

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA MÉTROPOLE CONTRE LA NATION ? LA POLITIQUE MONTRÉLAISE
D'INTÉGRATION DES PERSONNES IMMIGRANTES ET LE MODÈLE
QUÉBÉCOIS D'INTERCULTURALISME

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
DAVID CARPENTIER

NOVEMBRE 2020

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à exprimer ma reconnaissance aux quatorze répondants qui ont accepté avec générosité de contribuer à la réalisation de ce mémoire de maîtrise. Malgré la nature éminemment sensible des thématiques abordées, je les remercie pour leur ouverture et la confiance qu'ils m'ont accordée.

Je désire tout particulièrement remercier mon directeur de recherche, le professeur Alain-G. Gagnon pour sa grande disponibilité, sa rigueur et son dévouement. Son apport indéniable à l'encadrement de la relève en études québécoises et canadiennes mérite d'être souligné. Je remercie également les professeurs Aude-Claire Fourot et Paul May pour leurs recommandations éclairantes et constructives.

Tout au long de mon parcours universitaire au deuxième cycle, j'ai eu le privilège de pouvoir compter sur les encouragements de personnes inspirantes. Je tiens spécialement à remercier Marie-Claude Haince, Caroline Patsias et Gabriela Molina d'avoir cru en moi. Vous avez su m'insuffler la persévérance nécessaire.

J'éprouve également de la reconnaissance envers mes collègues et amis de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes et du Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Nos discussions stimulantes ont grandement alimenté mes réflexions. Merci à Oscar Berg, Charles Berthelet, Valérie Costanzo, Gabriel Lévesque, Jonathan Marlot, Adam Margineanu-Plante et Gustavo Gabriel Santafé pour vos précieux commentaires.

Ma gratitude va aussi tout naturellement à ma famille et mes proches pour leur soutien inconditionnel et leur écoute assidue. Enfin, je veux remercier mon compagnon, Jessy, pour sa présence, sa patience et son support quotidiens.

Je dois souligner que la réalisation de ce mémoire a été rendue possible grâce aux bourses du Conseil de recherches en sciences humaines et de l'Université du Québec à Montréal, notamment du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie et de la Faculté de droit et de science politique.

AVANT-PROPOS

La problématique que nous proposons d'explorer dans ce mémoire découle d'une réflexion sur le plan macrosociologique sur l'état et l'avenir de la communauté politique québécoise dans un contexte marqué par le pluralisme ethnoculturel. Elle s'appuie sur un raisonnement intuitif fondé sur deux expériences personnelles, soit un engagement militant au sein d'une formation politique québécoise et la réalisation d'activités de recherche au Conseil interculturel de Montréal.

La distorsion perçue entre ce que véhiculaient les acteurs aux échelles nationale et municipale en ce qui concerne l'intégration des personnes immigrantes et l'aménagement du pluralisme ethnoculturel nous a motivés à vérifier empiriquement sa prégnance et, le cas échéant, la décrire et l'analyser. Cette problématique nous est apparue pertinente en raison des défis singuliers qu'une métropole internationale comme Montréal et ses transformations rapides peuvent poser à la communauté politique québécoise. D'autant plus que la très grande majorité des personnes immigrantes s'y concentre et que la municipalité a obtenu en 2018 de plus amples responsabilités au chapitre de leur accueil et intégration.

Dans le contexte sociopolitique actuel, nous espérons sincèrement que cette contribution aidera à mieux comprendre les enjeux de l'aménagement du pluralisme et de l'intégration des personnes immigrantes au Québec. Le dialogue doit continuer.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	v
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	ix
RÉSUMÉ	x
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I – REVUE DE LA LITTÉRATURE.....	7
1.1 Intégration des personnes immigrantes.....	7
1.2 Modèles nationaux d’intégration.....	11
1.2.1 Assimilationnisme	14
1.2.2 Multiculturalisme	16
1.2.3 Interculturalisme.....	18
1.3 Décentralisation de la politique d’intégration.....	21
1.3.1 Fédéralisation de la politique d’immigration	21
1.3.2 Gouvernance multiniveaux et capacité politique locale.....	24
CHAPITRE II – CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE	28
2.1 Modèle des coalitions plaidantes, concepts clés et hypothèse de travail	29
2.1.1 Sous-système de la politique publique	30
2.1.2 Coalitions plaidantes	32
2.1.3 Concepts clés.....	35
2.2 Méthodologie de recherche.....	40
2.2.1 Recherche documentaire	41
2.2.2 Entretiens semi-dirigés	45
2.2.2.1 Sélection des participants et recrutement.....	45
2.2.2.2 Grille d’entretien.....	47
2.2.3 Limites de la recherche.....	49
2.2.4 Analyse des données.....	50
CHAPITRE III – LA POLITIQUE QUÉBÉCOISE D’INTÉGRATION.....	52
3.1 Enjeux et inscription à l’ordre du jour	52

3.1.1 L'intégration comme défi politique.....	53
3.1.2 Concurrence de la politique canadienne.....	59
3.2 Institutionnalisation de la politique québécoise	63
3.2.1 Structuration d'une politique publique de l'intégration	63
3.2.2 Adoption officielle de l'interculturalisme	67
3.3 Municipalités, immigration et intégration.....	70
3.3.1 Organisation du secteur municipal	71
3.3.2 Action publique municipale en intégration	76
CHAPITRE IV – LA POLITIQUE MONTRÉALAISE D'INTÉGRATION	83
4.1 Perspective historique	84
4.1.1 Changements ethnodémographiques	85
4.1.2 Ouverture de l'espace municipal	89
4.2 Sous-système de la politique montréalaise	94
4.2.1 Paramètres politiques.....	95
4.2.2 Paramètres administratifs	98
4.3 Fonctionnement de la politique publique.....	103
4.3.1 Acteurs de la politique.....	103
4.3.1.1 Internes à l'organisation municipale – politiques et administratifs	104
4.3.1.2 Externes à l'organisation municipale – associatifs et institutionnels.....	108
4.3.2 Idées et croyances sur les enjeux saillants.....	113
4.3.2.1 Intégration économique	114
4.3.2.2 Lutte contre le racisme et la discrimination.....	116
4.3.3 Coalitions plaidantes au sein du sous-système.....	118
4.3.3.1 Coalition plaidante en faveur de l'interculturalisme.....	119
4.3.3.2 Coalition plaidante inspirée du multiculturalisme	122
CONCLUSION.....	132
ANNEXE A FORMULAIRE D'INFORMATION ET DE CONSENTEMENT	136
ANNEXE B COURRIEL DE RECRUTEMENT.....	141
ANNEXE C LISTE DES PARTICIPANTS AUX ENTRETIENS	142

ANNEXE D GRILLE D'ENTRETIEN	143
ANNEXE E GRILLE D'ANALYSE DE CONTENU THÉMATIQUE	145
ANNEXE F ORGANISATION MUNICIPALE – VILLE DE MONTRÉAL	146
ANNEXE G ACTEURS DE LA POLITIQUE MONTRÉALAISE D'INTÉGRATION	147
BIBLIOGRAPHIE	149

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

BINAM	Bureau d'intégration des nouveaux arrivants de Montréal
CAQ	Coalition Avenir Québec
CÉCM	Commission des écoles catholiques de Montréal
CIM	Conseil interculturel de Montréal
CRÉ	Conférence régionale des élus
DRILD	Division des relations interculturelles et de la lutte aux discriminations
IIM	Institut interculturel de Montréal
LABRRI	Laboratoire de recherche en relations interculturelles
MCCI	Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
MICC	Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration
MIDI	Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
MIFI	Ministère de l'Immigration, la Francisation et de l'Intégration
MRC	Municipalité régionale de comté
MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
PLC	Parti libéral du Canada
PLQ	Parti libéral du Québec
PMD	Programme Mobilisation-Diversité
PQ	Parti Québécois
RMM	Région métropolitaine de Montréal
RMR	Région métropolitaine de recensement
SDSS	Service de la diversité sociale et des sports
SDIS	Service de la diversité et de l'inclusion sociale

RÉSUMÉ

Dans les sociétés ouvertes à l'immigration, une part importante des nouveaux arrivants s'installe et se concentre dans les centres urbains. Dans les dernières décennies, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques municipales d'intégration des personnes immigrantes soulèvent plusieurs questions, notamment en ce qui concerne l'adéquation du programme normatif qu'elles proposent avec les modèles nationaux d'intégration promus par les gouvernements « supérieurs ». Cette réflexion trouve une pertinence particulière dans l'étude des dynamiques politiques qui prévalent dans les grandes métropoles internationales où se superposent parfois plus d'un modèle d'intégration. Évoluant dans un contexte sociopolitique marqué par la concurrence entre l'interculturalisme québécois et le multiculturalisme canadien, la Ville de Montréal semble afficher une certaine ambiguïté ou peine à véritablement se positionner. L'objectif de ce mémoire est d'explorer le fonctionnement sur le plan des acteurs et des idées de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes depuis le milieu des années 2000. En s'inspirant du modèle des coalitions plaidantes de Paul A. Sabatier et en comptant sur la réalisation de quatorze entretiens semi-dirigés avec des acteurs municipaux et leurs partenaires, il cherche à identifier les principaux protagonistes de la politique, les fonctions qu'ils assument et les idées ou croyances qu'ils véhiculent. Au regard du sens donné aux modèles nationaux d'intégration québécois et canadien dans le contexte montréalais, ce mémoire montre que si plusieurs acteurs adhèrent, du moins sur le plan discursif, aux principes associés à l'interculturalisme, jamais ces derniers n'ont véritablement été traduits dans les pratiques de l'appareil municipal. Cette situation s'explique entre autres par l'influence sur la politique publique d'une coalition d'acteurs qui préfère plutôt le multiculturalisme, malgré les stratégies renouvelées d'une coalition favorable à l'interculturalisme afin d'y transposer leur vision.

