

LE ROLE DES MUNICIPALITES DANS L'INCLUSION DES MINORITES ETHNOCULTURELLES AU QUEBEC

Stéphanie Larouche-LeBlanc, M.Sc.¹
Université de Montréal

Résumé

Les municipalités, à l'international comme au Québec, sont de plus en plus impliquées dans les enjeux liés à la mobilité et à l'intégration des personnes immigrantes. Cette nouvelle réalité démographique que connaissent désormais de plus en plus de moyennes villes au Québec demande aux institutions municipales de repenser leurs actions et la mise en place de leurs programmes. Cet article porte ainsi sur la place émergente des municipalités dans l'intégration des personnes immigrantes au Québec. Les données présentées sont reprises d'une recherche effectuée en 2015-2016 auprès des membres du Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles (RÉMIRI) du Québec. Ce réseau de concertation, formé de fonctionnaires municipaux, fut mis en place afin de mieux répondre aux défis des nouvelles formes de diversité. Ce dernier a mis en lumière la question de la gouvernance de proximité par rapport à l'intégration des personnes immigrantes sur leur territoire. Parmi les résultats se trouve notamment la création d'une typologie de l'action municipale en matière d'immigration et de relations interculturelles qui permet de cerner le rôle croissant des municipalités dans le domaine.

Palabras clave: Municipalités; Ethnographie des institutions; Relations interculturelles.

¹ Diplômée en anthropologie à l'Université de Montréal.
stephanie.larouche.leblanc@gmail.com

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA INCLUSÃO DAS MINORIAS ETNOCULTURAIS NO QUÉBEC

Resumo

Tanto no cenário internacional quanto no Québec, os municípios estão cada vez mais envolvidos em questões relacionadas à mobilidade e integração de imigrantes. Essa nova realidade demográfica que cada vez mais cidades de tamanho médio do Québec estão experimentando exige que as instituições municipais repensem suas ações e a implementação de seus programas. Este artigo aborda o papel emergente dos municípios na integração de imigrantes no Québec. Os dados apresentados aqui fazem parte de uma pesquisa realizada entre 2015-2016 com membros da Rede de Municípios do Québec em Imigração e Relações Interculturais (RÉMIRI). Essa rede de concertação, formada por funcionários municipais, foi criada para melhor responder aos desafios das novas formas de diversidade, o que colocou em evidência a questão da « governança de proximidade » no que concerne à integração de imigrantes em seu território. Entre os resultados obtidos está a criação de uma tipologia da ação dos municípios em relação à imigração e as relações interculturais, o que nos permite identificar o papel crescente destes no enfrentamento desta problemática.

Palavras-chave: Municípios; Etnografia das instituições; Relações interculturais.

THE ROLE OF MUNICIPALITIES INTO THE INCLUSION OF ETHNOCULTURAL MINORITIES IN QUEBEC

Abstract

Municipalities, both internationally and in Quebec, are increasingly involved in issues related to the mobility and integration of immigrants. This new demographic reality that more and more medium-sized cities are experiencing in Quebec requires municipal institutions to rethink their actions and the implementation of their programs. This article focuses on the emerging role of municipalities in the integration of immigrants in Quebec. The data presented here are taken from a research that took place in 2015-2016 with members of the Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles (RÉMIRI) of Québec. This network is made up of municipal civil servants who are looking for tools to help them respond to the new challenges of cities which are increasingly diverse. It has also highlighted the issue of proximity governance in relation to the integration of immigrants in their territory. Among the results is the creation of a typology of municipal action on immigration and intercultural relations that identifies the growing role of municipalities in matters of immigration and intercultural relations.

Keywords: Municipalities; Institutional ethnography; Intercultural relations.

À l'échelle planétaire, l'immigration est un phénomène plus répandu dans les grandes villes. Le Québec n'y fait pas exception avec sa métropole avec près de 75% des immigrants reçus au Québec qui s'y installent chaque année. Cette situation démographique est perçue par le sociologue Guy Rocher (2010) comme une fracture régionale préoccupante entre Montréal et les régions du Québec. Si certains efforts ont été réalisés par le gouvernement provincial pour régionaliser l'immigration, notamment en nommant des « villes de réfugiés » qui reçoivent des réfugiés pris en charge par l'État, ces efforts ne sont cependant pas suffisants pour rééquilibrer la distribution spatiale des immigrants, mais aussi, pour développer équitablement une expertise sur les questions d'immigration et de relations interculturelles. Le souhait du gouvernement québécois d'étendre la responsabilité de l'immigration à l'extérieur de la grande région métropolitaine marque en quelque sorte la genèse du partenariat entre le ministère québécois de l'Immigration et les municipalités.

