ». Montréal : Fonds RCM. Archives de la Ville de Montréal.
- Germain, Annick et Martin Alain. 2006. « La gestion de la diversité à l'épreuve de la métropole ou les vertus de l'ad hocatisme montréalais ». Dans B. Jouve et A.-G. Gagnon, dir. *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 245-62.
- Germain, Annick, Francine Dansereau, Francine Bernèche, Cécile Poirier, et al. 2003. *Les pratiques de gestion municipale de la diversité à Montréal*. Montréal : INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- Germain, Annick, Julie-Elizabeth Gagnon et Anne-Lise Polo. 2003. *L'aménagement des lieux de culte des minorités ethniques : enjeux et dynamiques locales*. Montréal : Institut national de la recherche scientifique, Urbanisation, Culture et Société.
- Germain, Annick et Damaris Rose. 1993. *Vie de quartier et immigration*. Montréal : Institut national de la recherche scientifique, Urbanisation, Culture et Société.

- Germain, Annick et Mary Sweeney. 2002. La participation des organismes s'occupant d'immigrants et/ou de communautés culturelles aux instances de concertation de quartier. Montréal : Institut national de la recherche scientifique, Urbanisation, Culture et Société.
- Germain, Annick, Richard Morin et Gilles Sénécal. 2004. « L'évolution du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé par l'État ? » *Lien social et politiques - RIAC* 52 : 129-38.
- Good, Kristin. 2005. « Patterns of Politics in Canada's Immigrant-Receiving Cities and Suburbs ». *Policy Studies* 26 (3/4): 261-89.
- . 2006. *Multicultural Democracy in the City: Explaining Municipal Responsiveness to Immigrants and Ethno-cultural Minorities*. Thèse de doctorat. Département de science politique. University of Toronto.
- Grafmeyer, Yves et Joseph Isaac. 1984. *L'École de Chicago (textes traduits et présentés par Yves Grafmeyer et Isaac Joseph)*. Paris : Aubier.
- Graham, Katherine A., Susan D. Phillips et Allan M. Maslove, dir. 1998. *Urban Governance in Canada. Representation, Resources and Restructuring*. Toronto : Harcourt Brace and Company Canada.
- Graham, Katherine A. et Susan D. Phillips. 2007. « Another Fine Balance: Managing Diversity in Canadian Cities ». Dans K. Banting, T. J. Courchene et L. F. Seidle, dir. *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 155-94.
- Gravel, Claude. 1966. « Montréal doit interdire la discrimination dans les services publics qu'il règlemente ». *La Presse* (Montréal), 9 décembre.
- Greason, Vincent. 1998. « La nouvelle carte des structures régionales et locales ». *Relations*: 206-10.
- GRES (Groupe de recherche ethnicité et société). 1992. « Immigration et relations ethniques au Québec : un pluralisme en devenir ». Dans G. Daigle et G. Rocher, dir. *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 451-81.
- Gruda, Agnès. 1989. « Les fonctionnaires [de la Ville de Montréal] redoutent l'embauche des minorités ethniques ». *La Presse* (Montréal), 14 avril: A1.
- Haince, Marie-Claude. 2008. « Human Rights and Security Concerns: The Canadian Tradition of "Safe Haven" Reconsidered ». Texte de colloque *Canada as Refuge?*, Center of Canadian Studies, University of Edinburgh, le 2 mai (texte photocopié).
- Hall, Peter A. 1993. « Policy paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy Making in Britain. » *Comparative Politics* 25 (3): 275-96.
- . 2003. « Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. » Dans J. Mahoney et D. Ruschemeyer, dir. *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge : Cambridge University Press, 373-404.

- Hall, Peter A. et Rosemary C.R. Taylor. 1997. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *Revue française de science politique* 47 (3-4): 469-96.
- Hamel, Pierre. 1985. « Mouvements urbains et nouveaux modes de gestion du social ». Dans G. Dussault et V. Piché, dir. *L'inégalité sociale et les mécanismes du pouvoir*. Sillery : Presses de l'Université du Québec, 241-63.
- . 1989. « Développement local et action communautaire à l'heure du néo-corporatisme ». Dans B. Lévesque, A. Joyal et O. Chouinard, dir. *L'autre économie. Une économie alternative*. Québec : Les Presses de l'Université du Québec, 261-76.
- . 1991. *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- . 2005. «Municipal Reform in Quebec: The Trade-off between Centralization and Decentralization ». Dans J. Garcea et E. Lesage, dir. *Municipal Reform in Canada. Reconfiguration, Re-Empowerment, and Rebalancing*. Don Mills : Oxford University Press, 149-73.
- . 2006. « Participation, consultation publique et enjeux urbains : le cadre du débat public à Montréal et son évolution ». Dans L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy et M. Gauthier, dir. *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*. Paris : L'Harmattan, 229-40.
- Hamel, Pierre et Lizette Jalbert. 1989. *Le pouvoir local dans le contexte du fédéralisme canadien et de la restructuration de l'État*. Montréal : Groupe de recherche et d'étude sur les transformations sociales et économiques.
- Hamel, Pierre et Jean Rousseau. 2006. « Revisiting Municipal Reforms in Quebec and the New Responsibilities of Local Actors in a Globalizing World ». Dans R. Young et C. Leuprecht, dir. *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial-Relations in Canada*. Montréal & Kingston : McGill-Queen's University Press, 139-60.
- Hansen, Randall et Deanna Pikkov. 2008. « Integration of immigrants: A Defence ». Communication, Les citoyennetés à l'heure de la mondialisation, Montréal, 4 avril (texte imprimé)
- Hascoat, Monique. 1997. *Consultation générale sur le document intitulé : L'immigration au Québec de 1998 à 2000 – Prévoir et planifier*. Présentation à la Commission permanente de la culture le 18 septembre à Québec. Québec : Assemblée nationale. En ligne. <http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/journal/cc/970918.htm> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).
- . 2004. *Consultation générale sur le document intitulé : La planification des niveaux d'immigration 2005-2007*. Présentation à la Commission permanente de la culture le 17 février 2004 à Québec. Québec : Assemblée nationale. En ligne. <http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature1/DEBATS/journal/cc/040217.htm> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).

- Helly, Denise. 1996. *Le Québec face à la pluralité culturelle. Un bilan documentaire des politiques, 1977-1994*. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université Laval.
- . 1997. *Revue des études ethniques au Québec, 1977-1996*. Sainte-Foy, Québec : Institut national de recherche scientifique, Centre Culture et société.
- . 2000. « Le multiculturalisme canadien : De la promotion des cultures immigrées à la cohésion sociale 1971-1999 ». *Les Cahiers de l'URMIS* 6: 7-20.
- . 2001. « Communauté et citoyenneté. Les années 1990 : Enracinement local, responsabilité sociale ». *Anthropologie et sociétés* (25) 3: 11-29.
- . 2004. « Are Muslims Discriminated Against in Canada Since September 2001? ». *Canadian Ethnic Studies/Études ethniques au Canada* 36 (1): 24-47.
- Helly, Denise, Marc Lavallée et Marie Mc Andrew. 2000. « Citoyenneté et redéfinition des politiques publiques de gestion de la diversité : la position des organismes non gouvernementaux québécois ». *Recherches sociographiques* 41 (2): 271-98.
- Helly, Denise et Béchir Oueslati. 2007. « Traitement de la différence musulmane : Demandes de lieux de prières » *Immigration et Métropoles*, 5 pages.
- Hétu, Richard. 1990. « Les communautés culturelles ne s'ennuient pas de l'ère Drapeau » *La Presse* (Montréal), 3 novembre: B7.
- Higgins, Donald J. H. 1986. *Local and Urban Politics in Canada*. Toronto : Gage.
- Hoffmann-Martinot, Vincent. 2007. *Le gouvernement des villes. Une comparaison internationale*. Paris : L'Harmattan.
- Houda-Pépin, Fatima. 1992. « Le rôle des municipalités dans l'intégration raciale est grand » *La Presse* (Montréal), 21 juin: B2.
- Ioannou, Tina. 1983. *La communauté grecque du Québec*. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.
- Ireland, Patrick R. 1994. *The Policy Challenge of Ethnic Diversity. Immigrant Politics in France and Switzerland*. Cambridge : Harvard University Press.
- Isin, Engin et Myer Siemiatycki. 1999. « Fate and Faith: Claiming Urban Citizenship in Immigrant Toronto ». *CERIS Working Papers* 8 (juin).
- Istvanffy, Stewart. 1986. *Lettre à M. Robert Stafford, Coordonnateur du contenu du programme*. Montréal : Fonds du RCM, Ville de Montréal.
- Jalbert, Lizette. 1991. « La décentralisation : enjeux et perspectives ». Dans Louis Maheu et Arnaud Sales, dir. *La recomposition du politique*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 251-72.
- Jenson, Jane. 1994. « Understanding Politics: Contested Concepts of Identity in Political Science » Dans J. P. Bickerton et A.-G. Gagnon, dir. *Canadian Politics 2nd edition*. Peterborough : Broadview Press, 54-74.