Mots clés : immigration ; intégration ; interculturalisme ; Montréal ; multiculturalisme ; nationalisme ; politique publique ; Québec

INTRODUCTION

Dans les sociétés ouvertes à l'immigration internationale, une part significative des nouveaux arrivants s'installe dans les centres urbains. Au cours des dernières décennies, l'importante croissance des flux migratoires en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest contribua à la recomposition de ses grandes métropoles qui se définissent désormais par leur cosmopolitisme. Le développement d'une action publique municipale en intégration des personnes immigrantes (Caponio, Scholten et Zapata-Barrero, 2018) se déploie cependant aujourd'hui dans un contexte où certains États cherchent à réinvestir leur politique migratoire ou encore à réaffirmer leur souveraineté nationale (Balibar, 2001).

Des distorsions ou même des tensions apparaissent parfois entre les politiques d'intégration élaborées aux échelles nationale et municipale (Scholten, 2018 ; Ambrosini et Boccagni, 2015). Cette problématique se pose de manière inédite dans certaines fédérations multinationales, où en plus de l'approche préconisée par le gouvernement central, les États membres – surtout lorsqu'ils correspondent à des minorités nationales – peuvent également exprimer leurs préférences dans ce domaine (Spiro, 2001). Cette différenciation interne mène quelquefois à la superposition sur le même territoire de plus d'un modèle national d'intégration (Gagnon et Iacovino, 2003 ; Koopmans et Statham, 2000 ; Brubaker, 1992). Bénéficiant d'une autonomie politico-administrative relative en fonction des différents arrangements constitutionnels, les

municipalités peuvent faire face à un dilemme par rapport au programme normatif qu'elles entendent développer et mettre en œuvre.

Cette réflexion trouve dans le cas d'étude de la Ville de Montréal un laboratoire intéressant, en raison de la concurrence de deux modèles nationaux d'intégration au Canada et au Québec, soit l'interculturalisme et le multiculturalisme (Karmis et Rocher, 2012 ; Labelle et Rocher, 2011 ; Labelle, Rocher et Rocher, 1995). Même si la métropole accueille la très grande majorité des candidats à l'immigration sélectionnés par le Québec et qu'elle témoigne d'une certaine proactivité dans ce domaine depuis les années 1980, elle fait jusqu'à ce jour l'économie d'une politique officielle et d'orientations cohérentes¹. L'hésitation qu'affiche l'appareil municipal à prendre position s'explique notamment par la complexité qui distingue son système politique (Tomàs, 2012), mais également par l'inconfort de ses décideurs à l'endroit des termes de la politique québécoise d'intégration des personnes immigrantes.

Ce mémoire de maîtrise entend ainsi répondre à une question de recherche générale : comment fonctionne la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes

¹ Entre 2000 et 2018, près de 33 000 nouveaux arrivants choisissent annuellement de s'établir dans l'agglomération de Montréal alors que 34,2 pour cent de sa population se composaient en 2016 de minorités visibles (Ville de Montréal, 2019a).

sur le plan des acteurs et des idées depuis 2006² ? Cette période correspond au dénouement des importantes réorganisations municipales lancées par les gouvernements québécois successifs depuis le début des années 2000, qui modifient substantiellement le système politique montréalais et contribuent à l'éclatement ou même l'éparpillement de son intervention dans le domaine de l'intégration. En s'inspirant d'une approche macrosociologique en analyse des politiques publiques, soit le modèle des coalitions plaidantes de Paul A. Sabatier (1998, 2014), nous suggérons d'étudier le sous-système de la politique montréalaise d'intégration en posant deux sous-questions : Quels sont les principaux acteurs du sous-système de la politique et quelles fonctions assument-ils ? Les modèles nationaux d'intégration qui prévalent au Québec et au Canada disposent-ils d'une valeur pour expliquer la politique montréalaise d'intégration ? Ce travail de recherche propose comme hypothèse que deux coalitions plaidantes associées respectivement à l'interculturalisme et au multiculturalisme évoluent dans le sous-système de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes.

Ce mémoire poursuit plus fondamentalement deux objectifs. D'abord, il entend décrire et expliquer le fonctionnement de la politique montréalaise d'intégration en identifiant ses principaux acteurs, leurs rôles et les idées qu'ils portent. Pour ce faire, il cherche à

² Elle se définit par les pratiques et les discours des décideurs montréalais à l'égard des personnes immigrantes. Ce public cible renvoie, selon la Ville de Montréal, aux « personnes immigrantes et personnes nées au Canada et dont au moins un des deux parents est né à l'étranger (1re et 2e générations) » (Ville de Montréal, 2019a : 10).

contrôler la présence de coalitions plaidantes au sens du modèle théorique développé par Paul A. Sabatier (1998, 2014). Ensuite, cette contribution veut évaluer empiriquement la valeur des modèles d'intégration québécois et canadien pour expliquer la politique montréalaise d'intégration. Cette recherche fait aussi avancer les connaissances de trois manières différentes et complémentaires. Premièrement, elle nous informe de manière générale sur l'action municipale au Québec. Dans une perspective de gouvernance multiniveaux (Hooghe et Marks, 2003), elle aborde l'émergence de nouveaux champs d'intervention à cette échelle et la réponse qu'y offrent les décideurs municipaux. Deuxièmement, ce mémoire concourt au développement de la science politique en proposant un regard original sur la nation et ses transformations à partir d'une approche municipale, dont l'importance est souvent sous-estimée dans la discipline (Weinstock, 2009). Troisièmement, il interroge la valeur explicative des modèles nationaux d'intégration pour l'étude des politiques municipales.

Ce mémoire se compose de quatre chapitres qui se consacrent respectivement à la revue de la littérature scientifique, à la description du cadre théorique et de la méthodologie de recherche, à la présentation de la politique québécoise d'intégration et à l'analyse de la politique montréalaise d'intégration.

Le premier chapitre portant sur la recension des écrits savants vise à situer l'objet et la problématique de recherche par rapport à la production scientifique pertinente, classée

en trois principaux corpus, soit le concept d'intégration, les modèles nationaux d'intégration et la décentralisation de la politique d'intégration. Ceux-ci permettent l'articulation de la problématique de recherche et éclairent le sens des questions que ce mémoire pose sur le fonctionnement de la politique montréalaise d'intégration.

Dans le deuxième chapitre, nous nous penchons d'abord sur l'adoption d'un cadre théorique en analyse des politiques publiques, inspiré essentiellement du modèle des coalitions plaidantes (*Advocacy Coalition Framework*), et précisons ses principaux outils conceptuels. D'une part, ce chapitre définit les notions de sous-système de la politique publique et de coalition plaidante, mais aussi les modèles nationaux d'intégration que représentent l'interculturalisme et le multiculturalisme. D'autre part, il propose une hypothèse de travail à contrôler. Ensuite, ce chapitre étaye la démarche de ce mémoire. Il décrit son recours au croisement de deux méthodes de collecte de données, soit la recherche documentaire et l'entretien semi-dirigé. En plus de préciser la sélection et le recrutement des participants et la grille d'entretien, cette seconde partie énonce aussi les limites de la recherche et la méthode d'analyse des données qualitatives.

Le troisième chapitre explique l'inscription à l'ordre du jour, le développement et l'articulation de la politique québécoise d'intégration des personnes immigrantes. D'abord, il présente le contexte sociopolitique particulier de la Révolution tranquille dans lequel se pose la question de l'intégration et les enjeux qui la sous-tendent.

Ensuite, ce chapitre aborde l'institutionnalisation d'une politique québécoise et l'adoption de l'interculturalisme comme modèle national d'intégration. Puis, il fournit un portrait de l'organisation municipale québécoise et explore la responsabilité déléguée que les villes assument en ce qui concerne l'intégration.

Le quatrième chapitre décrit et analyse le fonctionnement de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes sur le plan des acteurs et des idées. D'abord, il cherche à inscrire l'élaboration de cette politique publique dans une perspective historique marquée par la diversification et la croissance de l'immigration internationale ainsi que par une nouvelle réceptivité dans l'espace politique municipal. Ensuite, il désigne les grands paramètres politiques et administratifs qui structurent le sous-système de la politique montréalaise d'intégration. Puis, ce chapitre nous permet d'identifier les principaux acteurs de la politique et les fonctions qu'ils assument, mais également les idées ou les croyances qu'ils portent. D'une part, il illustre certaines dissensions sur les moyens que la Ville devrait privilégier pour favoriser l'intégration des personnes immigrantes. D'autre part, nous démontrons la valeur explicative des modèles nationaux d'intégration que représentent l'interculturalisme et le multiculturalisme en analysant la présence significative de deux coalitions plaidantes véhiculant respectivement ces ensembles de croyances dans le sous-système

CHAPITRE I – REVUE DE LA LITTÉRATURE

Trois corpus de littérature scientifique aident à éclairer l'action municipale en intégration des personnes immigrantes et les défis qu'elle pose aux sociétés libérales. D'abord, la littérature sur l'intégration précise les enjeux définitionnels que pose ce concept souvent critiqué et propose de distinguer ses volets sociologique et politique. Ensuite, la littérature sur les modèles nationaux d'intégration inscrit ce mémoire dans la discussion scientifique sur leur valeur explicative. Le chapitre aborde leurs limites et la contribution qu'ils offrent à l'explication de la différenciation entre les politiques publiques nationales, en présentant les cas de figure de l'assimilationnisme, du multiculturalisme et de l'interculturalisme. Puis, la littérature sur la décentralisation de la politique d'intégration s'intéresse au processus de fédéralisation de l'immigration et à la structuration ou non d'une capacité politique municipale en ce qui a trait à l'intégration. Ces trois corpus s'inscrivent une perspective englobante et cherchent principalement à positionner la problématique de recherche par rapport aux travaux européens sur l'intégration à l'échelle municipale au sein d'États multinationaux ou devant composer avec une fragmentation par le bas de leur politique d'intégration.