Les résultats présentés ici sont issus d'une recherche menée en 2016 auprès de fonctionnaires municipaux de 10 municipalités québécoises². Le contexte de cette recherche est particulier puisqu'elle a eu lieu au cœur d'un remaniement de structures. Au Québec, l'immigration est un domaine partagé entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial depuis la fin des années 1970. Contrairement aux autres provinces canadiennes, le Québec a non seulement la possibilité de faire la sélection de ses propres immigrants, mais il bénéficie également d'un transfert du fédéral afin d'assumer la francisation et les services d'accueil et d'intégration pour l'ensemble de son territoire. Depuis près de 25 ans, le gouvernement provincial mandatait divers organismes

² Pour la recherche complète, voir LAROUCHE-LEBLANC, S. *La gouvernance de proximité en contexte interculturel : Villes et intégration des immigrants au Québec*. Mémoire—Montréal : Université de Montréal, 2018.

communautaires afin de donner ses services d'accueil. De plus, les conférences régionales des élus (CRÉ), des instances régionales, signaient des ententes avec le provincial afin d'assurer la tenue d'actions faisant la promotion de la diversité sur leur territoire respectif. Or, en 2015, le gouvernement libéral provincial a annoncé le démantèlement de ces instances régionales pour tout le Québec. C'est alors qu'une part importante de municipalités s'est vu octroyer des mandats en immigration. L'objectif principal était donc de comprendre en quoi les changements récents attribuables au virage municipal ont eu un impact sur la gouvernance locale en ce qui concerne les enjeux d'immigration et de relations interculturelles à l'échelle locale. C'est par l'entremise du Réseau des municipalités en immigration et relations interculturelles (RÉMIRI) que la collecte de données s'est principalement effectuée. La création de ce réseau, en 2015, s'inscrivait notamment dans la redéfinition des mandats des municipalités face à un certain nombre de compétences en développement social, y compris la question de l'immigration et des relations interculturelles. En utilisant l'ethnographie comme méthode de collecte de données et la systémique comme méthode analytique, il fut possible de démontrer le rôle croissant des municipalités québécoises dans l'intégration des personnes immigrantes.

Le choix de réaliser une ethnographie des fonctionnaires municipaux et de l'action municipale a été fait dans le but d'avoir accès au fonctionnement de l'institution qui, désormais, a un rôle prépondérant dans la mise en œuvre des projets et programmes liés à l'intégration des personnes immigrantes. Comme le souligne Bellier,

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

La conception qu'a Bellier du rôle de l'anthropologue dans une institution explique l'intérêt pour de telles recherches. Réfléchir sur l'institution c'est ainsi, réfléchir sur la société.

La réflexion sur la place des municipalités québécoises dans l'intégration des personnes immigrantes sera entamée par un bref historique des compétences municipales au Québec pour en arriver, en 2016, à l'intégration des enjeux liés à l'immigration. Les fonctionnaires étant au cœur de la recherche, mais aussi de l'action municipale, il est intéressant de situer leur parcours de même que de leur préoccupation à l'égard de leurs fonctions en matière d'immigration et de relations interculturelles. Enfin, l'immigration est un dossier récent pour les municipalités. La relation que vivent les municipalités avec le gouvernement provincial est encore parsemée de flou et de mauvaises compréhensions du rôle de l'un et de l'autre. Afin de mieux cerner les responsabilités que se sont données les villes face à cet enjeu, une typologie de l'action municipale est proposée.

1. COMPETENCES MUNICIPALES AU QUEBEC

L'apparition des préoccupations interculturelles dans les municipalités a fait état de plusieurs théories. La politologue Aude-Claire Fourot en présente trois principalement: la théorie du seuil qui veut que la ville se voie obligée d'agir passé un certain nombre de personnes immigrantes sur son territoire, la théorie de la « diversité sociale » (HERO, 1998; GOOD, 2009) qui avance « l'importance des configurations ethniques dans la mise en œuvre de politiques locales » (FOUROT, 2013, p. 26) et enfin la théorie des « triggering events » ou des éléments déclencheurs (WALLACE, FRISKEN, 2000; LABELLE et al., 1996) qui cherche à expliquer l'émergence de l'institution municipale dans les questions d'immigration au moyen d'événements ou de crises au sein de la ville. Ces théories furent toutes critiquées pour leur incapacité à expliquer systématiquement la participation des villes dans les questions d'immigration. Le cadre théorique systémique utilisé dans cette recherche a plutôt

appréhendé cet ajout dans les compétences municipales avec une logique de causalité circulaire et non en termes de causalité linéaire comme ces trois théories le supposent. En effet, Bateson mentionne que « chaque phénomène doit être envisagé depuis une perspective qui permet d'évaluer l'harmonie particulière de chaque système, c'est-à-dire sa capacité à supporter ou non de nouveaux changements » (BATESON, 1984 dans GRATTON, 2012, p.83-84). L'historique présenté ci-dessous fait écho à cette harmonie et à la pluralité de changements qui ont précédé l'implication des municipalités québécoises dans les dossiers d'immigration et de relations interculturelles.