- . 1997. « Fated to Live in Interesting Times: Canada's Changing Citizenship Regimes ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 30 (627-644).
- . 2008. « The European Union and the Social Investment Perspective. An Historical-Institutionalist Approach is Sociology Too ». Texte du colloque *Does European Integration Theory Need Sociology?* Rennes, du 11 au 16 avril (texte photocopié).
- Jenson, Jane et Susan D. Phillips. 1996. « Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada ». *International Journal of Canadian Studies* 14 (Automne): 111-36.
- Jenson, Jane et Denis Saint-Martin. 2006. « Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO TM Paradigm of an Active Society ». *Policy and Politics* 34 (3): 429-51.
- Jetté, Corinne. 1987. « City Hall Falls Down on Early Promises to Minorities ». *The Gazette* (Montréal).
- Jouve, Bernard. 2004. « Réingénierie et décentralisation au Québec. L'imputabilité politique en question ». *Le Devoir* (Montréal), 27 avril: A7.
- . 2006. « Défusion municipale et décentralisation à Montréal : vers une recomposition des relations entre les groupes ethnoculturels et la municipalité ». *Revue canadienne de science politique* 39 (1): 77-96.
- Jouve, Bernard et Alain-G. Gagnon. 2006. « Métropoles, diversité culturelle et changement politique ». Dans B. Jouve et A.-G. Gagnon, dir. *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 13-47.
- Juteau, Danielle. 2002. « The Citizen Makes an Entrée: Redefining the National Community in Quebec ». *Citizenship Studies* 6 (4): 441-58.
- Juteau, Danielle, Marie McAndrew et Linda Pietrantonio. 1996. « Les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques ». Dans K. Fall, R. Hadj-Moussa et D. Simeoni, dir. *Multiculturalisme ou intégration : un faux débat*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 147-58.
- . 1998. « Multiculturalism à la Canadian et Intégration à la Québécoise. Transcending their Limits ». Dans R. Bauböck et J. Rundell, dir. *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*. Aldershot: Ashgate, 95-110.
- Katznelson, Ira. 1997. « Structure and Configuration in Comparative Politics ». Dans Mark Irving Lichbach et Alan S. Zuckerman, dir. *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge : Cambridge University Press, 81-112.
- Keating, Michael. 1991. *Comparative Urban Politics: Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*. Aldershot : Edward Elgar.
- Kent, Tom. 2008. « How to give Meaning to Canadian Citizenship? » *Institute of Intergovernmental Relations. School of Policy Studies, Queen's University Working Paper* (08-2008) : 6 pages.

- Kitschelt, Herbert. 1989. *The Logics of Party Formation*. London : Cornwell University Press.
- Koopmans Ruud and Paul Statham, 2000. « Migration, Ethnic Relations, and Xenophobia as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach ». Dans Ruud Koopmans et Paul Statham, dir. *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*. Oxford : Oxford University Press, 13-56.
- Krasner, Stephen D. 1984. « Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics » *Comparative Politics* 16 (2): 223-46.
- Kruger, Erin, Marlene Mulder et Bojan Korenic. 2004. « Canada after 11 September: Security Measures and “Preferred” Immigrants ». *Mediterranean Quarterly* 15 (4): 72-87.
- Kymlicka, Will. 2001. *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*. Montréal : Boréal.
- . 2003. *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*. Montréal : Boréal.
- La Patrie. 1942. « Les Néo-Canadiens de Montréal ». *La Patrie* (Montréal), 2 août.
- Labelle, Micheline. 1997. « Pluralisme, intégration et citoyenneté, enjeux sociaux et politiques à propos du Québec ». Dans S. Abou et K. Haddad, dir. *Diversité linguistique et culturelle et enjeux du développement*. Beyrouth: Université Saint-Joseph, 13-28.
- . 1998. *Immigration et diversité ethnoculturelle : les politiques québécoises*. Montréal : Université McGill Programme d'études sur le Québec.
- Labelle, Micheline, Ann-Marie Field et Jean-Claude Icart. 2007. *Les dimensions d'intégration des immigrants des minorités ethnoculturelles et des groupes racisés au Québec*. Québec : Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC).
- Labelle, Micheline, Ginette Legault, Julie Cloutier, Nathalie 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 K. Fall, R. Hadj-Moussa et D. Simeoni, dir. *Les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 259-75.
- Labelle, Micheline et Daniel Salée. 1999. « La citoyenneté en question : l'État canadien face à l'immigration et à la diversité nationale et culturelle ». *Sociologie et sociétés* 31 (2): 125-44.
- Laforest, Rachel. 2006. « State-Sector Relations: Crisis and Challenges in Quebec ». *The Philanthropist* 20 (3): 171-84.
- Lapeyronnie, Didier, dir. 1992. *Immigrés en Europe. Politiques locales d'intégration*. Paris : La documentation française.
- Lapeyronnie, Didier. 1993. *L'individu et les minorités : la France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrés*. Paris : Presses universitaires de France.

- Latendresse, Anne. 2004. « La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises : rupture ou continuité ? » Dans B. Jouve et P. Booth, dir. *Démocraties métropolitaines*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 155-74.
- Laurin, Renée. 1996. « Une administration municipale comparable à celles de Québec et Laval ». *Le Droit* (Ottawa) 27 avril: 3.
- Le Blanc, Marie-France. 2004. « La grande séduction. Depuis 2002, Montréal a réalisé d'importants progrès qui en font une ville améliorée ». *La Presse* (Montréal), 19 juin: A24.
- Le Devoir. 1986. « Dupras s'engage à favoriser la participation des communautés culturelles à la vie montréalaise ». *Le Devoir* (Montréal), 20 septembre: A3.
- Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique* 45 (1): 57-95.
- Le Petit Journal. 1967. « Des preuves? En voilà ». *Le Petit Journal* (Montréal), semaine du 6 août.
- Le Journal de Montréal. 1983. « Les Noirs veulent plus de pouvoir ». *Le Journal de Montréal* (Montréal), 14 août.
- Leclerc, Jean-Claude. 1984a. « La CUM face au racisme » *Le Devoir* (Montréal), 30 mai.
- . 1984b. « Raciste et sexiste ». *Le Devoir* (Montréal), 18 décembre.
- Légaré, Caroline. 2006. *Étude comparative des ententes entre le MICC et les villes ou CRÉ en matière d'immigration*. Québec : Ville de Québec.
- Lehouillier, Gilles. 1997. « Pour soutenir le développement local et régional ». *Municipalité* août-septembre: 5-7.
- Lemieux, Vincent. 1980. « Quel État du Québec ? » Dans G. Boismenu, L. Mailhot et J. Rouillard, dir. *Le Québec en textes. 1940-1980*. Montréal : Boréal Express, 340-346.
- Lemire, Francine, Danielle Juteau, Sébastien Arcand et Sirma Bilge. 2005. « Le débat sur la réforme municipale à Montréal. La place de la variable linguistique ». *Recherches sociographiques* 46 (1): 67-96.
- Leroux, Pierre. 1983. « La communauté noire blâme l'administration Drapeau pour sa politique "blanche" » *Le Journal de Montréal* (Montréal), 14 août.
- Léveillé, Jacques. 1988. « Pouvoir local et politiques publiques à Montréal : renouveau dans les modalités d'exercice du pouvoir urbain ». *Cahiers de recherche sociologique* 6 (2): 37-63.
- Lévesque, Benoît. 2005. « Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois ? » Dans D. Lafontaine et J. Bruno, dir. *Territoires et fonctions. Tome 1*. Rimouski : Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) et le Groupe de

recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est-du-Québec (GRIDEQ) Université du Québec à Rimouski, 15-43.