1.1 Intégration des personnes immigrantes

Le concept d'intégration revêt un caractère foncièrement polysémique et polémique dans le débat public des dernières décennies au sein des sociétés libérales ouvertes à

l'immigration internationale. En Europe et en Amérique du Nord, l'intensification et la diversification des flux migratoires alimentent dans nombre d'États une insécurité identitaire chez les groupes culturellement majoritaires (Gagnon et Boucher, 2016). La perception populaire d'une plus grande expression des particularismes culturels et religieux dans l'espace public et la menace qu'elle peut représenter pour la cohésion sociale nourrissent d'importantes controverses médiatiques (Giasson et coll., 2010). Ces dernières participent à inscrire volontairement ou non à l'ordre du jour la question de l'intégration des personnes immigrantes. La politisation de ce « problème social » et l'association qu'elle génère entre les publics immigrants et le concept d'intégration occultent néanmoins des distinctions théoriques fondamentales. Elles mettent aussi en cause la valeur explicative de cet outil conceptuel pour comprendre le social et ses phénomènes (Jacobs et Rea, 2007). Une distinction essentielle doit ainsi être faite entre les définitions sociologique et politique de l'intégration.

Premièrement, la sociologie pense pour la première fois la notion d'intégration à partir des écrits d'Émile Durkheim (1897), qui emprunte pour la définir une perspective macro engageant la société dans son ensemble. Il différencie alors l'intégration mécanique, qui fonde la cohésion sociale sur la similitude des êtres humains, de l'intégration organique, qui repose plutôt sur leur complémentarité et leur liberté. Deux dimensions caractérisent selon Durkheim l'intégration des sociétés modernes : le nombre d'interactions entre les individus qui la composent et le partage en commun de valeurs (Schnapper, 2007). L'intérêt de la discipline pour cette notion évolue

subséquemment sous l'influence des travaux prolifiques de l'École de Chicago aux États-Unis. Dans la démarche empirique et microsociologique que proposent ses chercheurs, l'intégration fait référence à un public spécifique, à savoir les immigrants et leurs descendants. Elle se conçoit essentiellement comme un processus individuel, multidimensionnel et long qui consiste à passer de l'altérité à l'identité (Sayad, 1994). L'intégration concerne ici autant les migrants que les sociétés d'accueil et leurs membres issus de groupes culturels historiques, qui doivent mutuellement s'adapter (Lafleur et Stangherlin, 2016) et construire des relations positives (Simard, 2014). Cette approche sociologique du processus d'intégration explique en partie les objectifs poursuivis par les politiques publiques. Celles-ci peuvent entre autres viser une meilleure participation des immigrants à leur société d'accueil, notamment en leur attribuant *de jure* et *de facto* des droits égaux aux autochtones (Adam et Jacobs, 2014), et ainsi contribuer à la cohésion sociale. Le bon fonctionnement d'une société reposerait sur une homogénéité suffisante – pas forcément ethnique – entre ses membres, afin d'attacher l'individu au groupe. Son exclusion contreviendrait autrement au projet de la modernité démocratique qui prend racine dans l'idéal de l'égalité (Schnapper, 2007).

Deuxièmement, la dimension politique de l'intégration induit une séparation théorique entre le « processus social » décrit ci-dessus et le « programme normatif » (Schnapper, 2007). Puisque la non-intégration des personnes immigrantes constitue un « problème social » (Labelle, Rocher et Rocher, 1995 : 234), l'État doit intervenir et la prendre en

charge. Au-delà du pragmatisme inhérent à certaines mesures visant à faciliter le processus sociologique d'intégration, le programme normatif renvoie aux idéologies et aux frontières symboliques que produisent de manière intentionnelle ou non les décideurs politiques. Le discours sur l'intégration des immigrants en est donc irrémédiablement un sur l'identité (Sayad, 1994), puisqu'il aborde les termes de l'appartenance à la communauté politique. La définition de ces conditions, dont le niveau de précision varie d'un État à l'autre, fait continuellement l'objet de négociations et sous-tend des rapports de pouvoir.

Le volet politique de l'intégration des immigrants, en raison de la grande sensibilité des questions qu'il soulève, inspire la plupart des critiques adressées au concept. Par exemple, en insistant sur la dimension culturelle de l'intégration – les valeurs, les normes et les pratiques partagées – plutôt que sur l'interdépendance économique et la participation sociale (Hoekstra, 2015), les acteurs politiques réifieraient des dynamiques de domination. La réaffirmation de la souveraineté nationale à travers l'idée de l'intégration des nouveaux arrivants à une communauté politique aux référents identitaires bien définis et ancrés dans une histoire longue (Gebhardt, 2015a), pour sa part, laisserait bien peu de place à la différence. La propension homogénéisante de l'intégration (Li, 2003) stigmatiserait également l'expression de particularismes culturels et religieux, puisque ces derniers symboliseraient la non-intégration aux normes de la société d'accueil.

Malgré le bien-fondé des critiques que lui adressent ses détracteurs, le concept d'intégration demeure largement mobilisé – certes de manières différentes – par le milieu universitaire, les administrations publiques et les sphères politiques et médiatiques. La distinction entre les définitions sociologique et politique permet d'abord de relativiser la trop grande prépondérance qu'occupe dans le discours public l'accent mis sur les publics immigrants. L'intégration de ces derniers à leur société d'accueil s'effectue parallèlement et conjointement à celle de la société dans son ensemble. Ensuite, elle permet d'éviter un écueil central, soit la réduction du concept général aux programmes normatifs conduits par les gouvernements nationaux à destination des publics immigrants.

1.2 Modèles nationaux d'intégration

L'existence de philosophies d'intégration (Martiniello, 1995), de cadres de pensées en intégration (Adam, 2013a) ou de modèles nationaux d'intégration (Brubaker, 1992) fournirait une explication aux différences subtiles comme majeures entre les politiques publiques conduites par les États dans ce domaine. Inspiré du néo-institutionnalisme historique (Hall et Taylor, 1997 ; Lecours 2002 ; Scholten, 2018), le postulat sur lequel ces modèles se fondent propose que l'identité nationale et culturelle d'un pays influence ou détermine ses politiques d'accès à la citoyenneté et les conditions

d'appartenance à sa communauté politique³ : « la gestion étatique de la diversité ethnoculturelle dans les différents États-nations obéit à de multiples stratégies qui dépendent des prémisses socio-politiques portant : sur la définition de la citoyenneté; sur les modalités d'intégration à la nation et sur celles de reconnaissance de la diversité ethnoculturelle. » (Labelle, Rocher et Rocher, 1995 : 226)

Le pluralisme de fait qui caractérise les sociétés d'accueil (Karmis, 2003) et la réponse des acteurs politiques au « problème » que pose l'intégration des personnes issues de l'immigration motiverait ainsi à l'échelle nationale l'élaboration et la mise en œuvre de programmes normatifs originaux. Développée au cours des années 1990, l'approche des modèles nationaux d'intégration est critiquée en raison de son caractère rigide, statique et immuable (Scholten, 2012). Plus spécifiquement, ses opposants mettent en cause leur cohérence, leur consistance et leur permanence. D'abord, les modèles peinent à fournir une explication aux changements des politiques publiques et aux changements des orientations des acteurs (Koopmans et Statham, 2000). Ensuite, ils rendent difficilement compte des contradictions et de la fragmentation qui les traversent (Fourot, 2015a). Des travaux récents dépassent toutefois leur nature stato-centrée – centré sur l'État-nation – en les mobilisant pour étudier les systèmes de gouvernance multiniveaux de la politique d'intégration (Adam et Jacobs, 2014 ;

³ Ces considérations motivent certains chercheurs à abandonner la notion de « modèle » pour parler plutôt de « discours » sur l'intégration (Caponio, Ponzio et Riccucci, 2016 ; Fourot, 2015b).

Caponio et Jones-Correa, 2018 ; Hepburn et Zapata-Barrero, 2014 ; Scholten, 2018). Ces travaux illustrent la discontinuité et les dissemblances entre les politiques des États, mais également entre celles de leurs unités constitutives (Adam, 2013a ; Paquet, 2014) – par exemple, entre les entités fédérées – et parfois entre les municipalités (Ambrosini et Boccagni, 2015 ; Hoekstra, 2015).