1.1 Historique des compétences municipales

La littérature académique sur le virage municipal atteste bien du changement dans les mandats et responsabilités des municipalités, et ce autant en Amérique du Nord, qu'en Europe. Traditionnellement, au Québec (comme dans beaucoup de régions ailleurs), les municipalités sont chargées, entre autres, de l'hygiène du milieu, que ce soit l'eau, les égouts et les déchets, le déneigement des routes, la protection publique, les transports, l'aménagement du territoire, la confection et la réfection des routes, etc. Au fil du temps, les municipalités se sont vu octroyer des mandats supplémentaires, ce qui nous mène aux municipalités proches des besoins socio-économiques des citoyens que l'on connaît aujourd'hui. Elles ont donc des responsabilités dans les domaines de la « sécurité publique et d'administration de la justice, de transport et de sécurité routière, d'urbanisme et de mise en valeur du territoire, de loisirs et de culture, d'hygiène du milieu et de protection de l'environnement, ainsi que de développement économique » (UMQ, 2017, p. 5).

En ce qui concerne les services à l'individu plus spécifiquement, c'est le loisir qui est venu modifier en premier la posture des municipalités. C'est en 1964 que le gouvernement provincial modifie la Loi québécoise des cités et des villes et le Code des municipalités pour y inclure « les dispositions générales permettant aux municipalités d'intervenir en loisir pour le mieux-être de leur

population à condition d’assumer les coûts afférents à leurs actions ou programmes » (BELLEFLEUR, 1997, p. 114). Ensuite, la politique culturelle du gouvernement québécois de 1992 vient accroître les responsabilités des municipalités. Enfin, c’est au début des années 2000 que le gouvernement provincial émet sa préoccupation pour les aînés qui sont en nombre de plus en plus important au Québec. Les municipalités ont vite été impliquées et elles « ont été invitées à revoir leur aménagement, leurs services et plus globalement leurs interventions, en tenant compte des besoins d’une population vieillissante » (SÉGUIN, 2011, p. 45). En 2008, le gouvernement a d’ailleurs mis en branle une démarche Municipalité amie des aînés (MADA). Cette prise en compte des besoins spécifiques aux aînés est une préfiguration pour l’intégration des personnes immigrantes. Les municipalités peuvent aussi compter, depuis 2009, sur le programme Municipalité amie des enfants (MAE). De telles démarches voient le jour en fonction des nouvelles responsabilités des municipalités dans l’élaboration de milieux sociaux favorables au développement des collectivités.

Quant à l’implication des villes dans le dossier de l’immigration, elle s’est faite progressivement depuis les 20 dernières années. Premièrement, avec les années 1990 vient la politique de régionalisation provinciale où certaines villes furent mises à profit. Deuxièmement, l’abolition des Conférences régionales des élus (CRÉ), instances régionales de concertation, en 2015 a joué un rôle décisif pour les villes. Ceci a eu un impact sur la concertation régionale ainsi que sur les ententes spécifiques qui étaient en cours de négociation sur plusieurs territoires et qui n’ont finalement pas abouti. En fait, avant 2016, seulement 4 municipalités avaient des ententes directement avec le ministère de l’Immigration (Montréal, Québec, Sherbrooke, Gatineau). À partir de 2016, le Ministère a émis un appel à proposition à l’intention des municipalités dans le cadre de son programme Mobilisation Diversité. C’est donc suite à ce changement de structures que ce dernier négocie des ententes avec les municipalités. Ces ententes, signées pour une durée de 2 ans, étaient « destinées à appuyer les efforts des instances territoriales ou d’autres organismes pour édifier des collectivités plus accueillantes et inclusives et ainsi

favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles » (MIDI, 2016, p. 2). Le Ministère est ainsi passé de 4 ententes avec des municipalités, à 56.