- Lévesque, Kathleen. 1994a. « Sondage Sondagem-Le Devoir : Jean Doré demeure le favori » *Le Devoir* (Montréal), 5 avril: A1.
- . 1994b. « Plus de pouvoirs pour Montréal ? : Laurin se fait des amis ». *Le Devoir* (Montréal), 4 octobre: A3.
- . 1994c. « Bourque réduit son entourage au maximum ». *Le Devoir* (Montréal), 30 décembre: A3.
- . 1997. « Fait rare : un maire en minorité dans la métropole ». Dans R. Côté, dir. *Québec 1998*. Montréal : Fides/Le Devoir, 303-7.
- . 2007a. « L'immigration, terrain miné ? ». *Le Devoir* (Montréal), 15 septembre: A1.
- . 2007b. « La grande ville balkanisée ». *Le Devoir* (Montréal), 22 septembre: C1.
- Lévesque, René. 1983. « C'est le début d'un temps nouveau [Extraits du discours inaugural] » *Le Devoir* (Montréal), 24 mars.
- Levine, Marc V. 1997. *La reconquête de Montréal*. Montréal : VLB Éditeur.
- Li, Peter S. 2003. « Deconstructing Canada's Discourse of Immigrant Integration ». *Journal of International Migration and Integration* 4 (3): 315-33.
- Lightbody, James. 2006. *City Politics, Canada*. Peterborough : Broadview Press.
- Lijphart, Arend. 1971. « Comparative Politics and the Comparative Method » *The American Political Science Review* 65 (3): 682-93.
- Linteau, Paul-André. 1992. *Brève histoire de Montréal*. Montréal : Les Éditions du Boréal.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York : Russell Sage Foundation.
- Logan, John R., Richard D. Alba et Wenquan Zhang. 2002. « Immigrant Enclaves and Ethnic Communities in New York and Los Angeles ». *American Sociological Review* 67 (avril): 299-322.
- Lord, Guy et Daniel Chénard. 1974. « Les structures politiques et administratives des municipalités urbaines du Québec. Annexes du rapport sur l'urbanisation ». Montréal : Université de Montréal - Centre de recherche en droit public.
- Lustiger-Thaler, Henri. 1993. « Les limites de la démocratie, les frontières de l'autonomie ». *Recherches sociographiques* 34 (3): 469-85.
- . 1994. « La dignité et l'État : nouvelles assises de la citoyenneté ». *Sociologie et sociétés* XXVI (2): 145-64.
- Lustiger-Thaler, Henri et Eric Shragge. 1998. « The New Urban Left: Parties without Actors ». *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (2): 233-44.

- MacLennan, Hugh. 1945. *Two Solitudes*. Toronto : Collins.
- Magnusson, Warren. 1983. « Introduction: The development of Canadian Urban Government ». Dans W. Magnusson et A. Sancton. 1983. *City Politics in Canada*. Toronto/Buffalo : University of Toronto Press, 3-57.
- Mahnig, Hans. 2004. « The Politics of Minority-Majority Relations: How Immigrants Policies Developed in Paris, Berlin and Zurich ». Dans R. Penninx et al., dir. *Citizenship in European Cities*. Hans : Ashgate, 17-37.
- Mahoney, James. 2000. « Path Dependence in Historical Sociology ». *Theory and Society* 29 (4): 507-48.
- . 2003. « Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis ». Dans James Mahoney et Dietrich Ruschemeyer, dir. *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge : Cambridge University Press, 337-72.
- . 2007. « Qualitative Methodology and Comparative Politics ». *Comparative Political Studies* 40 (2): 122-44.
- Mahoney, James et Dietrich Ruschemeyer. 2003. « Comparative Historical Analysis. Achievements and Agendas ». Dans J. Mahoney et D. Ruschemeyer, dir. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-38.
- Mahoney, James et Kathleen Thelen. 2008. « How Historical Institutionalists Explain Change? » *Manuscrit photocopié mais non publié*. (avril).
- Malservisi, Mauro F. 1973. *La contribution des Québécois des groupes ethniques autres que français et britannique au développement du Québec*. Montréal : Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec.
- Marsolais, Claude-V. 1995. « Demi-succès du colloque sur la décentralisation ». *La Presse* (Montréal), 1^{er} septembre: A5.
- Masse, Denis. 1986 « Les p'tits commerces de M. Cheung ». *La Presse* (Montréal), 24 octobre: A8.
- Masson, Claude. 1994. « Bourque et Doré, plus semblables que différents ». *La Presse* (Montréal), 22 octobre: B2.
- . 1997. « Laval a besoin d'une forte opposition » *La Presse* (Montréal), 30 octobre: B2.
- Masson, Dominique. 2006. « Constructing Scale/Contesting Scale: Women's Movement and Rescaling Politics in Quebec ». *Social Politics: International Studies in Gender, State et Society* 13 (4): 462-86.
- Matheson, Andrew. 2006. « La représentation politique des Sud-Asiatiques canadiens dans les banlieues ». *Perspectives électorales* 8 (2): 26-31.

- Maussen, Marcel. 2005. « Making Muslim Presence Meaningful. Studies on Islam and Mosques in Western Europe ». *Amsterdam School for Social Science Research Working Paper* 05/03.
- McLeod Arnopoulos, Sheila. 1983. « Une police insensible aux minorités ? ». *Le Devoir* (Montréal), 18 mars.
- McAndrew, Marie. 2003. « Immigration, pluralisme et éducation. » Dans A.-G. Gagnon, dir. *Québec: État et société. Tome 2*. Montréal : Éditions Québec Amérique, 345-68.
- . 2007a. « Des balises pour une société ouverte et inclusive ». *Options politiques* septembre: 45-51.
- . 2007b. « Quebec's Interculturalism Policy: An Alternative Vision ». Dans K. Banting, T. J. Courchene et L. F. Seidle, dir. *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 143-54.
- McAndrew, Marie, Denise Helly et Tessier Caroline. 2005. « Pour un débat éclairé sur la politique canadienne du multiculturalisme : une analyse de la nature des organismes et des projets subventionnés (1983-2002) ». *Politique et sociétés* 24 (1): 49-71.
- McAndrew, Marie et Maryse Potvin. 1996. « Le racisme dans les médias ». Dans M. McAndrew et M. Potvin, dir. *Le Racisme au Québec : élément d'un diagnostic*. Montréal : Ministère des Affaires interculturelles, de l'Immigration et des Communautés culturelles.
- McDonough, Sheila. 1994. « Muslims of Montreal » Dans Y. Y. Haddad et J. I. Smith, dir. *Muslim Communities in North America*. Albany : State University of New York Press, 317-33.
- McGahan, Peter. 1986. *Urban sociology in Canada. 2nd ed*. Toronto : Butterworths.
- McKay-Panos, Linda 2005. « Post 9/11 Legislation and Policy in Canada - Neo-McCarthyism? » *University of New Brunswick Law Journal* 54: 178-86.
- McRoberts, Kenneth. 1999. *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*. Cap-Saint-Ignace : Les Éditions du Boréal.
- McRoberts, Kenneth et Dale Posgate. 1983. *Développement et modernisation du Québec*. Ville Saint-Laurent : Boréal.
- Meintel, Deidre, Victor Piché, Danielle Juteau et Sylvie Fortin. 1997. *Le Quartier Côte-des-Neiges à Montréal. Les interfaces de la pluriethnicité*. Paris/Montréal : L'Harmattan.
- Mélançon, Pierre-Yves. 1990. « Lettres de démission des conseillers du RCM ». Dans B. Weston et J.-H. Roy, dir. *Politique urbaine à Montréal : un guide du citoyen*. Montréal : Guernica, 270-1.
- Meynaud, Jean et Jacques Léveillé. 1973. *La régionalisation municipale au Québec*. Montréal : Nouvelle Frontière.

- Milner, Henry. 1988. « The Montreal Citizen's Movement, Then and Now ». *Quebec Studies* 6: 1-11.
- Montpetit, Éric. 2007. *Le fédéralisme d'ouverture. La recherche d'une légitimité canadienne au Québec*. Québec : Septentrion.
- Morissette, Hugo. 2008. « Laval mise sur l'immigration. 37 000 emplois à combler d'ici 2010 ». *Courrier Laval* (Laval), 28 février.
- Myles, Brian. 1997a. « Tour de ville avec Marie-Josée Bonin, chef d'Option Laval ». *Le Devoir* (Montréal), 21 octobre: A3.
- . 1997b. « La campagne électorale à Laval ». *Le Devoir* (Montréal), 31 octobre: A3.
- Myles, John et Feng Hou. 2004. « Changing Colors: Spatial Assimilation and New Racial Minority Immigrants ». *The Canadian Journal of Sociology* 29 (1): 29-58.
- Noël, André. 1986. « Un débat à la radio serait inutile estime Jean Doré ». *La Presse* (Montréal), 3 novembre: B4.
- Noiriel, Gérard. 2002. *Atlas de l'immigration en France : exclusion, intégration...* Paris : Éditions autrement.
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* Cambridge : Cambridge University Press.
- Oliver, Michael. 1991. *The Passionate Debate. The Social and Political Ideas of Quebec Nationalism 1920-1945*. Montréal : Véhicule Press.
- Ombudsman de Montréal. 2008. *Promouvoir le respect. Assurer l'équité. Rapport annuel 2007*. Montréal : Ombudsman de Montréal.
- Papillon, Martin. 2002. *Immigration, Diversity and Social Inclusion in Canada's Cities*. Ottawa : Canadian Policy Research Network.
- Paré, Sylvie, Winnie Frohn et Marie-Ève Laurin. 2002. « Diversification des populations dans la région de Montréal : de nouveaux défis de la gestion urbaine ». *Administration publique du Canada* 45 (2): 195-216.
- Patrimoine canadien. 2007. « Le Programme du multiculturalisme 2007 » Présentation lors de l'atelier de conférence Metropolis. Communautés d'accueil - Appui du multiculturalisme et de l'antiracisme, mars.
- Pelletier, Francine. 1992. « Festival néo-nazi : que la fête s'arrête ! » *La Presse* (Montréal), 13 juin.
- Pelletier, René. 1990. *Volet qualitatif en vue de la préparation du Sommet de la personne*. Laval : Ville de Laval.
- Pépin, André. 1996. « Bourque défendra le respect de la réalité linguistique ». *La Presse* (Montréal), 19 mars: B1.