Si le recours à ces modèles semble réduire la complexité empirique du fonctionnement des politiques d'intégration (Scholten, 2018), ils produisent néanmoins du sens lorsqu'il s'agit de les comparer et d'éclairer leurs différences (Jacobs et Rea, 2007). Disposant d'une « efficacité substantielle pour problématiser la question de l'*intégration* » (Bertossi et Duyvendak, 2009 : 30), leur utilité apparaît lorsqu'ils sont appréhendés comme un outil théorique souple. Au cours des dernières décennies, le réinvestissement d'États et de nations sans États dans les domaines de l'immigration et de l'intégration semble relativiser ce que soutiennent certaines thèses post-nationalistes – comme la convergence des modèles (Joppke, 2007) ou l'affaiblissement de la valeur explicative de l'État-nation et de la citoyenneté nationale (Soysal, 1994). Le développement et la mise en œuvre de programmes d'intégration civique en Europe, comme aux Pays-Bas, en Allemagne et en Suède, modifient considérablement le rôle jusqu'alors assumé par les villes en ce qui concerne l'intégration des ressortissants étrangers (Emilsson, 2015 ; Gebhardt, 2016a). La centralisation à l'échelle nationale de la politique d'intégration témoigne entre autres choses d'une volonté de réaffirmation de la spécificité nationale et de la réification des frontières symboliques

de la communauté politique. Ces considérations semblent justifier la réhabilitation des modèles nationaux pour l'étude des politiques d'intégration.

Ancrés dans des trajectoires sociohistoriques originales, les principaux modèles nationaux d'intégration s'inspirent essentiellement de deux approches idéales typiques, soit l'assimilationnisme et le multiculturalisme (Adam, 2013a) – associées souvent à la République française et à la Grande-Bretagne. Ils se trouvent souvent placés en opposition, laquelle est à nuancer, sur un continuum allant du monisme culturel au pluralisme culturel (Koopmans et Statham, 2000) ou de l'adaptation à la culture dominante de la société d'accueil à l'acceptation de la différence. Ces deux approches influencent l'appréhension que plusieurs États peuvent se faire de l'intégration des personnes immigrantes et fournissent les fondements théoriques à l'explication du modèle de l'interculturalisme, qui se situe à leur croisée (Azdouz, 2018).

1.2.1 Assimilationnisme

Cette approche renvoie à un « processus d'interpénétration et de fusion dans lequel les personnes et les groupes acquièrent les souvenirs, les sentiments et les attitudes d'autres personnes ou d'autres groupes et, en partageant leur expérience et leur histoire, s'intègrent avec eux dans la vie culturelle commune. » (Schnapper, 2007) En ce qui concerne les personnes issues de l'immigration, ce processus se traduit d'abord par la substitution – à un degré variable – de leur culture d'origine par la culture dominante

de la société d'accueil (Turgeon et Lapointe, 2019)⁴. L'assimilationnisme refuse ainsi de reconnaître dans la sphère publique la multiplicité des identités culturelles, ethniques ou religieuses (Scholten, 2012). Il consacre plutôt une représentation abstraite de l'individu (Bertossi et Duyvendak, 2009), fiction qui constitue le fondement de l'universalité des droits et de l'égalité de traitement (Labelle et Dionne, 2011). L'absence de prise en considération des différences trouve une explication dans le danger qu'elles peuvent représenter pour le lien social, sa cohésion et son unité.

Le modèle universaliste ou républicain français repose à la fois sur l'assimilationnisme et l'individualisme (Castles et Miller, 1993 ; Weil, 1991). Dans cette approche stato-centrée, l'appartenance nationale doit idéalement supplanter les autres marqueurs identitaires. Faire société implique qu'une conscience collective doive transcender les perspectives individuelles (Mathieu et Laforest, 2016). Puisque les problèmes d'intégration relèvent ici du social et non de l'ethnicité, les politiques publiques – « *color blind* » (Adam et Jacobs, 2014) – ne s'adressent pas de manière explicite aux publics issus de l'immigration. Malgré l'inconfort qu'il témoigne à l'égard des particularismes minoritaires, sa conception de la citoyenneté demeure inclusive dans la mesure où elle se fonde sur un droit du sol (Scholten, 2012), contrairement à la *Kulturnation*, associée au droit du sang et qui renvoie à une compréhension ethnique et culturelle de la communauté.

⁴ Selon la théorie de l'assimilation de Milton Gordon (1964), l'acculturation ne représente toutefois que l'une des multiples dimensions du processus d'assimilation.

Depuis le début des années 2000, le rejet officiel en Europe par des chefs d'État ou de gouvernement du multiculturalisme fait place à l'émergence d'un nouveau paradigme néo-assimilationniste (Brubaker, 2001 ; Joppke, 2007)⁵. Ce dernier met plutôt l'accent sur la cohésion sociale et le devoir d'intégration des nouveaux arrivants, qui se traduit par l'apprentissage de la langue nationale, l'affichage d'une loyauté politique envers l'État et l'adaptation aux valeurs nationales (Ambrosini et Boccagni, 2015). Ce tournant s'observe concrètement avec les parcours d'intégration civique (Adam et Martiniello, 2013 ; Caponio, Baucells et Guell, 2016 ; Xhardez, 2016), souvent obligatoires pour les nouveaux arrivants. Une redéfinition des responsabilités s'opère également entre ceux-ci et la société d'accueil, où l'intégration doit désormais précéder l'obtention de la citoyenneté juridique et constitue principalement le fardeau de l'immigré (Gebhardt, 2016a).

1.2.2 Multiculturalisme

Enraciné dans la tradition anglo-saxonne et s'inscrivant dans le contexte sociohistorique du développement des droits de l'homme, le multiculturalisme se fonde sur la reconnaissance et la valorisation du pluralisme culturel. Comme le souligne Paul May (2016), la littérature scientifique offre trois définitions du multiculturalisme. La

⁵ Ce rejet est exprimé en France par le président Nicolas Sarkozy, en Allemagne par la chancelière Angela Merkel et en Grande-Bretagne par le premier ministre David Cameron.

première, de nature sociologique et plutôt descriptive, fait état de l'hétérogénéité culturelle, ethnique et religieuse des sociétés ouvertes à l'immigration postcoloniale. La seconde, pour sa part philosophique, traite de la réponse normative apportée à cette réalité dans une perspective de justice sociale. Ici, l'expression dans la sphère publique des cultures minoritaires et des particularismes est acceptée et même encouragée puisqu'elle participe à l'approfondissement de la démocratie. Le multiculturalisme désigne donc « un idéal normatif qui reconnaît la pertinence, d'un point de vue éthico-politique, de l'appartenance ethnoculturelle, qui rejette l'exigence d'assimilation à la culture majoritaire et qui défend la liberté individuelle de choisir comment exprimer son identité ainsi que l'égalité entre les groupes ethnoculturels. » (Boucher, 2016 : 58) Finalement, sa définition institutionnelle s'intéresse à l'opérationnalisation concrète des principes philosophiques en termes de politiques publiques et à la manière dont le gouvernement reconnaît officiellement le pluralisme culturel.

Plus spécifiquement, la version institutionnelle du multiculturalisme annonce un droit à l'authenticité, assuré en pratique par l'adaptation de règles générales à de nouveaux publics (Castles, 1994) et l'attribution formelle ou informelle de certains droits et libertés (De Briey, 2013 ; Kymlicka, 2017)⁶. Cette approche s'inspire de la politique de la reconnaissance (Taylor, 1994), où l'égalité réelle entre les individus dans une société pluraliste se concrétise à la fois par la mise en visibilité de leurs différences et

⁶ Le modèle britannique de reconnaissance sociale des minorités ethniques (*ethnic minorities*) n'offre par exemple toutefois aucune garantie juridique (Schnapper, 2007).

leur reconnaissance par les institutions publiques. La logique du multiculturalisme et son approfondissement dépassent ici le cadre fourni par l'État-nation, qui « ne représente plus un contexte central et adéquat pour l'étude empirique de la migration internationale et des modèles d'intégration » (Labelle, 2015 : 34). Il interroge en quelque sorte la définition classique et la conception de l'intégration à une société nationale qu'il formule (Labelle et Dionne, 2011 : 4).

1.2.3 Interculturalisme

Cette approche n'apparaît pas originellement comme un modèle politique cohérent. Il se définit plutôt comme un cadre de référence relativement souple (Caponio, Ponzio et Ricucci, 2016), qui se situe à mi-chemin entre l'assimilationnisme et le multiculturalisme. D'une part, il s'inscrit dans le même registre que le multiculturalisme en valorisant le pluralisme culturel et en n'exigeant guère l'assimilation totale des nouveaux arrivants à la société d'accueil⁷. D'autre part, l'interculturalisme reconnaît l'existence d'une culture majoritaire et la fonction qu'elle doit occuper comme foyer de convergence et de dialogue. En ce sens, il identifie, qualifie et nomme expressément la société d'accueil (Lapointe et Turgeon, 2019) et le cadre dans lequel les nouveaux arrivants prennent désormais part.

⁷ Les politiques pluralistes viseraient l'intégration, mais sans empiéter sur l'altérité (Alexander, 2003).

De ces considérations générales découlent selon François Boucher (2016) deux principales variantes de l'interculturalisme. La première, qualifiée d'interactionniste, repose sur la promotion des échanges entre les groupes ethnoculturels qui composent la société (Bousetta, Lafleur et Stangherlin, 2018) et sur la participation des personnes immigrantes (Sauvageau, 2011), facteur déterminant de la cohésion sociale (Cantle, 2008). Cette variante peut d'abord se rapporter au concept d'interculturalité, qui fait écho aux interactions quotidiennes et à « un état de fait qui existe indépendamment des positions normatives face à la diversité. » (White et coll. 2014 : 14, cité dans White, Emongo et Hsab, 2017). Elle peut ensuite se référer à la notion de dialogue interculturel, popularisée par le Conseil de l'Europe (2006), qui vise à valoriser le développement d'une culture politique de la diversité (Saillant, Lévy et Ramirez-Villagra, 2017).