1.2 Les enjeux reliés à l'immigration dans la structure municipale

Cette recherche a premièrement fait état de la différence entre les structures municipales des villes au Québec. En effet, ces instances ne sont pas identiques et particulièrement en ce qui concerne les enjeux reliés à l'immigration qui ne sont pas positionnés partout selon la même logique organisationnelle. L'aspect transversal des relations interculturelles et de l'immigration semble compliquer sa classification parmi les services. Pour plusieurs fonctionnaires rencontrés, l'interculturel est une préoccupation qui doit être présente dans chacun des services, alors où la mettre sans qu'elle se noie dans les autres préoccupations ? Si une tendance se dessine de plus en plus, ce ne sont pas toutes les municipalités qui ont les mêmes réalités structurelles. Dans la plupart des cas étudiés, l'immigration est placée avec le développement social et communautaire. On y retrouve dans cette division les dossiers relatifs aux aînés, aux jeunes, l'accessibilité universelle, etc. C'est le cas des villes de Montréal, Québec, Sherbrooke, Laval, Longueuil et Brossard (voir tableau 1). L'idée derrière ce choix est que les personnes immigrantes sont des citoyens possédant des spécificités dont la Ville doit prendre en considération. D'autres ont choisi de la mettre avec le service des arts et de la culture. C'était jadis le cas de la Ville de Drummondville et c'est toujours le cas pour la Ville de Gatineau. L'immigration est alors vue dans la diversité des cultures, donc plus dans un volet artistique, folklorique que communautaire. À la Ville de Rimouski, l'immigration, qui était auparavant reliée au service des loisirs, de la culture et de la vie communautaire - principalement dû aux demandes d'accommodements dans les camps de jours l'été - est maintenant dans les fonctions du directeur général adjoint.

Tableau 1: L'immigration dans la structure municipale

Développement social	Loisirs, culture et vie communautaire	Organisme développement économique	Direction générale	Arts et culture
Citoyens perçus avec des spécificités à considérer	Logique de services aux citoyens	Immigration perçue comme aide à la croissance économique	Immigration comme étant un enjeu transversal	Immigration vue dans la diversité des cultures, du folklore
Réponse perçue comme étant plus globale	Plus axé sur le développement communautaire	Accompagnements des futurs entrepreneurs	Ex.: Rimouski	Immigration, non pas comme aide à l'individu, mais comme atout culturel
Ex.: Montréal	Ex.: Sherbrooke, Longueuil	Ex.: Saguenay, Trois-Rivières		Ex.: Gatineau

Enfin, un tout autre modèle a émergé du terrain. Lors de la recherche en 2016, la Ville de Saguenay avait confié le mandat de l'immigration à son organisme de développement économique, Promotion Saguenay. La création d'un service d'immigration d'affaires au sein de Promotion Saguenay a engagé les actions dans une logique d'accompagnement personnalisé pour les futurs investisseurs³. Cette manière de concevoir l'immigration par l'entremise du développement économique n'est pas propre à la Ville de Saguenay puisqu'on peut voir le même phénomène à Trois-Rivières. En effet, la Ville a mandaté Innovation et Développement économique Trois-Rivières pour s'occuper de la rédaction de leur Politique d'accueil, d'intégration et de rétention socio-économique des nouveaux arrivants. Ce rapprochement entre économie et immigration se voit aussi avec la nouvelle instance de la Ville de Montréal. Le Bureau d'intégration des nouveaux arrivants de Montréal (BINAM) a été créé avec l'idée que l'emploi est au centre de l'intégration des personnes

³ Depuis, cela a changé avec l'arrivée d'une nouvelle administration en 2018, car l'immigration a été reprise par la Ville au sein de son Service de la culture, des sports et de la vie communautaire. Voir le texte de Frozzini, ce dossier pour des détails concernant le travail de concertation que la Ville de Saguenay mène.

immigrantes. L'arrimage des personnes immigrantes avec les besoins du marché du travail est ainsi au cœur des préoccupations. Avec la situation économique actuelle et le contexte de rareté de main-d'œuvre qui fait rage dans la plupart des régions du Québec, il ne serait pas surprenant de voir de plus en plus de municipalités se lancer dans cette voie.

2. LE ROLE DES FONCTIONNAIRES DANS L'INCLUSION DES PERSONNES IMMIGRANTES

L'approche systémique, telle qu'elle a été développée à travers l'École de Palo Alto, permet de voir les codes et les dynamiques qui composent l'univers de sens et d'action de l'action municipale (LE MOIGNE, 2007; WHITE, 2015). La pensée systémique permet de concevoir l'interaction entre les divers sous-systèmes qui forment un système ou des systèmes plus large. Les acteurs que sont les fonctionnaires sont des éléments clés pour la compréhension de l'interrelation des systèmes puisqu'ils se retrouvent au cœur de celle-ci. C'est par l'ethnographie des institutions, par la présence continue dans les institutions, avec les fonctionnaires, que les systèmes ayant un impact sur le sujet à l'étude se sont clarifiés. Il est ainsi pertinent, dans un premier temps, de connaître leur parcours et la manière dont ils perçoivent leur travail dans l'institution afin de saisir, dans un deuxième temps, la portée des actions menées par les villes.