- Perrault, Robert. 2000. « Notes pour une allocution de monsieur Robert Perrault, ministre des Relations avec les Citoyens et de l'Immigration, sur la réforme des services d'intégration et de francisation », 1^{er} novembre.
- Piché, Victor. 1986. « La présence et la localisation des groupes ethniques et raciaux de Montréal ». Dans Conseil des communautés culturelles et de l'immigration du Québec, *Séminaire sur les relations raciales dans le contexte urbain*. Montréal : Conseil des communautés culturelles et de l'immigration du Québec, 3-6.
- Pierson, Paul. 1993. « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change ». *World Politics* 45 (4): 595-628.
- . 2000. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *The American Political Science Review* 94 (2): 251-67.
- . 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- Pierson, Paul et Theda Skocpol. 2002. « Historical Institutionalism in Contemporary Political Science ». Dans I. Katznelson et H. Milner, dir. *Political Science: The State of the Discipline*. New York : W.W. Norton, 693-721.
- Pilon, Gilles. 1983. « Selon Pierre Desmarais II, il n'est pas question que la police se mette à faire du racisme ». *Le Journal de Montréal* (Montréal), 23 septembre.
- Poirier, Cécile. 2004. *L'ethnicité comme ressource politique : partage de l'espace urbain et gestion de la diversité à Montréal et à Bordeaux*. Thèse de doctorat. INRS-Urbanisation, Culture et Société (Université du Québec à Montréal) et Université de Bordeaux-3.
- Poirier, Christian. 2004. « The Management of Ethnic Diversity and Comparative City Governance in Canada ». Texte du colloque *Municipal Responses to Ethnocultural Diversity*, University of Manitoba, Winnipeg, le 3 juin (texte photocopie).
- . 2006a. « Ethnocultural Diversity, Democracy, and Intergovernmental Relations in Canadian Cities ». Dans R. Young et C. Leuprecht, dir. *Canada: The State of the Federation, 2004. Municipal-federal-provincial Relations in Canada*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 201-20.
- . 2006b. « Communautés ethniques, groupes d'intérêts et institutions à Ottawa et Vancouver ». Dans B. Jouve et A.-G. Gagnon, dir. *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 263-83.
- Poitras, Claire. 2003. « L'histoire urbaine au Canada : l'espace, les citoyens et les gouvernants ». *Revue d'histoire urbaine* 32 (1): 42-53.
- Porter, John. 1965. *The Vertical Mosaic. An Analysis of Social Class and Power in Canada*. Toronto : University of Toronto Press.
- Preston, Valerie et Madeleine Wong. 2002. « Immigration and Canadian Cities: Building Inclusion » Dans C. Andrew, K. Graham et S. D. Phillips, dir. *Urban*

Affairs. Back on the Policy Agenda. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 23-44.

- Prosperi, Paolo. 2006. *The Politics of Multiculturalism Reform in Canada: Institutions, Ideas and Public Agendas.* Thèse de doctorat. Département de science politique. Université de Montréal.
- Proulx, Marc-Urbain. 1997a. « La politique municipale et régionale ». Dans R. Côté, dir. *Québec 1998.* Montréal : Fides/Le Devoir, 323-8.
- . 1997b. « La décentralisation comme politique régionale ». Dans S. Côté, J.-L. Klein et M.-U. Proulx, dir. *Action collective et décentralisation.* Rimouski : GRIDEQ et GRIR, 41-62.
- Qadeer, Mohamed. 1997. « Pluralistic Planning for Multicultural Cities: The Canadian Practice ». *Journal of the American Planning Association* 63 (4): 481-94.
- Qadeer, Mohamed et Maghfoor Chaudhry. 2000. « The Planning System and the Development of Mosques in the Greater Toronto Area ». *Plan Canada* 40 (2): 17-21.
- Québec (Province). 1986. *La campagne électorale à Montréal : présence des candidats chez les communautés culturelles.* Montréal : Gouvernement du Québec.
- . 1990. *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration.* Montréal : Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration. Direction des communications.
- . 1992. *Développer les régions du Québec.* Québec : Ministère du Conseil exécutif Secrétariat aux affaires régionales.
- . 1995. *Décentralisation : un choix de société.* Québec : Ministère du Conseil exécutif.
- . 2004a. *Briller parmi les meilleurs. Devenir maître de son développement, La force des régions. Phase 1. Une nouvelle gouvernance régionale.* Québec : Gouvernement du Québec.
- . 2004b. *Briller parmi les meilleurs. Des valeurs partagées et des intérêts communs.* Québec : Gouvernement du Québec.
- . 2004c. *Plan d'action en immigration, intégration et relations interculturelles - Pour une insertion réussie en emploi.* Communiqué de presse (Québec), 20 mai.
- . 2005a. *Portraits statistiques de la population immigrée recensée en 2001. Ville de Montréal et ses arrondissements. Recensement de 2001 : données ethnoculturelles.* Québec : Gouvernement du Québec.
- . 2005b. *Des valeurs partagées, des intérêts communs. Laval, Plan d'action.* Laval : Gouvernement du Québec.

- . 2005c. *Briller parmi les meilleurs. Plan stratégique 2005-2008. Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles*. Montréal : Gouvernement du Québec.
- . 2006. *Bulletin statistique trimestriel sur l'immigration permanente au Québec. 3e trimestre 2006*. Montréal : Gouvernement du Québec.
- . 2007a. *Portraits régionaux 1996-2005. Caractéristiques des immigrants établis au Québec et dans les régions en 2007*. Montréal : Gouvernement du Québec.
- . 2007b. *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*. Québec : Publications du Québec.
- . 2007c. *Pour plus de rigueur et de transparence : le gouvernement du Québec modifie la gestion des sommes destinées à l'intégration et la francisation des immigrants*. Communiqué de presse (Québec), 1^{er} novembre.
- . 2007d. *Des valeurs partagées, des intérêts communs. Pour assurer la pleine participation des Québécois des communautés culturelles au développement du Québec. Laval et sa région - Suivi de la mise en œuvre*. Laval : Gouvernement du Québec.
- . 2008. *Bulletin statistique sur l'immigration permanente au Québec. 1er trimestre 2008*. Montréal : Immigration et Communautés culturelles. Direction de la recherche et de l'analyse prospective.
- Quesnel, Louise. 1992. *L'élection exceptionnelle mais sans surprise : Montréal 1990*. Québec : Laboratoire d'études politiques et administratives de l'Université Laval.
- . 1995. « La vie locale et régionale. La région, réalité politique ». Dans D. Monière et R. Côté, dir. *L'année politique au Québec 1994-1995*. Montréal : Fides. En ligne. http://www.pum.umontreal.ca/apqc/94_5/quesnel/quesnel.htm (page consultée le 1^{er} juillet 2008).
- . 1997. « Partenariat et fusion : défi ou impasse pour les municipalités ? ». Dans R. Boily, dir. *L'année politique au Québec 1995-1996*. Montréal : Fides. En ligne. http://www.pum.umontreal.ca/apqc/95_6/quesnel/quesnel.htm (page consultée le 1^{er} juillet 2008).
- . 1999. « Le local dans la glace ». Dans R. Boily, dir. *L'année politique au Québec 1997-1998*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal. En ligne. http://www.pum.umontreal.ca/apqc/97_98/quesnel/quesnel.htm (page consultée le 1^{er} juillet 2008).
- Quesnel, Louise, Laurence Bherer et Marie-Rose Sénéchal. 2005. « Fusion municipale et territoire de proximité ». Dans L. Bherer, J.-P. Collin, É. Kerrouche et J. Palard, dir. *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 427-53.