La seconde variante, pour sa part dénommée majoritariste, propose que les personnes issues de l'immigration « ont le devoir de s'intégrer à la société d'accueil et qu'il est légitime, pour le gouvernement d'une telle société, de prendre des mesures afin de créer une identité et une culture communes qui accordent une place prioritaire à la culture et aux valeurs du groupe culturel majoritaire. » (Boucher, 2016 : 64) Alors que le majoritarisme, tout comme l'intégrationnisme (Gratton, 2017 : 178), paraît désigner de manière péjorative une forme d'intégration non respectueuse de la diversité, certains lui préfèrent le concept d'« intégrateur » (Bouchard, 2011 : 411). Dans cette version, l'interculturalisme assure un équilibre entre les aspirations identitaires d'une majorité

historique et un pluralisme respectueux des minorités ethnoculturelles (Bouchard, 2018) ou entre les exigences de cohésion sociale et celles de la reconnaissance des différentes cultures (Gagnon, 2000). Les gouvernements recourent sur le plan politique à cette variante pour stimuler l'identification des personnes immigrantes – tout comme de l'ensemble de leurs citoyens – aux marqueurs de la communauté politique qu'ils représentent (Rocher, 2015a). L'interculturalisme majoritariste ou intégratif se révèle également avec une certaine acuité à l'échelle infra-étatique, où certaines nations minoritaires en quête de reconnaissance ressentent le besoin de s'affirmer comme pôle de référence, et ce, pour assurer sa pérennité et son épanouissement.

En somme, ces précisions permettent de lever partiellement la confusion entourant le débat sur le sens de l'interculturalisme et mettent en lumière ses dimensions sociologique, anthropologique et politique (Rocher, 2017a ; Rocher et White, 2014). Un retour à l'utilisation des modèles nationaux d'intégration, comme outils conceptuels souples, paraît aujourd'hui pertinent pour étudier des réalités complexes où plusieurs approches se chevauchent sur un même territoire, comme dans certains États fédéraux. Ce phénomène invite alors à explorer sur le plan institutionnel l'articulation de la politique d'intégration.

1.3 Décentralisation de la politique d'intégration

La complexité qui caractérise les régimes politiques et les systèmes de gouvernance contemporains invitait déjà en 1961 Robert Dahl à poser la célèbre question en science politique : qui gouverne ? En ce qui concerne l'intégration des personnes immigrantes, celle-ci permet d'interroger l'articulation institutionnelle des politiques élaborées et mises en œuvre, tout comme l'évolution des rôles incombant aux acteurs gouvernementaux et – dans une moindre mesure – non gouvernementaux

La littérature scientifique éclaire deux tendances infra-étatiques confirmant une décentralisation ou une déconcentration de la politique migratoire et de la responsabilité en intégration. D'abord, le repositionnement dans les systèmes fédéraux de certains États membres comme acteurs de premier plan dans ces domaines. Ensuite, l'émergence d'une participation des municipalités en ce qui a trait à l'intégration des personnes immigrantes.

1.3.1 Fédéralisation de la politique d'immigration

Une tendance semble s'observer au sein des États fédéraux dans la seconde moitié du XX^e siècle au chapitre de la politique migratoire. Grâce à la structuration graduelle d'un secteur public de l'intégration des personnes immigrantes, une décentralisation des responsabilités se réalisa des gouvernements centraux aux États membres (Spiro, 2001). Ce passage d'un modèle hégémonique à un modèle coopératif s'illustre entre

autres par la participation des gouvernements infranationaux à la définition des critères de sélection des candidats à l'immigration, à la fixation des droits des nouveaux arrivants et à la prestation de services afférents à l'intégration. Suivant le principe de subsidiarité, cette fédéralisation de l'immigration permet une meilleure expression des préférences régionales – ou nationales, dans certains cas – et offre une explication aux divergences entre les politiques publiques conduites par les différentes autorités compétentes dans un même État. Les travaux d'Ilke Adam (2013, 2018) sur la Belgique et de Mireille Paquet (2014, 2016) sur le Canada illustrent cette dynamique politique et fournissent d'importants enseignements.

Au cours des années 1970, la transformation progressive de la Belgique d'un État unitaire à un système fédéral incite les décideurs à devoir penser l'aménagement des responsabilités entre le gouvernement central et les nouvelles entités fédérées – les régions et les communautés (Adam et Jacobs, 2014). Au début des années 1990, la dévolution définitive de la compétence en intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère – à la Région wallonne, la Région flamande et la Commission de la communauté française de la Région de Bruxelles-Capitale – mène à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques différentes en Flandre et en Belgique francophone (Adam et Martiniello, 2013). Tandis que la première est traditionnellement associée à un modèle multiculturel, la seconde adhère plutôt à une approche assimilationniste. En pratique, cette asymétrie institutionnelle éclaire également un interventionnisme

nettement plus prononcé en Flandre, situation qui s'explique notamment en raison du statut minoritaire de la nation flamande (Adam, 2018).

Dans la perspective canadienne, dès la genèse de la confédération jusqu'à la fin du vingtième siècle, le gouvernement central assume de manière quasi-exclusive l'administration de la politique migratoire. Si l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* stipule que l'immigration représente une compétence partagée avec les provinces (Gagnon et Koji, 2014) – le gouvernement central dispose toutefois d'une prépondérance –, leur récente responsabilisation (Paquet, 2014) s'inscrit dans un contexte politique et économique relativement instable. La crise constitutionnelle induite par la montée du nationalisme québécois, tout comme l'assainissement des finances publiques, fournit une explication à la décentralisation opérée par les gouvernements centraux de Brian Mulroney et de Jean Chrétien (Massana et Rioux, 2018). Dans le cas québécois, la création d'un ministère de l'Immigration dès 1968 (Belabdi, 2004), la ratification d'ententes administratives entre son gouvernement et le gouvernement central (Balthazar, 2009; Simard, 2014) et l'adoption d'énoncés de politiques participe à la constitution d'un secteur de l'intégration jouissant d'une certaine autonomie (Gagnon et Boucher, 2016).

1.3.2 Gouvernance multiniveaux et capacité politique locale

La conjoncture économique difficile et précaire héritée de la fin des Trente Glorieuses contribue en Occident à la transformation de l'État providence et de son intervention (Strange, 2011). L'externalisation de certaines de ses fonctions à de nouveaux acteurs, comme les administrations municipales et le milieu communautaire, témoigne de ces changements politiques importants (Caponio et Jones-Correa, 2018 ; Jouve, 2006).

Principaux lieux d'installation des nouveaux arrivants et pourvoyeuses de services publics, de grandes métropoles internationales développent depuis la fin du vingtième siècle des politiques d'intégration des personnes immigrantes (Hepburn et Zapata-Barrero, 2014). Alors que dans la plupart des cas, les décideurs locaux ne disposent pas d'une autonomie juridique véritable ni d'une responsabilité formelle en la matière, plusieurs travaux proposent néanmoins l'existence en pratique d'un « tournant local » (Caponio, Scholten et Zapata-Barrero, 2018). L'étude des politiques municipales d'intégration invite ainsi à adopter une lecture multiscalaire et à dépasser la posture traditionnelle du nationalisme méthodologique, qui prend l'État-nation comme principale unité d'analyse en sciences sociales (Beck, 2014 ; Dumitru, 2014).

Sur le plan théorique, la littérature sur la gouvernance multiniveaux soutient comme thèse le fractionnement du pouvoir de l'État contemporain et son déplacement vers d'autres espaces et acteurs politiques (Divay et Paquin, 2013 ; Hooghe et Marks, 2003).

Le traitement de problèmes publics globaux, comme les migrations internationales et la lutte aux changements climatiques, mobiliserait une variété d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux (Blank, 2010). Ces enjeux transcenderaient la délimitation officielle des champs juridictionnels, tout en interrogeant les rôles traditionnellement impartis à chacun. Quoique des détracteurs dénoncent l'imprécision conceptuelle de la notion de gouvernance multiniveaux, son manque de portée théorique et les difficultés liées à son opérationnalisation (Piattoni, 2010), elle profite néanmoins d'une grande popularité dans les études migratoires portant sur le rôle des municipalités.

L'élaboration à l'échelle de la ville de politiques d'intégration des personnes immigrantes dépend de plusieurs facteurs et interroge la capacité politique des décideurs municipaux (Dormois, 2006) à articuler un programme normatif et à le mettre en œuvre⁸. D'une part, cette proactivité dépendrait notamment de « la manière dont les villes s'envisagent elles-mêmes comme collectivité d'accueil et comment elles définissent le problème de l'intégration des immigrants. » (Fourot, 2015a : 161)

D'autre part, au-delà de l'information fournie par les cadres juridiques nationaux sur le

⁸ Selon les revues de la littérature réalisées par Aude-Claire Fourot (2015) et Kristin Good (2018), l'intérêt que portent certaines municipalités aux questions afférentes à l'immigration s'explique notamment par des facteurs internes, comme les changements de la composition ethnoculturelle des municipalités (Tate et Quesnel, 1995), les différentes configurations ethniques (Good, 2005) et les éléments déclencheurs ou points tournants (Fourot, 2013 ; Labelle et coll., 1996).

degré d'autonomie des administrations municipales, les relations intergouvernementales éclairent en pratique la marge de manœuvre dont elles disposent réellement. Parfois, l'étendue de cette dernière contribue à creuser un écart entre les politiques nationales et les politiques municipales, qui met en lumière la distance qui se crée entre les discours et les pratiques (Jorgensen, 2012 ; Poppelaars et Scholten, 2008).