2.1 Présentation des acteurs

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

pouvoir au sein de leur organisation respective. Les parcours professionnels des fonctionnaires sont très hétérogènes et peu avaient des compétences en immigration ou en communication interculturelle avant de travailler sur ses dossiers au sein de l'administration municipale. Sur 13 fonctionnaires rencontrés lors de l'étude, seulement quatre avaient déjà travaillé sur des enjeux reliés à l'immigration avant de se voir attribuer ce dossier. Certains fonctionnaires furent intégrés à la Ville suite à l'abolition de la CRÉ de leur région et sont donc dans l'administration municipale depuis peu. Les autres ont en moyenne 5 à 10 ans d'expérience au sein de la Ville, la plupart dans la direction du loisir, de la culture et de la vie communautaire. Cela nous indique que l'expertise en interculturel est en train de se développer dans la majorité des villes québécoises. Par contre, il a été possible de constater sur le terrain l'avantage d'avoir des individus qui connaissent la structure et le fonctionnement de l'institution. Cette compétence n'est pas à négliger dans une administration publique, puisque cette habileté qu'ils ont d'appliquer les procédures et de mobiliser les bonnes personnes au bon moment a un impact considérable sur l'avancée des projets.

Il faut aussi mentionner que les tâches des fonctionnaires dans ces divisions diffèrent d'une ville à l'autre. Si les villes de Montréal, Québec, Laval, Gatineau ont au moins une ressource à temps plein à ce sujet, la réalité est très différente dans les autres villes. Règle générale, l'immigration reste une portion de la tâche globale du fonctionnaire; le pourcentage pouvant varier entre 15% et 80% selon la ville. Cette situation reste un défi pour ces employés qui doivent cumuler des dossiers, parfois même très différents. Tous les fonctionnaires rencontrés disent travailler en équipe avec leurs homologues de la division (que ce soit pour l'accessibilité universelle, MADA, l'itinérance, etc.). Les approches et les tâches étant souvent similaires, ceci facilite la création d'un esprit d'équipe et d'entraide au sein du service. Pour ce qui est des relations avec des professionnels d'autres services, ceci dépend de plusieurs aspects, dont la nature des projets (s'ils nécessitent l'implication d'autres services ou pas) et la mise en valeur, par l'institution, de l'expertise

développée par les fonctionnaires dans leur domaine de compétence. C'est cette reconnaissance de l'expertise qui va inciter les fonctionnaires d'autres services à consulter les professionnels en immigration et relations interculturelles pour des conseils ou pour les impliquer dans quelconques projets.

2.2 Préoccupations des fonctionnaires

La présence répétée dans les villes et le rapport de proximité avec les acteurs municipaux ont permis de mettre en lumière différentes préoccupations partagées par les fonctionnaires. En les regardant de plus près, on remarque différents niveaux présents dans les discours des représentants de la Ville. Parmi ces différents niveaux, on retrouve premièrement des préoccupations en lien avec les ententes ministérielles. L'administratif étant une partie importante de la tâche des fonctionnaires rencontrés, il est compréhensible qu'un certain nombre de leurs préoccupations soient en lien avec les relations avec le Ministère, le financement des ententes et des actions menées par la ville ou encore les changements occasionnés par les changements de gouvernements. Deuxièmement, le discours des fonctionnaires comporte aussi de nombreuses références à la gestion interne de la ville. Les changements dans les directions générales des grandes villes sont fréquents et ceci implique souvent des remaniements organisationnels internes et parfois même un changement idéologique en ce qui concerne les services sociaux offerts par la ville. Troisièmement, les préoccupations reliées à l'attraction et à la rétention des personnes immigrantes sur le territoire sont aussi en nombre important. Ceci se concrétise par un souci de sensibilisation des organismes et des divers services au sein de la Ville ainsi que le développement d'un sentiment d'appartenance chez les nouveaux arrivants. Enfin, les fonctionnaires ont à cœur les questions reliées à la cohésion sociale. Certains se questionnent donc sur le rôle que doit avoir la ville dans la médiation interculturelle ou encore les besoins spécifiques de certaines communautés culturelles.

Il est intéressant de remarquer le partage entre des préoccupations très macro et d'autres micro. Sur les 65 préoccupations recensées, 27 sont plutôt macro, allant de la configuration changeante des sociétés en Amérique du Nord à la gestion interne des services municipaux alors que 38 sont d'ordres micro. De ces 38, l'accessibilité au logement pour les réfugiées et les personnes immigrantes en général est partagé par plusieurs. La connaissance par les personnes immigrantes des services disponibles pour faciliter leur intégration en est une autre qui revient souvent chez les fonctionnaires municipaux. Cette répartition comparable des préoccupations des fonctionnaires peut s'expliquer par la nature de leurs fonctions. Les citoyens ont « le réflexe de se tourner vers la municipalité pour combler les besoins » rappelait le maire de la Ville de Gatineau (PEDNEAUD-JOBIN, 2016), mais en devenant des partenaires officiels du gouvernement du Québec dans l'intégration des personnes immigrantes, il est normal de les voir se préoccuper d'enjeux plus larges, mais qui ont un impact sur la mise en œuvre de projets structurants. Enfin, la complexité des enjeux reliés à l'immigration appelle à un travail transversal. Cette préoccupation partagée par tous les fonctionnaires rencontrés les amène de plus en plus à agrandir la concertation et la sensibilisation autant à l'extérieur de la municipalité (avec les partenaires communautaires) qu'à l'intérieur de celle-ci. Pour les fonctionnaires, une pluralité d'acteurs et de services municipaux doit être mobilisée afin de rendre l'institution municipale plus inclusive. C'est pourquoi il est difficile de concevoir l'action municipale seulement à travers les plans d'action en immigration.