- Quesnel-Ouellet, Louise. 1982. « Les partis politiques locaux au Québec ». Dans V. Lemieux, dir. *Personnel et partis politiques au Québec*. Montréal : Les Éditions du Boréal Express, 277-306.
- . 1986. « Les partis politiques locaux au Québec ». Dans B. Guy et L. Jacques, dir. *Le système politique de Montréal*. Montréal : ACFAS, Les cahiers de l'ACFAS, 317-51.
- Radice, Martha. 2008. « Les rues commerçantes en contexte pluriethnique : entre le confort et la différence ». Dans M. Radice et X. Leloup, dir. *Les nouveaux territoires de l'ethnicité*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 235-58.
- Radio Canada, 2004. « Les maires canadiens peaufinent leur stratégie », le 23 janvier. En ligne. <http://www.radio-canada.ca/regions/Ontario/nouvelles/200401/23/008-mairstoronto.shtml> (page consultée le 1^{er} juillet 2008).
- Ragin, Charles C. 2000. *Fuzzy-set social science*. Chicago : University of Chicago Press.
- RCM. 1984. *La Ville de Montréal et ses minorités ethniques. Le RCM réclame des mesures concrètes de l'administration*. Montréal : Fonds du RCM, Archives de la Ville de Montréal.
- . 1986. *Résolution adoptée au conseil général du RCM*. Montréal : Fonds du RCM, Archives de la Ville de Montréal.
- . 1987a. *Procès verbal du comité ethnique provisoire*. Montréal : Fonds du RCM, Archives de la Ville de Montréal.
- . 1987b. *Priorités d'action politique sur les communautés culturelles*. Montréal : Fonds du RCM, Archives de la Ville de Montréal.
- . 1988. *Mémoire du comité des communautés culturelles du RCM sur le rôle à jouer par la Ville de Montréal dans les relations interethniques*. Montréal : Fonds du RCM, Archives de la Ville de Montréal.
- Reichhold, Stephan. 1999. « Le rôle et l'action des organismes communautaires dans l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées et immigrantes au Québec ». Dans M. McAndrew, A.-C. Decouflé et C. Ciceri, dir. *Les politiques d'immigration et d'intégration au Canada et en France: analyses comparées et perspectives de recherche*. [France] : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité de la France ; [Ottawa] : Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.
- Renaud, Jean et Gustave Goldmann. 2005. « Les répercussions du 11 septembre 2001 sur l'établissement économique des nouveaux immigrants au Canada et au Québec ». *Recherches sociographiques* 46 (281-299).
- Rivard, Mathieu, Serge Belley, Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin et Pierre J. Hamel. 2005. « Les nouvelles tendances dans le domaine municipal au Québec : Changer et rechanger les façons de faire pour mieux servir les

- citoyens ». (texte de conférence, tenue dans le cadre de l'ACFAS à Chicoutimi le 10 mai). Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi.
- Rivard, Mathieu, Mariona Tomàs et Jean-Pierre Collin. 2004. *La gouvernance métropolitaine à Montréal*. Montréal : Ville de Montréal et INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- Robert, Jean-Claude. 1980. « La Révolution tranquille ». Dans G. Boismenu, L. Mailhot et J. Rouillard, dir. *Le Québec en textes. 1940-1980*. Montréal : Boréal Express, 207-13.
- Robitaille, Antoine. 2004a. « Montréal pourrait devenir "ingouvernable" » *Le Devoir* (Montréal), 12 novembre: A1.
- . 2004b. « Contrat de ville non respecté. Montréal en a gros sur le cœur contre Québec. Zampino fait l'éloge du gouvernement fédéral ». *Le Devoir* (Montréal), 30 novembre: A5.
- Rocher, François, Micheline Labelle, Ann-Marie Field et Jean-Claude Icart. 2007. *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois : généalogie d'un néologisme*. Québec : Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC).
- Rodrigue, Sébastien. 2008. « Benoit Labonté confirmé chef de Vision Montréal » *La Presse* (Montréal), 2 mai: A5.
- Rose, Damaris. 2002. « Des recherches antérieures : tour d'horizon des enjeux soulevés ». Dans *L'insertion des immigrants dans le logement social à l'heure de la réorganisation municipale : problématique et enjeux*, Société d'habitation du Québec. Université de Montréal : Gouvernement du Québec.
- Rotrand, Marvin. 1990. « Lettres de démission des conseillers du RCM ». Dans B. Weston et J.-H. Roy, dir. *Politique urbaine à Montréal : un guide du citoyen*. Montréal : Guernica, 271-4.
- Rowat, Donald. 1969. « Le système municipal canadien ». Dans L. Sabourin, dir. *Le système politique du Canada*. Ottawa : Éditions de l'Université d'Ottawa, 319-35.
- Sabatier, Paul A. et Edella Schlager. 2000. « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines ». *Revue française de science politique* 50 (2): 209-34.
- Salée, Daniel. 2007. « The Quebec State and the Management of Ethnocultural Diversity: Perspectives on an Ambiguous Record ». Dans K. Banting, T. J. Courchene et L. F. Seidle, dir. *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 105-42.
- Salter, Mark. 2006. « Canadian Post-9/11 Border Policy: Security and Spill-over ». Dans M. Orsini et M. Smith, dir. *Critical Policy Studies: Contemporary Canadian Approaches*. Vancouver : University of British Columbia Press, 299-319.

- Sancton, Andrew. 2004. « Beyond the Municipal: Governance for Canadian Cities ». *Policy Options/Options Politiques* février : 26-31.
- . 2006. « Fusions et défusions municipales au Québec et en Ontario ». Dans F. Pétry, É. Bélanger et L. M. Imbeau, dir. *Le Parti libéral : enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 321-38.
- Sandercock, Leonie. 2000. « Cities of (In)difference and the Challenge for Planning » *DISP* 140: 7-15.
- . 2003. *Cosmopolis II: Mongrel Cities*. London, New York : Continuum.
- Sartori, Giovanni. 1994. « Bien comparer, mal comparer ». *Revue internationale de politique comparée* 1 (1): 19-36.
- Schnapper, Dominique. 2003. *La communauté des citoyens : sur l'idée moderne de nation*. Paris : Gallimard.
- Séguin, Anne-Marie et Gérard Divay. 2003. « Le contrat de ville de Montréal et la lutte à l'exclusion ». Dans M. Venne, dir. *L'annuaire du Québec 2004*, Montréal : Fides, 824-35.
- Seidle, Leslie F. 2008. *Canada, Country Profile – Comparative Research and Analysis Country Profiles*. Québec : Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC).
- Siemiatycki, Myer et Engin Isin. 1997. « Immigration, Diversity and Urban Citizenship in Toronto » *Revue canadienne des sciences régionales/Canadian Journal of Regional Science* XX (1,2): 73-102.
- Siemiatycki, Myer et Anver Saloojee. 2002. « Ethnoracial Political Representation in Toronto: Patterns and Problems ». *Journal of International Migration and Integration* 3 (2): 241-73.
- Simard, Carolle. 1998. *La place de l'autre : fonctionnaires et immigrants au Québec*. Saint-Laurent : Fides.
- . 2003. « Les élus issus des groupes ethniques minoritaires à Montréal : perceptions et représentations politiques, une étude exploratoire ». *Politique et sociétés* 22 (1): 53-78.
- . 2005. « Qui nous gouverne au niveau municipal ? Reproduction ou renouvellement ? » Dans Pierre Delorme, dir. *La ville autrement*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 97-120.
- Simard, Myriam. 1996. « La politique québécoise de régionalisation de l'immigration : enjeux et paradoxes ». *Recherches sociographiques* XXXVIII (3): 439-69.
- Sitahal, Lawrence. 1974. « Le Negro Community Center ». Dans *Petite Bourgogne. Les gens du Québec*. Montréal : Éditions québécoises, 71-2.