Certaines études illustrent effectivement une fragmentation par le bas des modèles nationaux d'intégration, notamment en France, aux Pays-Bas et au Canada. Même si les deux premiers États mettent de l'avant des modèles républicain ou assimilationniste, ceux-ci peinent à fournir une réponse adéquate aux défis et à la réalité que vivent certaines villes – cette situation motive l'élaboration ou même l'affermissement de politiques d'intégration municipales parfois concurrentes (Scholten, 2012). D'une part, malgré les orientations développées à l'échelle nationale, Amsterdam œuvre à l'approfondissement d'une politique de diversité associée au multiculturalisme et travaille plutôt à fidéliser les nouveaux arrivants à son espace urbain (Hoekstra, 2015). Cette ville entend ainsi se distancer du discours national sur l'intégration civique. D'autre part, certaines communes de la banlieue française adhèrent également à une approche multiculturaliste et justifient leurs discours déviants et ses pratiques – par exemple, la reconnaissance des particularismes ethniques, culturels et religieux – par des considérations pragmatiques axées sur l'efficacité (Ambrosini et Boccagni, 2015).

Plusieurs travaux réalisés sur le Canada informent sur l'intervention des villes en accueil et en intégration des personnes immigrantes (Tolley et Young, 2011) et éclairent l'inadéquation entre le multiculturalisme proposé par le gouvernement central et les politiques développées à l'échelle municipale (Edgington et Hutton, 2002 ; Frisken et Wallace, 2000 ; Tossuti, 2012). Cette dernière constituerait un espace authentique de régulation politique, où certaines problématiques y trouvent un sens original (Fourot, 2015a ; Weinstock, 2009), en dépit des limites posées à son autonomie institutionnelle (Boucher, 2016). L'écart entre les modèles nationaux d'intégration et les politiques municipales semble se complexifier dans les États multinationaux comme le Canada, où les villes relèvent de la compétence exclusive des États membres. Tout comme dans le cas de Barcelone (Gebhardt, 2016b ; Zapata-Barrero, 2017), qui évolue dans un contexte politique marqué par l'adversité entre les projets nationaux espagnol et catalan (Conversi et Jeram, 2017), certaines municipalités québécoises observent l'influence sur leur territoire du multiculturalisme et de l'interculturalisme (Massana et Rioux, 2018).

CHAPITRE II – CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE

Ce mémoire mobilise une démarche empirique et une approche cognitive centrée sur la valeur explicative des idées dans le changement ou l'absence de changement des politiques publiques. La première partie de ce chapitre présente le modèle des coalitions plaidantes et ses outils conceptuels pertinents, soit le sous-système de la politique publique et la coalition plaidante. Elle définit également certaines notions centrales, comme la politique municipale d'intégration des personnes immigrantes et les modèles nationaux d'intégration de l'interculturalisme québécois et du multiculturalisme canadien.

La seconde partie de ce chapitre porte sur la méthodologie de recherche, où nous prenons pour unité d'analyse le sous-système de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes de 2006 à 2019. Puisque la démarche vise à identifier les acteurs qui évoluent dans ce sous-système et les idées qu'ils véhiculent, ce mémoire recourt au croisement de deux méthodes de collecte de données. D'abord, une recherche documentaire permet d'explorer trois principaux corpus de littérature scientifique et des documents administratifs et politiques charnières produits par le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Ensuite, la réalisation d'entrevues semi-dirigés avec des acteurs de la politique d'intégration fournit des données empiriques essentielles à l'analyse.

2.1 Modèle des coalitions plaidantes, concepts clés et hypothèse de travail

Le modèle des coalitions plaidantes résulte des travaux menés au tournant des années 1980 aux États-Unis par Paul A. Sabatier et ses collègues, notamment Hank Jenkins-Smith, et bénéficie des précisions et des assouplissements amenés plus récemment par Christopher M. Weible (Weible et coll., 2019 ; Weible et Ingold, 2018). Ce cadre théorique s'inscrit dans le sous-champ de l'analyse des politiques publiques. Il se classe dans les approches cognitives, puisqu'il propose que « l'action publique s'organise autour de cadres (*frames*) qui forment l'univers cognitif des acteurs et qui présentent une certaine stabilité dans le temps. » (Muller, 2018) Si le modèle des coalitions plaidantes se veut une alternative à l'approche séquentielle, il constitue aussi une synthèse des meilleurs éléments des approches traditionnelles « du haut vers le bas » (*top-down*) et « du bas vers le haut » (*bottom-up*) (Bergeron, Surel et Valluy, 1998)⁹.

Son objectif originel est d'expliquer le changement de l'action des décideurs publics dans un domaine spécifique de politiques publiques sur une période d'une décennie ou plus dans des systèmes pluralistes (Sabatier, 1998 ; Sabatier et Jenkins-Smith, 1999). Plus spécifiquement, trois scénarios peuvent expliquer le changement (Fischer, 2003 ; Saint-Pierre, 2003, 2004) : d'abord, la concurrence entre des regroupements d'acteurs

⁹ L'approche séquentielle analyse le développement des politiques publiques comme un processus linéaire et rationnel – une succession ordonnée d'étapes (Lasswell, 1956). Elle ne fournit toutefois pas une explication satisfaisante au processus de politique publique et essuie d'importantes critiques sur les plans descriptif, analytique et théorique (Hassenteufel, 2008).

– les coalitions plaidantes – cherchant à influencer les processus politiques ; ensuite, les processus d'apprentissage qui découlent de cette adversité ; puis, les perturbations externes au sous-système de la politique publique. Cette approche repose également sur deux postulats majeurs, soit l'existence de systèmes de croyances consistants et partagés par les membres des coalitions plaidantes dans un sous-système de politiques publiques, mais aussi le caractère limité de la rationalité des acteurs (Bergeron, Surel et Valluy, 1998). Il convient de présenter de façon plus exhaustive les principaux outils de l'appareillage conceptuel du modèle pour mieux comprendre l'interaction des coalitions plaidantes au sein d'un sous-système.

2.1.1 Sous-système de la politique publique

Le sous-système de la politique publique (*policy subsystem*) représente l'unité d'analyse du modèle des coalitions plaidantes. Son émergence correspond entre autres à la politisation et à l'inscription à l'ordre du jour d'un problème public. Plus spécifiquement, un sous-système se définit comme un espace politiquement fonctionnel de régulation d'un problème public spécifique où interagissent des regroupements d'acteurs cherchant respectivement à influencer l'action publique (Bergeron, Surel et Valluy, 1998). D'une part, il s'intègre plus largement dans un système politique – les institutions formelles qui conditionnent les règles du jeu, comme le régime politique – et il se déploie selon une échelle géographique donnée. Cette situation peut se complexifier dans le cas de compétences juridictionnelles

partagées ou déléguées. D'autre part, un sous-système se compose « d'acteurs issus d'agences et d'institutions législatives à tous les niveaux de gouvernement, de leaders de groupes d'intérêt, de chercheurs et de journalistes qui cherchent régulièrement à influencer les décisions politiques à l'intérieur d'un domaine particulier. » (Sabatier, 2014 : 49)

Outre sa circonscription et sa composition, le modèle identifie deux ensembles de facteurs permettant de caractériser le sous-système de la politique et d'expliquer les changements en son sein (Saint-Pierre, 2003). D'abord, les paramètres relativement stables d'un sous-système donné renvoient : aux caractéristiques de base du problème, à la distribution primaire des ressources naturelles ; aux valeurs socioculturelles fondamentales et structures sociales ; aux structures constitutionnelles de base. Ensuite, les événements dans l'environnement externe spécifique font écho : aux changements dans les conditions socio-économiques ; aux changements dans l'opinion publique ; aux changements dans le système politique qui englobe le sous-système de politiques publiques ; aux décisions et impacts des autres sous-systèmes politiques. Ces deux ensembles de facteurs permettent à la fois d'expliquer les contraintes en fonction desquelles le débat sur un problème public donné évolue dans l'espace politique, mais également celles qui s'exercent sur le choix des acteurs.

Le modèle distingue les sous-systèmes naissants des sous-systèmes matures (Sabatier, 1998). Ces derniers se différencient par le sentiment qu'ont ses membres de former une

communauté autonome d'experts dans un domaine de politiques publiques, mais aussi par leur recherche sur le long terme à influencer une politique publique. La présence d'unités administratives responsables des enjeux afférents à la politique publique et l'existence de groupes d'intérêts principalement préoccupés par ceux-ci démontrent également la maturité d'un sous-système. Cette caractéristique et l'importance du problème public influencent la capacité dont disposent les acteurs à coordonner leurs stratégies et activités (Weible et coll., 2019).

2.1.2 Coalitions plaidantes

Les coalitions plaidantes représentent les unités internes du sous-système de la politique publique. Une révision récente du modèle (Weible et coll., 2019) associe leur existence à plusieurs facteurs, dont la présence d'acteurs de la politique partageant des croyances fondamentales. En plus de ces deux attributs, la coordination entre les acteurs, les ressources dont ils disposent (Sabatier et Weible, 2007) et la stabilité de la coalition plaidante dans le temps fournissent également des informations pertinentes pour qualifier cette dernière.