3. TYPOLOGIE DE L'ACTION MUNICIPALE EN MATIERE D'INTEGRATION DES PERSONNES IMMIGRANTES

Le flou qui entoure les compétences des municipalités québécoises en ce qui concerne l'immigration et les relations interculturelles ont justifié un besoin de répertorier et de classer les actions de ces dernières. Bien que la loi sur les gouvernements de proximité clarifie certaines responsabilités des municipalités vis-à-vis des gouvernements supérieurs, les mandats concernant

les responsabilités sociales ne sont pas clarifiés. En effet, ce partenariat entre les municipalités et le gouvernement du Québec est encore à déterminer en ce qui concerne cet enjeu et la confusion qui règne autour des compétences - et surtout du financement qui vient avec - met les municipalités dans une drôle de situation. De plus, une préoccupation majeure des fonctionnaires concernait les négociations avec les paliers de gouvernements supérieurs, la création d'une typologie se voyait nécessaire. Si plusieurs auteurs s'étaient déjà intéressés à une telle tâche (ALLARD, 2018; MIHEVC, 2009 dans GOOD, 2009; ICART et al., 2005), aucune des typologies présentées ne semblait pouvoir englober la totalité des actions des municipalités à l'étude. À travers les analyses des politiques et plans d'action de même que les observations et les entrevues formelles et informelles dans les institutions, il a été possible de faire ressortir trois champs généraux de compétences de la Ville en tant qu'institution. En portant un regard macro vers le micro des actions municipales, il est possible de mieux cerner le rôle de la Ville et d'organiser l'action municipale en matière d'immigration et de relations interculturelles. Tel qu'illustré dans le Tableau 2, ces trois champs sont : l'administration (en matière d'emploi et de gestion du milieu), la formation et la sensibilisation (à l'interne et à l'externe) et la gouvernance (comme facilitateur de concertation).

Tableau 2: Action municipale au Québec dans le domaine de l'immigration et des relations interculturelles

Administration		Formation et sensibilisation		Gouvernance
Ville comme employeur / nécessité de représentativité chez les employés	Gestionnaires du milieu de vie	À l'interne (à travers les différents services de la Ville)	À l'externe (pour la population, les employeurs, les organismes, etc.)	Facilitateur de collaboration / courroie de transmission de l'information

Programme d'accès à l'égalité	Négociation d'ententes avec le provincial	Formation du personnel sur la communication interculturelle, les accommodements raisonnables, etc.	Fêtes interculturelles	Animer la concertation
Programme de stages professionnels	Rédaction de politiques	Adapter les communications de la ville (photos représentatives de la population)	Formation des organismes sur la communication interculturelle	Mettre en liens des organismes dans le but de collaborer à un même projet
Programme de parrainages professionnels	Rédaction de plans d'action			
	Reddition de comptes			
	Évaluation de projets et de programmes			

Premièrement, depuis 2001, les administrations municipales de plus de 100 employés sont soumises à la loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics. Cette loi souhaite favoriser l'embauche des personnes de certains groupes visés comme étant victimes de discrimination en emploi (les femmes, les personnes handicapées, les autochtones, les personnes qui font partie d'une minorité visible en raison de leur race ou de la couleur de leur peau et les personnes dont la langue maternelle n'est pas le français ou l'anglais et qui font partie d'un groupe autre que celui des autochtones et celui des personnes qui font partie d'une minorité visible). Bien que le succès de cette mesure soit relatif, cette loi est la seule responsabilité légale des municipalités en matière d'intégration des personnes immigrantes. Notons aussi que la Ville a une responsabilité morale de montrer l'exemple et de favoriser

l'embauche de minorités ethnoculturelles dans ses rangs. Comme le souligne Allard,

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

En ce qui concerne la ville comme gestionnaire du milieu de vie, cette expression empruntée aux fonctionnaires englobe la gestion du budget et la mise en place des activités sur le territoire dans le but de favoriser un environnement de vie agréable pour tous les citoyens. Si ce volet n'est pas spécifique à l'immigration et aux relations interculturelles, le travail effectué par les fonctionnaires chargés de ce dossier découle principalement de cette responsabilité municipale.