- Société conseil Mercer. 1989. *Diagnostic organisationnel en relation avec l'égalité en emploi pour les membres des communautés culturelles*. Montréal : Société conseil Mercer.
- Soumis, Laurent 1993. « Vaillancourt triomphe à Laval. L'opposition mord la poussière et n'obtient aucun siège » *Le Devoir* (Montréal), 8 novembre: A1.
- Soysal, Yasemin. 1994. *Limits of Citizenship, Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago : The University of Chicago Press.
- SPPMM (Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal). 2006. *À la Ville de Montréal, le favoritisme se répand dans l'indifférence générale*. Communiqué (Montréal) 7 novembre.
- Statistique Canada. 2007. *Immigration au Canada : un portrait de la population née à l'étranger, Recensement de 2006*. Ottawa. Produit no 97-557-XIF au catalogue de Statistique Canada.
- . 2008a. *Regard sur la démographie canadienne*. Ottawa. Produit no 91-003-X au catalogue de Statistique Canada.
- . 2008b. *La mosaïque ethnoculturelle du Canada, Recensement de 2006*. Ottawa. Produit no 97-562-X au catalogue de Statistique Canada.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen et Frank Longstreth. 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge England ; New York : Cambridge University Press.
- Stone, Clarence. 2005. « Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis », *Urban Affairs Review*, 40 (3): 309-341.
- Streeck, Wolfgang et Kathleen Thelen. 2005. « Institutional Change in Advanced Political Economies ». Dans W. Streeck et K. Thelen, dir. *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford : Oxford University Press, 1-39.
- Tate, Ellen et Louise Quesnel. 1995. « Accessibility of Municipal Services for Ethnocultural Populations in Toronto and Montreal », *Administration publique du Canada* (38)3: 325-351.
- Tasso, Lily. 1984. « Fonction publique : Les minorités sont sous représentées ». *La Presse* (Montréal), 18 décembre.
- Taylor, Charles. 1994. *La politique de la reconnaissance*. Paris : Flammarion.
- TCRI (Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes). 2007. *Dépôt du budget 2007-2008 : Les organismes de service aux personnes réfugiées et immigrantes demandent au gouvernement Charest d'investir sérieusement dans les mesures d'intégration pour les nouveaux arrivants*. Communiqué de presse (Montréal), 22 mai.
- The Gazette. 1983. « Montreal Police Force May Get Race Training » *The Gazette* (Montréal), 18 août.

- . 1986. « Dupras Moves on Ethnics ». *The Gazette* (Montréal), 25 septembre: B2.
- . 1987. « Hire Minorities for Top Posts Now, City Urged ». *The Gazette* (Montréal), 15 décembre.
- The Monitor. 1983. « Affirmation Action Expected on Minority Hiring Practice ». *The Monitor* (Montréal), 29 mars.
- Thelen, Kathleen. 1999. « Historical Institutionalism in Comparative Politics » *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.
- . 2003. « How Institutions Evolve ». Dans J. Mahoney et D. Rueschemeyer, dir. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge : Cambridge University Press, 208-40.
- Thelen, Kathleen et Sven Steinmo. 1992. « Historical Institutionalism in Comparative Politics ». Dans K. Thelen, S. Steinmo et F. Longstreth, dir. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge : Cambridge University Press, 1-32.
- Thomas, Timothy. 1995. « New Forms of Political Representation: European Ecological Politics and the Montreal Citizen's Movement ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 28 (3): 509-31.
- . 1997. *A City with a Difference. The Rise and Fall of the Montreal Citizen's Movement*. Montréal : Véhicule Press.
- Tilly, Charles. 2001. « Mechanisms in Political Processes ». *Annual Review of Political Science* 4 (1): 21-41.
- Tindal, Richard et Susan Tindal. 1995. *Local Government in Canada*. 4th ed. Toronto ; Montréal : McGraw-Hill Ryerson.
- . 2000. *Local Government in Canada*. 5th ed. Scarborough : Nelson Thomson Learning.
- Tremblay, Gérald. 2007. « Pour corriger le déséquilibre fiscal envers les villes ». *Le Devoir* (Montréal), 7 novembre: A9.
- Trépanier, Marie-Odile. 2003. « La réforme montréalaise et la volatilisation de la CUM ». Actes de colloque tenu dans le cadre des *Entretiens Jacques Cartier*. Lyon, le 13 novembre (texte photocopié).
- Trudel, Clément. 1987. « SOS Racisme tiendra son premier congrès à Montréal en mars 1988 ». *Le Devoir* (Montréal), 10 octobre.
- Turgeon, Luc. 2006. « Les villes dans le système intergouvernemental canadien ». Dans A.-G. Gagnon, dir. *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 403-27.
- UMQ (Union des municipalités du Québec). 2003. « Création des conférences régionales des élus. L'UMQ reçoit favorablement les dispositions du Projet de loi 34 ». *Bulletin carrefour municipal* 14 novembre.

- Vaillancourt, Gilles. 1991. *Notes pour une allocution de Monsieur Gilles Vaillancourt, maire de Laval. Conférence de presse sur le Sommet de la personne*. Laval : Ville de Laval.
- Vatz Laaroussi, Michèle. 2005. « L'immigration en dehors des métropoles : vers une relecture des concepts interculturels ». *Études ethniques au Canada XXXVII* (3): 97-113.
- Verdon, Kathleen. 1988. *L'interculturalisme : Une nouvelle approche pour une nouvelle réalité*. Notes pour une allocution de Kathleen Verdon à l'occasion de la Journée d'échange organisée par le Conseil des Communautés culturelles et de l'immigration du Québec sur le thème "Les programmes d'accès à l'égalité à l'intention des communautés culturelles, 4 novembre, à Montréal (Archives personnelles de Kathleen Verdon).
- . 1989. *Les relations interraciales font-elles partie des priorités des municipalités ?* Notes pour une allocution de Kathleen Verdon. Discours prononcé par Kathleen Verdon au Symposium national, à Montréal (Archives personnelles de Kathleen Verdon).
- Ville de Laval. 1975. *Population née à l'extérieur du Canada selon la période d'immigration et le sexe*. Laval : Ville de Laval.
- . 1986. *Profil de recherche communautaire*. Montréal : CBRS.
- . 1990a. *Dispositions relatives à la constitution par voie de résolution du Conseil consultatif multiculturel de la Ville de Laval*. Laval : Ville de Laval.
- . 1990b. *Le Sommet de la personne. Une tribune privilégiée où faire valoir votre point de vue*. Laval : Ville de Laval.
- . 1991. *Le Sommet de la personne. Communiqué. Ce que les citoyens ont dit lors de la tournée de consultation du Sommet de la personne*. Laval : Ville de Laval.
- . 1993a. *Rapport du Conseil consultatif multiculturel de Ville de Laval*. Laval : Ville de Laval.
- . 1993b. *Le Conseil consultatif multiculturel remet son rapport sur les relations culturelles*. Laval : Ville de Laval.
- . 1993c. *Sommet de la personne. Synthèse et premières propositions d'action*. Laval : Ville de Laval.
- . 1995a. *Ensemble à Laval. Document de travail*. Laval : Ville de Laval.
- . 1995b. *Ensemble à Laval. Projet pilote de partenaires visant l'adhésion et la participation des personnes de toutes cultures à la vie communautaire lavalloise*. Laval : Ville de Laval.
- . 1996. *Pour que tous les Lavallois se sentent Lavallois. Mémoire de la Ville de Laval au Conseil des communautés culturelles et de l'immigration*. Laval : Ville de Laval.

- . 1997a. *Ensemble à Laval. De l'accessibilité à la participation. Projet visant la participation de tous les Lavallois au mieux-être de leur collectivité. Cadre conceptuel et modèles d'activités*. Laval : Ville de Laval.
- . 1997b. *Prévoir et planifier. Consultation publique sur les pouvoirs du Québec en matière d'immigration. Mémoire soumis par la Ville de Laval au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration*. Laval : Ville de Laval.
- . 2000. *L'immigration au Québec 2001-2003. Un choix de développement. Mémoire soumis par la Ville de Laval au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration*. Laval : Ville de Laval.
- . 2002a. *Politique de soutien à la vie communautaire de Ville de Laval*. Laval : Ville de Laval.
- . 2002b. *Demande-subvention-MRCI. Extrait du Procès-verbal de la séance publique du comité exécutif tenu le mercredi 29 mai 2002*. Laval : Ville de Laval.
- Ville de Laval et MRCI. 2003. *Lettre d'entente entre le Ministre délégué aux Relations avec les citoyens et à l'immigration et la Ville de Laval*.
- Ville de Montréal. 1983. *Mémoire de la Ville de Montréal sur le projet de réforme de l'industrie du taxi*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 1987. *Réalisations de novembre 1986 à novembre 1987. Vers une entreprise publique de services à la population*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 1988a. *L'administration municipale de Montréal et les relations avec les communautés culturelles. État de la situation et proposition d'orientation*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 1988b. *Les aspects multiethniques d'une politique de développement culturel à Montréal*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 1988c. *Avis de convocation. Comité du Caucus des communautés culturelles*. Montréal : Fonds du RCM. Archives de la Ville de Montréal.
- . 1989. *Le point sur la politique d'intégration des communautés culturelles à la Ville de Montréal* (Commission permanente de l'administration et des finances). Montréal : Ville de Montréal.
- . 1990. *Le programme d'accès à l'égalité pour les communautés culturelles. Un bilan* (Commission permanente de l'administration et des finances). Montréal : Ville de Montréal.
- . 1991. *L'immigration et l'intégration. Un enjeu québécois, une problématique montréalaise. Mémoire de la Ville de Montréal sur l'énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration du gouvernement du Québec*. Montréal : Ville de Montréal.