Premièrement, une coalition plaidante s'articule autour d'acteurs de la politique (*policy actors*). Il s'agit « de personnes ou de groupes de personnes à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement, qui sont (ou qui cherchent à être) influents dans le processus d'élaboration des politiques (c'est-à-dire les processus et les décisions qui façonnent

les politiques publiques) et qui tentent régulièrement d'exercer cette influence. » (Weible et coll., 2019 : 8)¹⁰ L'agentivité dont font preuve les acteurs dépend entre autres des fonctions qu'ils assument au sein d'organisations ou d'institutions et fait état de leur niveau d'engagement dans une coalition plaidante. Christophe M. Weible et Karin Ingold (2018) distinguent à ce titre les acteurs centraux des acteurs auxiliaires de la coalition (*principal coalition actors* et *auxiliary coalition actors*). À ces deux catégories s'ajoutent les entrepreneurs et les médiateurs de la politique (*policy entrepreneurs* et *policy brokers*). Alors que les premiers cherchent à faire triompher leur option idéologique, les seconds travaillent à assurer la stabilité dans le sous-système et apparaissent comme neutres.

Deuxièmement, les acteurs d'une coalition plaidante doivent partager un ensemble de croyances causales et normatives, ce que Sabatier (1998) nomme un système de croyances (*belief systems*). Cette conceptualisation se rattache à une politique publique spécifique et à la manière dont celle-ci doit atteindre ses objectifs. Le système de croyances représente le cœur de la dimension cognitive du modèle et se décompose en trois niveaux d'analyse. D'abord, la strate des croyances fondamentales (*deep core beliefs*) se rapporte à la manière dont les acteurs perçoivent la société et le monde (Kübler, 2001). Il s'agit du niveau le plus résistant au changement. Ensuite, les

¹⁰ Dans le texte original : « Policy actors can be defined as individuals or groups of individuals from inside or outside of government who are (or seek to be) influential in the policymaking process (i.e., the processes and decisions shaping public policies), and who regularly engage in attempting to exert that influence. »

croyanances politiques principales (*policy core beliefs*) sont les perceptions causales qui inspirent les stratégies des acteurs pour atteindre leurs finalités, lesquelles s'inspirent de leurs croyances fondamentales (Sabatier, 1998). Elles ne constituent rien de moins que le ciment de la coalition plaidante. Enfin, les aspects secondaires du système de croyances (*secondary aspects*) regroupent les décisions techniques nécessaires à la réalisation des stratégies des acteurs, parfois sujettes à des modifications en raison des processus d'apprentissage (Saint-Pierre, 2003). La nature du problème public et son niveau de politisation permettent de déterminer l'intensité et la force des croyances qu'entretiennent les acteurs de la politique.

Troisièmement, les acteurs peuvent se coordonner en vue d'influencer la politique. La conduite de leur action concertée peut notamment se mesurer par l'échange d'informations, l'élaboration de positions communes (Jegen, 2001) et la participation à des structures de consultation ou de coopération abordant des problématiques liées au problème public. Intrinsèquement liée à la maturité du sous-système de la politique (Weible et coll., 2019), la coordination peut soit se manifester comme forte ou faible – les études qui ne prennent pas en compte cette variable parlent alors plutôt de coalitions de croyances (Weible et Sabatier, 2009 ; Zafonte et Sabatier, 2004). Quatrièmement, les ressources dont bénéficient les acteurs statuent sur le pouvoir qu'ils exercent au sein d'une coalition et la capacité de celle-ci à influencer la politique publique – par exemple, l'accès à l'autorité formelle, les ressources financières, l'information, l'appui du public, la capacité à mobiliser des sympathisants ou le leadership (Jenkins-Smith et

coll., 2014). Elles dépendent naturellement du contexte particulier dans lequel l'acteur évolue et du problème public. Cinquièmement, le sous-système de la politique, les coalitions plaidantes et les multiples acteurs de la politique doivent tous composer avec la stabilité et le changement (Weible et coll., 2019). D'une part, l'introduction dans le modèle d'une dimension temporelle permet d'étudier la variation des politiques publiques sur le court, le moyen et le long terme. D'autre part, la stabilité des coalitions plaidantes repose principalement sur les croyances plutôt que sur le niveau de coordination entre les acteurs de la politique.

2.1.3 Concepts clés

Ce travail de recherche reprend les concepts de sous-système de la politique publique et de coalition plaidante que propose le cadre théorique de Paul A. Sabatier. Il adopte également comme outils théoriques les notions de politique municipale d'intégration des personnes issues de l'immigration et de modèle national d'intégration, en s'intéressant plus spécifiquement à l'interculturalisme et au multiculturalisme. Essentiellement, cette sous-partie précise certains choix épistémologiques et fournit des définitions de travail pour l'analyse.

Une réflexion théorique sur la politique municipale d'intégration des personnes immigrantes invite à décomposer ce concept en quatre paramètres différents. Ceux-ci soulèvent respectivement une série de questions et de débats en sciences sociales. Plus

spécifiquement, il s'agit de l'autorité compétente, des moyens et des objectifs, du public cible et du niveau d'institutionnalisation.

D'abord, des différences fondamentales existent d'un État à l'autre en ce qui concerne l'autonomie politico-administrative des municipalités. Celle-ci dépend largement du cadre juridique dans lequel elles évoluent et des pratiques acceptées par les gouvernements supérieurs, ce qui concerne notamment le pouvoir d'initiative et la volonté politique (Keuffer, 2016). Au Canada, bien que le gouvernement central assume plusieurs responsabilités en lien avec l'immigration et la citoyenneté, les États membres – certains plus que d'autres, comme le Québec – peuvent exprimer leurs préférences en intégration et disposer d'une compétence exclusive en ce qui concerne les affaires municipales. Dans ce contexte, il convient de proposer que les villes québécoises jouissent d'une responsabilité déléguée en matière d'intégration et que l'étude de cette échelle ait d'une pertinence.

Ensuite, les politiques d'intégration peuvent poursuivre différents objectifs, tels que l'assimilation partielle ou totale, et recourir à une multiplicité de moyens pour y parvenir. Dans ce mémoire, l'intégration comme finalité interroge plus fondamentalement l'ensemble dans lequel les personnes immigrantes sont invitées à prendre part, soit la communauté politique, et les conditions minimales et optimales de

leur appartenance (Schnapper, 2007)¹¹. Il porte donc dans une perspective macrosociologique sur l'intégration comme un discours sur l'identité et programme normatif – il n'aborde que de manière très superficielle l'intégration comme processus sociologique.

Aussi, le troisième paramètre se rapporte aux catégories sociales à utiliser pour désigner le public cible de la politique (Bertossi et Duyvendak, 2009 ; Rocher et White, 2014). Cette considération s'inscrit dans un débat scientifique, mais surtout politique, puisque la définition des identités engage des rapports de pouvoir (Sayad, 1994). Elle invite à faire un choix, notamment entre les *immigrants*, les *personnes immigrantes*, les *nouveaux arrivants*, les *communautés culturelles*, la *diversité ethnoculturelle*, les *minorités ethniques et visibles* ou les *personnes racisées*. En optant pour la catégorie des personnes immigrantes, nous recourons au lexique proposé par la Ville de Montréal (2019).

Enfin, le quatrième paramètre fait écho au degré d'institutionnalisation de la politique publique, soit la traduction de la préoccupation en matière d'intégration dans un

¹¹ Dans les démocraties libérales, ce cadre fait l'objet de négociations continues (Gagnon et Koji, 2014).

discours et les pratiques formelles (Hajer, 1993 ; Weber, 1992)¹². Les variations invitent par exemple Didier Lapeyronnie (1992) à étudier les *politiques locales* d'intégration, Annick Germain et coll. (2003) les *pratiques de gestion municipale* de la diversité et Aude-Claire Fourot (2013) les *gestions politiques* de l'intégration. En dépit de la pertinence de cette réflexion, nous optons pour une posture plus traditionnelle et entend désigner l'intervention de la Ville de Montréal en intégration comme une politique publique selon la définition de Thomas Dye (1972) : tout ce que le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire.

Pour évaluer les idées des acteurs de la politique montréalaise d'intégration, nous empruntons comme concepts clés les modèles nationaux d'intégration de l'interculturalisme québécois et du multiculturalisme canadien. Conçus comme des cadres originaux, ils renvoient à des manières d'appréhender l'aménagement du pluralisme ethnoculturel et à des projets sociopolitiques de construction nationale, parfois rivaux. Ils représentent en ce sens un discours sur l'identité, informant sur les termes de l'appartenance aux communautés politiques canadienne et québécoise. Malgré les critiques qu'essuie leur emploi (Fourot, 2015a), celui-ci se justifie par leur

¹² Plusieurs critères objectifs permettent d'évaluer l'institutionnalisation : l'existence d'un support matériel – comme un énoncé de politique ou un plan d'action qui définit des orientations et des mesures spécifiques ; et la présence d'une structure administrative responsable de la mise en œuvre des objectifs de la politique publique – ce qui implique notamment l'allocation de ressources budgétaires et de ressources humaines. Ces indicateurs participent à déterminer si le discours politique fait effectivement l'objet d'une action structurée.

présence dans le débat public, l'utilisation qu'en font les administrations publiques et les acteurs œuvrant dans le domaine de l'intégration.

L'interculturalisme québécois peut conceptuellement se décliner sous les dimensions interactionniste et intégrative (Bouchard, 2011 ; Boucher, 2016). D'abord, la dimension interactionniste met l'accent sur l'échange et la valorisation de l'apport des personnes immigrantes à la société québécoise (Emongo et White, 2017). Elle plaide également en faveur d'une citoyenneté inclusive visant la pleine participation de tous. Ensuite, la dimension intégrative revêt un sens plus politique et pose la culture du groupe historique francophone comme pôle de référence pour l'intégration des personnes issues de l'immigration (Bouchard, 2012). Elle reconnaît la légitimité du gouvernement québécois dans son intervention pour assurer le maintien et l'épanouissement d'une nation francophone en Amérique du Nord (Taylor, 1994). La poursuite de ce dessein collectif et normatif se justifie par son statut minoritaire et la menace qu'induit la grande influence de la culture anglo-saxonne.