Deuxièmement, la formation et la sensibilisation sont des priorités dans pratiquement toutes les municipalités. La distinction entre les actions effectuées à l'intérieur de l'institution (avec les différents services) et à l'extérieur de celle-ci (avec la population et les partenaires) est importante puisque ce sont deux logiques différentes qui dirigent les actions. Celles mises en place à l'intérieur de l'institution ont comme objectif de soutenir les employés municipaux face à la détresse que peut provoquer l'interculturalité. En effet,

d'un point de vue interculturel, la réduction des écarts entre les différents codes sociaux et culturels en contexte d'intervention exige le développement de nouvelles compétences interculturelles (GRATTON, 2009), à la fois des compétences individuelles et des compétences organisationnelles, les dernières devront encadrer et soutenir les premières (WHITE, GRATTON, AGBOBLI, 2017, p. 8).

Ce sont souvent les employés de première ligne, que ce soit les sauveteurs dans les piscines municipales, les animateurs dans les camps de jour ou les agents dans les bibliothèques, qui façonnent la première impression qu'un citoyen se fait de la Ville. Ce sont aussi eux qui ont le plus de contacts avec les personnes immigrantes et qui peuvent rencontrer des situations dans lesquelles ils ne savent pas comment agir. La formation à la communication interculturelle est ainsi étendue à tous ces corps de métier afin de favoriser des rapports harmonieux entre les employés et les personnes immigrantes. Les actions de sensibilisation et de formation à l'extérieur de l'institution quant à elles, ont comme visée de créer un rapprochement entre les personnes immigrantes et la communauté d'accueil. Les plus répandues sont les fêtes interculturelles où les citoyens de toutes origines sont invités à connaître les us et coutumes des pays de chacun. De telles fêtes sont présentes dans la grande majorité des municipalités et sont souvent un succès puisque la rencontre entre les cultures se fait dans un cadre récréatif, souvent autour de la nourriture. Enfin, le sentiment d'appartenance des personnes immigrantes se crée aussi par l'image que les villes projettent. C'est pourquoi plusieurs d'entre elles ont décidé d'adapter les communications pour y mettre à l'avant-plan la diversité dont elles sont constituées.

Troisièmement, la concertation est un outil de gouvernance local très prisé des fonctionnaires. Ces derniers sont souvent la courroie de transmission des informations ainsi que l'intermédiaire entre des organismes afin de limiter le dédoublement de services. La vision plus macro que possède la ville de ce qui se déroule sur le territoire la rend apte à jouer ce rôle d'entremetteur. La recherche démontre que nombreuses sont les villes qui ont pris ce leadership et qui ont mis sur pied diverses formes de concertation en fonction de leurs besoins (table de concertation, réseau de coordination, comité consultatif, comité terrain, etc.). Pour les municipalités, ceci leur permet de diversifier les partenaires à la table et donc d'accroître la responsabilité des organismes en termes d'intégration des personnes immigrantes. Les difficultés que rencontrent les organismes communautaires pour le financement de leurs

activités sont aussi un aspect auquel sont confrontés les fonctionnaires municipaux. La concertation tente ainsi de pallier à ces difficultés en créant des partenariats entre les organismes et en favorisant l'innovation.

Si cette recherche met en lumière les nouvelles responsabilités municipales en matière d'immigration et de relations interculturelles, elle met aussi en lumière le transfert de l'échelle régionale à l'échelle locale de la concertation. La concertation étant jadis menée par les conférences régionales des élus, la ville n'y était qu'à titre de participant et dans certains cas, elle en était même absente. L'abolition de se pallier régional a ramené la ville au cœur de la concertation, celle-ci émergeant comme un besoin des organismes locaux, mais de la municipalité également (pour un exemple concret voir le texte de Frozzini, ce numéro). Cette nouveauté dans les tâches des fonctionnaires peut expliquer pourquoi ces derniers ne sont pas reconnus, au sein de leur institution et du gouvernement québécois, pour cette tâche et cette expertise terrain. Cette dernière est pourtant à la base de bien des projets puisqu'elle permet d'obtenir l'heure juste quant à la situation locale à multiples niveaux.

4. CONCLUSION

La recherche démontre que, depuis l'abolition des CRÉ, instances régionales de concertation, le rôle des municipalités quant à l'immigration et les relations interculturelles est de plus en plus répandu au Québec. Les partenariats entre le ministère de l'Immigration et les municipalités se multiplient et les préoccupations des fonctionnaires et des élus sur ces questions prennent de plus en plus de place.