- . 1992. *Les communautés culturelles, des partenaires essentiels dans le développement économique de Montréal* (Commission permanente du développement économique). Montréal : Ville de Montréal.
- . 1995. *CARIM. Règles de régie interne. Tableau comparatif des règles actuelles et des règles proposées*. Montréal : Fonds du CARIM. Archives de la Ville de Montréal
- . 1998. *Projet de partenariat pour les activités d'usage du français dans les quartiers de Montréal. Projet pilote présenté par la Ville de Montréal au Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2001a. *Construire une ville cosmopolite : L'immigration et les relations interculturelles dans l'application de la Loi 170 portant sur les fusions municipales*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2001b. *Rapport les relations interculturelles dans la nouvelle Ville de Montréal. Soirée de réflexion*. Montréal : CARIM et Gouvernement du Québec.
- . 2001c. *L'immigration et les relations interculturelles dans l'application de la Loi 170 portant sur les fusions municipales*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2004. *L'immigration, un choix de société à planifier et à soutenir pour une métropole d'avenir. Avis de la Ville de Montréal. Consultation publique sur la planification des niveaux d'immigration 2005-2007*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2006a. *Bilan 2005 et plan d'action 2006. Programme d'accès à l'égalité en emploi 2004-2009*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2006b. *Mémoire de la Ville de Montréal présenté dans le cadre de la consultation du gouvernement du Québec sur le projet de politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2007a. *Mémoire de la Ville de Montréal sur la planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2007b. *Consultations particulières sur le projet de loi 22 - La Ville de Montréal souhaite corriger le déséquilibre fiscal envers les villes*. Communiqué de presse (Montréal), 15 novembre.
- . 2007c. *Entente entre la Ville de Montréal et le MICC sur l'accueil et l'intégration des immigrants*. Communiqué de presse (Montréal), 3 décembre.
- . 2007d. *Programme de soutien aux initiatives communautaires liées à la diversité ethnoculturelle - 2007*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2008. *Accès à l'égalité en emploi : L'Administration Tremblay-Zampino dépose le plan d'action triennal 2008-2010*. Communiqué de presse (Montréal), 28 avril.

- Ville de Montréal et MRCI. 2000. Plan d'action visant l'accueil et l'intégration en français des immigrants dans les quartiers de Montréal. Bilan 1999-2000. Montréal : Ville de Montréal et Gouvernement du Québec.
- . 1999. Plan d'action visant l'accueil et l'intégration en français des immigrants dans les quartiers de Montréal. Montréal : Ville de Montréal et Gouvernement du Québec.
- Wallace, Marcia. 1999. *Planning Amidst Diversity: The Challenges of Multiculturalism in Urban and Suburban Greater Toronto*. Thèse de doctorat. Département du *Planning*. University of Waterloo.
- Weil, Patrick. 2005. *La République et sa diversité. Immigration, intégration, discriminations*. Paris : Seuil, La République des idées.
- Weinfeld, Morton. *Inventaire préliminaire de la recherche en immigration au Canada*. En ligne. http://www.canada.metropolis.net/research-policy/wienfeldf/introdu_f.html (page consultée le 1^{er} juillet 2008).
- Westmoreland-Traoré, Juanita. 1989. *Notes utilisées par Mme Juanita Westmoreland-Traoré lors du symposium national de la FCM sur les relations interraciales au niveau municipal*. Montréal : Archives de la Société de Transport de Montréal.
- Weston, Brendan. 1990. « Les minorités ethniques à Montréal : trop d'euphémismes polis, pas suffisamment de promotion sociale ». Dans J.-H. Roy et B. Weston, dir. *Politique urbaine à Montréal. Un guide du citoyen*. Montréal : Guernica.
- White, Deena. 1996. « Québec State and Society ». Dans M. Fournier, M. Rosenberg et D. White, dir. *Quebec Society: Critical Issues*. Scarborough: Prentice Hall, 17-44.
- Wilkins, Maialene et Stuart N. Soroka. 2006. « La couverture médiatique des réalisations du gouvernement Charest ». Dans F. Pétry, É. Bélanger et L. M. Imbeau, dir. *Le Parti libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, pages.
- Woehrling, José. 1998. « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse ». *Revue de droit de McGill* 43 (2): 325-401.
- Young, Margaret. 2004. « L'immigration : L'Accord Canada-Québec ». Dans *Direction de la recherche parlementaire*. Ottawa : Bibliothèque du Parlement.

ANNEXE A : LISTE DES PERSONNES INTERVIÉES

Numéro de l'entrevue	Date de l'entrevue	Nom	Fonction et/ou institution
1	20.03.2006	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Montréal
2	23.03.2006	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Montréal
3	04.04.2006	Saint-Jacques, Tanya	Coordinatrice du projet accessibilité et adaptation des services aux communautés multiculturelles à Saint-Laurent et du Comité-école et communauté
4	12.04.2006	Anonyme	Ancien élu, Ville de Montréal
5	28.04.2006	Anonyme	Responsable associatif à Laval
6	30.04.2006	Anonyme	Membre d'une association à Montréal
7	03.05.2006	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Montréal
8	05.05.2006	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Montréal
9	08.05.2006	Jaziri, Saïd	Imam à Montréal
10	12.05.2006	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Montréal
11	14.05.2006	Anonyme	Responsable associatif à Laval
12	20.02.2007	Del Negro, Luciano	Ancien directeur de la Table de concertation des travailleurs et travailleuses des communautés culturelles à Montréal ; Directeur général du comité Québec-Israël
13	02.03.2007	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Montréal
14	14.03.2007	Rimok, Patricia	Présidente du Conseil des relations interculturelles
15	29.03.2007	Anonyme	Ancien militante RCM
16	19.04.2005	Fotopulos, Helen	Mairesse de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal ; Membre du comité exécutif, Ville de Montréal
17	3.05.2007	Syms, Christiane	Fonctionnaire, province de Québec
18	24.04.2007	Anonyme	Ancienne militante RCM
19	25.04.2007	Verdon, Katheen	Ancien membre du comité exécutif, Ville de Montréal
20	02.05.2007	Anonyme	Ancien membre du comité exécutif, Ville de Montréal

21	30.05.2007	Cardinal, André	Ancien élu, Ville de Montréal ; Vice-président de Projet Montréal
22	05.06.2007	Toussaint, Claudel	Ancien fonctionnaire municipal, Ville de Montréal
23	06.06.2007	Teissier, Pierre	Fonctionnaire, Ville de Laval
24	06.06.2007	Nica, Lucian	Coordonnateur, Accueil des immigrants et francisation. L'entraide (Pont-Viau et Laval des Rapides) à Laval
25	11.06.2007	Anonyme	Responsable associatif à Montréal
26	15.06.2007	Anonyme	Fonctionnaire, province de Québec
27	20.06.2007	Anonyme	Responsable associatif à Laval
28	21.06.2007	Reichhold, Stephan	Directeur général de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI), Montréal
29	21.06.2007	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Laval
30	26.06.2007	Franz, Benjamin	Président du CIM, Montréal
31	28.06.2007	Azdouz, Rachida	Ancienne consultante pour la Ville de Laval et pour le CRDL ; Vice-doyenne de la Faculté de l'éducation permanente, Université de Montréal
32	29.06.2007	Anonyme	Responsable associatif, Laval
33	03.07.2007	Suarez, Carlos	Ancien membre du CARIM Coordonnateur, Liaison communautaire, Moisson Montréal
34	05.07.2007	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Laval
35	10.07.2007	Anonyme	Conseiller, province de Québec
36	15.06.2007	Anonyme	Fonctionnaire, CRÉ de Montréal
37	01.10.2007	Anonyme	Fonctionnaire, province de Québec
38	09.11.2007	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Laval
39	09.11.2007	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Laval
40	26.11.2007	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Montréal
41	11.02.2008	Anonyme	Responsable associatif à Laval
42	3.03.2008	Anonyme	Fonctionnaire
43	3.03.2008	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Laval
44	5.03.2008	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Laval
45	30.04.2008	Anonyme	Fonctionnaire, Commission des droits de la personne et de la jeunesse du Québec

ANNEXE B : CERTIFICAT D'ÉTHIQUE



Comité d'éthique de la recherche de la Faculté des arts et des sciences (CÉRFAS)

FORMULAIRE DE CONSENTEMENT POUR LES PARTICIPANTS

Titre de la recherche : Les gestions politiques de l'intégration des immigrants dans les villes canadiennes

Chercheure : Aude-Claire Fourot
Candidate au doctorat en science politique
Université de Montréal
Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et
gouvernance
C.P. 6128, succ. Centre -ville
Montréal QC H3C 3J7
Téléphone : (514) 343-6111 poste (1) 1260
Télécopieur : (514) 343-2055
[REDACTED]

Directrice de recherche : Jane Jenson
Professeure titulaire au département de science politique
Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en
citoyenneté et gouvernance
Université de Montréal

A) RENSEIGNEMENTS AUX PARTICIPANTS

1. Objectifs de la recherche

Cette recherche vise à analyser et à comparer les gestions politiques de l'intégration des immigrants dans les villes canadiennes au cours des quarante dernières années.

Pour cela, le point de vue des nombreux acteurs impliqués dans l'intégration des immigrants, soit les différents ordres de gouvernement (élus, fonctionnaires) et la société civile (associations, centres communautaires, responsables religieux) est essentielle à une compréhension fine des politiques concernant l'intégration des immigrants dans les villes.

2. Participation à la recherche

Votre participation à cette recherche consiste à bien vouloir me rencontrer pour me faire part de vos expériences personnelles, de votre implication dans les domaines de l'intégration et

de votre analyse des enjeux liés à l'immigration dans les villes. Dans un premier temps, je vous poserai des questions concernant les faits, les mesures, les moments marquants de l'intégration dans les villes. Dans un deuxième temps, vous pourrez me parler des différents acteurs et partenaires que vous avez rencontrés concernant l'intégration des immigrants. Enfin, je vous poserai des questions sur votre évaluation de la situation actuelle et les perspectives d'avenir.

3. Critères d'exclusion

Vous ne pouvez pas participer à la recherche si vous êtes mineur.

4. Confidentialité

Les renseignements que vous me donnerez resteront confidentiels, à moins que vous autorisiez leur publication. Si vous souhaitez que les renseignements fournis restent confidentiels, un numéro vous sera attribué et j'aurai seule cette information. Tous les renseignements seront conservés dans des fichiers protégés. Aucune information permettant de vous identifier d'une façon ou d'une autre ne sera publiée.

Si vous êtes d'accord, les entrevues seront enregistrées, afin de faciliter le traitement des données seulement. Ces renseignements personnels et ces enregistrements seront détruits cinq années après la publication de la recherche. Seules les données ne permettant pas de vous identifier pourront être conservées après cette date.

5. Avantages et Inconvénients

En participant à cette recherche, vous pourrez contribuer à l'avancement des connaissances sur l'intégration des personnes immigrantes dans les villes, notamment d'un point de vue comparatif.

Vous ne courez pas de risques ou d'inconvénients particuliers en participant à cette recherche.

6. Droit de retrait

Votre participation est entièrement volontaire, vous êtes libre de vous retirer en tout temps par avis verbal, sans préjudice et sans devoir justifier votre décision. Si vous décidez de vous retirer de la recherche, les renseignements personnels vous concernant et qui auront été recueillis au moment de votre retrait seront détruits. Pour toute question relative à la recherche, ou pour vous retirer de la recherche, vous pouvez communiquer avec moi, au numéro de téléphone suivant : (514) 343-6111 poste 1260 ou à l'adresse courriel suivante [REDACTED]

7. Indemnité

Aucune compensation financière ne sera versée pour votre participation à la présente recherche.

B) CONSENTEMENT

Je soussigné(e), _____, déclare avoir pris connaissance des informations ci-dessus, avoir obtenu les réponses à mes questions sur ma participation à la recherche et comprendre le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de cette recherche.

J'accepte que mes propos soient enregistrés :
OUI NON (entourez la réponse)

Je souhaite que les données me concernant restent confidentielles :
OUI NON (entourez la réponse)

Après réflexion et un délai raisonnable, je consens librement à prendre part à cette recherche. Je sais que je peux me retirer en tout temps sans préjudice et sans devoir justifier ma décision.

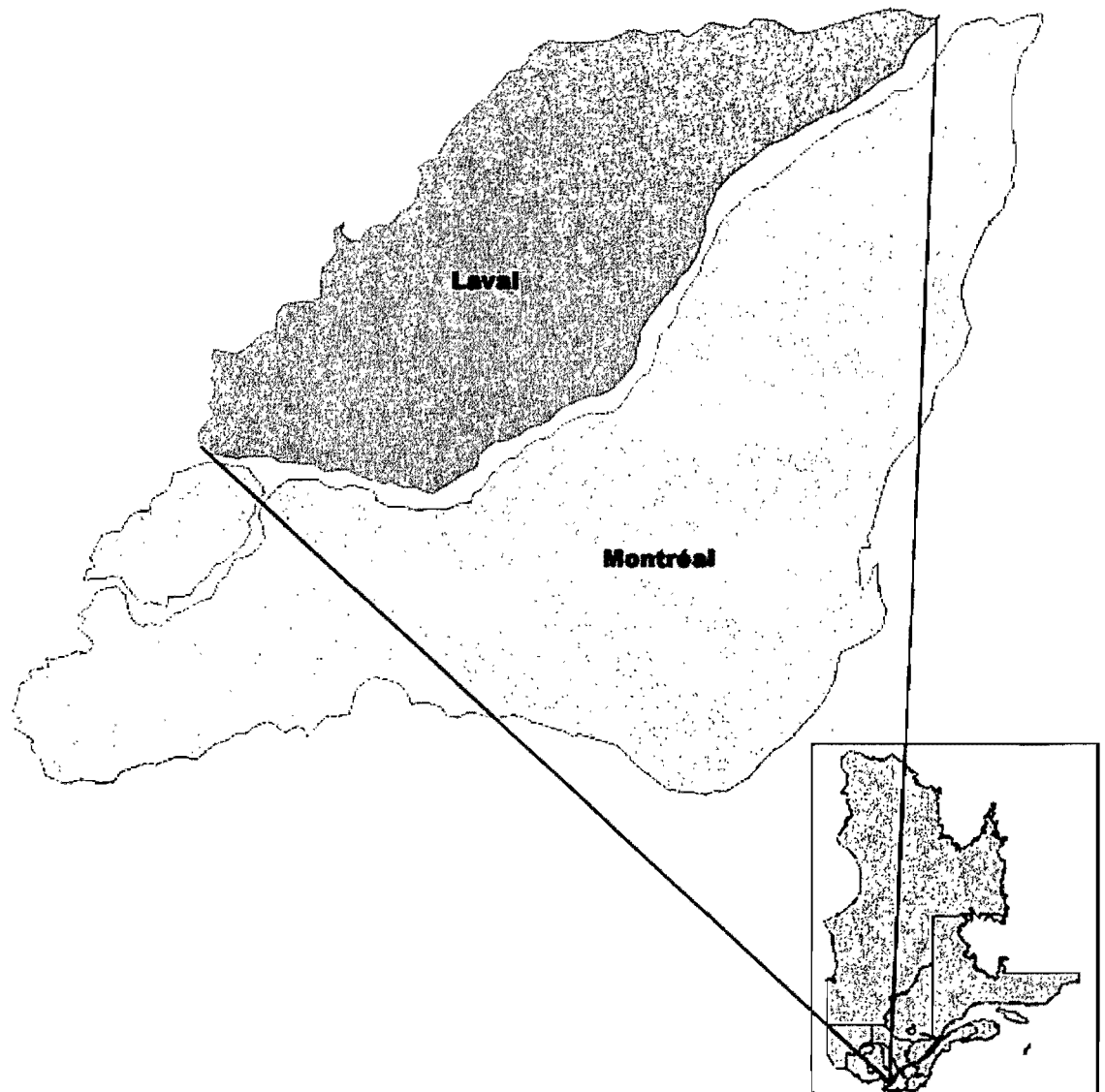
Signature : _____ Date : _____

* Je soussignée, AUDE-CLAIRE FOUROT, déclare avoir expliqué le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de l'étude et avoir répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées.

Signature : _____ Date : _____

Toute plainte relative à votre participation à cette recherche peut être adressée à l'ombudsman de l'Université de Montréal, au numéro de téléphone (514) 343-2100 ou à l'adresse courriel ombudsman@umontreal.ca .

ANNEXE C : CARTE DE LAVAL (VILLE, MRC, RÉGION)



Source : Développement économique Canada pour les régions du Québec© (janvier 2007).

En ligne. <http://www.deced.gc.ca/complements/ProgrammesServices/profilsFR/profil-laval-fr/profil-laval-fr.htm>(page consultée le 1^{er} juillet 2008)

ANNEXE D : CARTE DE LA VILLE DE MONTRÉAL EN 2006



Source : Ville de Montréal© (janvier 2006).

En ligne. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/portail_fr/media/documents/Cartejanvier2006_mairie.pdf (page consultée le 1^{er} juillet 2008)