Si plusieurs membres du RÉMIRI situent leurs actions dans une logique de cohésion sociale, la situation de la rareté de main-d'œuvre que vit présentement le Québec met de la pression sur les villes afin de diriger leurs actions en immigration au niveau de l'attraction de travailleurs immigrants. Ainsi, de plus en plus de villes sont impliquées dans des sorties de recrutement à l'international. D'ailleurs, l'Union des municipalités du Québec a participé à

une telle activité en France en compagnie des maires de six municipalités au début de l'année 2019.

Enfin, ce même contexte de rareté de main-d'œuvre à l'échelle provinciale met les municipalités du Québec dans une position de concurrence les unes envers les autres. Les villes doivent donc être plus attirantes, plus accueillantes pour les personnes immigrantes. L'impact du néolibéralisme sur l'intégration des personnes immigrantes se faisait déjà sentir en 2016 lors du terrain de recherche (par exemple le déplacement des responsabilités des paliers de gouvernements supérieurs vers les municipalités). Il serait intéressant de documenter davantage les impacts d'un tel courant sur l'inclusion des personnes immigrantes par les Villes, dans les villes.

RÉFÉRENCES

ALLARD, Patrice. The Role of Intercultural Cities. Dans: WHITE, Bob (dir.). *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era*. Suisse: Palgrave Macmillan. 2018, p. 65-72.

BELIER, Irène. Une approche anthropologique de la culture des institutions. Dans: ABÉLÈS, Marc; JEUDY, Henri-Pierre (dir.). *Anthropologie du politique*. Paris: Armand Colin, 1997, p. 129-61.

BELLEFLEUR. *L'évolution du loisir au Québec essai socio-historique*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 1997, 412p.

FOUROT. *L'intégration des immigrants: Cinquante ans d'action publique locale*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2013, 241p.

GOOD. *Municipalities and Multiculturalism. The Politics of Immigration in Toronto and Vancouver*. Toronto: University of Toronto Press, 2009, 363p.

GRATTON, Danielle. *L'interculturel pour tous: une initiation à la communication pour le troisième millénaire*. Anjou: Éditions Saint-Martin, 2009, 272 p.

GRATTON, Danielle. *Préoccupations et attentes en réadaptation physique dans des contextes pluralistes: vers un cadre théorique interculturel*. 402p. Thèse, Doctorat en anthropologie, Faculté des Arts et Sciences, Université de Montréal, Montréal, 2012.

HERO. *Faces of Inequality: social diversity in American politics*. New York: Oxford University Press, 1998, 208p.

ICART, Jean-Claude; LABELLE, Micheline; ANTONIUS, Rachad. Indicateurs pour l'évaluation des politiques municipales visant à contrer le racisme et la discrimination. *Les cahiers du CRIEC*, Montréal: Université du Québec à Montréal. 83p. février/2005.

LABELLE, Micheline et al. Stratégies et discours sur la discrimination systémique et la gestion de la diversité ethnoculturelle au sein des municipalités de la région de Montréal. Dans: FALL, Khadiyatoula; HADJ-MOUSSA, Ratiba; SIMEONI, Daniel (dir.). *Les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec. 1996. p. 259-275.

LE MOIGNE. *Les épistémologies constructivistes*. 3e éd. Paris: Presses universitaires de France, 2007, 128p.

PEDNEAUD-JOBIN, Maxime. Les enjeux de la municipalisation du développement. *Vie économique*, Montréal, 8, p. 1-3, septembre/2016.

QUÉBEC (Ministère de l'Immigration de la Diversité et de l'Inclusion). Programme mobilisation-diversité 2016-2017. Québec: publications du gouvernement du Québec, 2016. 15p. Disponible au: https://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/PRO_MobilisationDiversite.pdf. Consulté le: 15 février 2019.

ROCHER. Guy Rocher. *Entretiens*. Montréal: Boréal, 2010, 241p.

SÉGUIN, Anne-Marie. Le rôle des municipalités dans le soutien à une population vieillissante: vers une reconfiguration du système de soutien aux aînés. *Diversité urbaine*, Montréal, 11, 1, p. 39-58, 2011.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. *Mémoire projet de loi no 122: Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*. Montréal, 2017. 19p. Disponible au: <https://umq.qc.ca/wp-content/uploads/2017/02/m-pl122-23fev17.pdf>. Consulté le: 15 février 2019.

WALLACE, Marcia; FRISKEN, Frances. *City-Suburban differences in government responses to immigration in the greater Toronto area*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 2000, 43 p.

WHITE, Bob. La survie économique à l'ère de l'interculturel. *Vie économique*, Montréal, 7, 1, p. 1-7, novembre/2015.

WHITE, Bob; GRATTON, Danielle; AGBOBLI, Christian. Actes à poser en contexte interculturel : quelle place pour l'intervention?. Alterstice, Québec, 7, 1, p.7-12, 2017.