Le multiculturalisme canadien s'exprime différemment sur les plans philosophique et politique. Sur le premier plan, le discours qui s'en dégage semble constituer un approfondissement non seulement de la valorisation des différences dans la sphère publique, mais également de sa reconnaissance formelle et informelle (Kymlicka, 2017). Cette posture se montre ainsi particulièrement critique à l'égard du principe de l'État-nation traditionnel (Labelle et Dionne, 2011), soit la recherche d'une adéquation

entre un espace culturel et un territoire. Elle présente plutôt la communauté politique comme une « communauté de communautés » où prévaut un certain relativisme culturel et moral (Turgeon et Lapointe, 2019).

Même si les deux modèles d'intégration obéissent au pluralisme et visent des objectifs similaires, soit l'identification des personnes immigrantes à leur communauté politique respective, ils se distinguent à maints égards. Le multiculturalisme promeut le bilinguisme anglais-français, alors que l'interculturalisme se structure autour de l'idée de l'unilinguisme français (Oakes, 2004). Ce dernier modèle tend aussi à valoriser de manière plus modérée les différences et à reconnaître avec difficulté l'expression des particularismes culturels, ethniques et religieux dans l'espace public. En effet, l'intégration est pensée par la création de valeurs et d'espaces communs plutôt que par la célébration des différences. L'interculturalisme peut ainsi sembler plus contraignant ou engageant que le multiculturalisme pour les personnes issues de l'immigration, alors que la situation minoritaire de la nation québécoise limite son attractivité et la légitimité de ses actions d'affirmation (Labelle, 2012 ; Pagé, 2010).

2.2 Méthodologie de recherche

Cette étude de cas privilégie une approche essentiellement qualitative. Elle prend comme unité d'analyse le sous-système de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes sur la période allant de 2006 à 2019. Cette temporalité fait suite

au dénouement de la réorganisation municipale de la Ville de Montréal, instaurée au début des années 2000. Elle couvre de manière générale les mandats des administrations de Gérald Tremblay (2006-2012), Denis Coderre (2013-2017) et une partie de celui de Valérie Plante (2017-2019).

L'éclairage que ce mémoire entend donner au fonctionnement de la politique montréalaise d'intégration sur le plan des acteurs et des idées recourt au croisement d'une recherche documentaire thématique avec la conduite d'entretiens semi-dirigés¹³. En cherchant à contextualiser au mieux l'objet de recherche, cette méthode mixte veut remédier aux limites que rencontre la littérature sur le sujet. Elle permet de décrire dans une perspective québécoise le sous-système de la politique montréalaise d'intégration, ses acteurs et leurs idées ou leurs croyances.

2.2.1 Recherche documentaire

En plus de fournir des références essentielles aux chercheurs dans la discipline, la description exhaustive de la recherche documentaire permet de mieux répertorier la production des savoirs sur un sujet spécifique. La réflexion que nous proposons dans ce mémoire trouve d'abord son inspiration dans le travail de Micheline Labelle, François Rocher et Guy Rocher (1995) sur les obstacles à l'intégration au Québec que génère la concurrence de deux projets nationaux sur son territoire. Elle s'appuie ensuite

¹³ Selon le politologue Pierre Muller (2018), il s'agit de méthodes indissociables.

sur les recherches empiriques d'Annick Germain (Germain et Martin, 2006) en sociologie urbaine et d'Aude-Claire Fourot (2013, 2015a,) en science politique sur l'immigration et l'intégration à Montréal.

La recherche documentaire s'appuie dans un premier temps sur de la littérature scientifique. Celle-ci peut être regroupée autour d'un corpus plus théorique portant sur les trois thèmes abordés dans le chapitre un – l'intégration des immigrants, les modèles nationaux d'intégration et la décentralisation de la politique d'intégration – et un autre plus empirique portant spécifiquement sur le cas d'étude montréalais. La recension des livres et articles savants pertinents s'est réalisée grâce à une recherche par mots-clés dans des bases de données essentiellement en ligne – Cairn, Érudit, Taylor & Francis, etc. – selon des critères temporels (année de publication entre 2000 et 2019, à quelques exceptions près) et linguistiques (français et anglais).

Dans un deuxième temps, nous nous penchons aussi dans ce mémoire sur la littérature grise produite par les administrations publiques québécoise et montréalaise. Alors que le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) constitue l'acteur institutionnel principal pour ce qui est du gouvernement du Québec, les documents à la Ville de Montréal sont produits principalement par le Service de la diversité et de l'Inclusion sociale (SDIS), le Conseil interculturel de Montréal (CIM) et le Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (BINAM). Ces acteurs

rendent accessibles en ligne des documents, comme des politiques, des plans d'action, des stratégies et des avis destinés aux autorités compétentes.

Au-delà de la présentation par thème de la recherche documentaire ou en fonction des types de littérature, il semble important de mettre en lumière les principaux réseaux scientifiques qui abreuvent la présente réflexion. Leur identification informe le chercheur sur le type de données recueillies, mais permet également d'esquisser les contours de la production scientifique dans le champ d'études. En ce qui concerne l'analyse de la politique d'intégration municipale et sa correspondance avec les modèles nationaux, trois réseaux scientifiques paraissent incontournables en ce qui concerne les aires géographiques européenne et nord-américaine, mais également québécoise et montréalaise¹⁴.

D'abord, l'*International Migration, Integration and Social Cohesion* (IMISCOE) est un réseau d'experts européen qui étudie dans une perspective comparée les politiques migratoires et d'intégration des nouveaux arrivants. Les recherches d'Ilke Adam (Adam, 2013a, 2013,b 2018 ; Adam et Jacobs, 2014 ; Adam et Martiniello, 2013), de Peter Scholten (Scholten, 2012, 2018) et de Ricard Zapata-Barrero (Caponio, Scholten et Zapata-Barrero, 2018 ; Zapata-Barrero, 2017 ; Zapata-Barrero et Barker, 2014)

¹⁴ Voir également : Centre de recherche en immigration, ethnicité et citoyenneté (CRIEC), la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes (CREQC), le Centre de recherches interdisciplinaire en études montréalaises (CRIEM) et le Centre d'études ethniques des universités montréalaises (CEETUM).

explorent par exemple le fonctionnement complexe de systèmes de gouvernance à niveaux multiples et la réponse que les décideurs publics offrent en matière d'intégration.

Ensuite, le Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ) de l'Université du Québec à Montréal s'intéresse notamment au nationalisme, aux migrations et à l'intégration dans les contextes canadiens et québécois. Les écrits de Gérard Bouchard (Bouchard, 2012, 2018, 2019), d'Alain-G. Gagnon (Gagnon, 2000 ; Gagnon et Iacovino, 2003) et de François Boucher (Boucher, 2016 ; Gagnon et Boucher, 2016) permettent de problématiser les défis que posent l'immigration internationale à l'identité nationale québécoise.

Puis, le Laboratoire de recherche en relations interculturelles (LABRRI) de l'Université de Montréal aborde l'enjeu des pratiques municipales à destination des personnes immigrantes. Les travaux de Bob White (Rocher et White, 2014 ; White, 2015 ; White, Emongo et Hsab, 2017), de François Rocher (Rocher, 2015b, 2017a, 2017b), de Francine Saillant (Saillant, Lévy et Ramirez-Villagra, 2017) et de Marta Massana et Gilles Rioux (Massana, 2018 ; Massana et Rioux, 2018) mettent en lumière la réalité des villes québécoises, mais nous informent sur la situation prévalant à Montréal.

2.2.2 Entretiens semi-dirigés

Le recours aux entretiens semi-dirigés en tant que méthode de collecte de données se justifie par l'approche qualitative qu'adopte ce travail de recherche et répond aux limites de la littérature scientifique et grise. Comme le souligne Pierre Muller, relativement à l'approche cognitive en analyse des politiques publiques, « c'est dans l'interview que l'on peut faire émerger les éléments essentiels des structures de sens que constituent les référentiels d'action collective et les référentiels d'action publique » (cité dans Bongrand et Laborier, 2005 : 80). Dans ce mémoire, l'entretien se définit comme « une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur » (Savoie-Zajc, 2009 : 340) et vise plus spécifiquement à identifier les acteurs de la politique et les idées qu'ils portent. Cette recherche s'appuie sur la réalisation de quatorze entretiens d'approximativement une heure trente menés auprès d'acteurs clés de la politique montréalaise d'intégration. Ils ont été conduits sur la période allant de décembre 2019 à février 2020¹⁵.

2.2.2.1 Sélection des participants et recrutement

Puisque ce travail s'inspire sur le plan théorique du modèle des coalitions plaidantes, il « suppose que le processus de fabrication d'une politique se produit en premier lieu parmi les spécialistes (du domaine de cette politique) qui cherchent régulièrement à

¹⁵ Leur réalisation respecte la certification délivrée le 21 octobre 2019 par le comité d'éthique de la recherche pour les projets étudiants (CERPE plurifacultaire) de l'Université du Québec à Montréal (Annexe A).

influencer la décision en la matière à l'intérieur d'un sous-système de politique publique particulier » (Sabatier, 2014 : 49). La notion de spécialiste peut ici renvoyer à différents types d'acteur – politiques, administratifs, économiques, médiatiques, universitaires et associatifs.

La sélection des participants aux entretiens repose essentiellement sur le croisement des approches positionnelle et décisionnelle (Genieys et Hassenteufel, 2012 ; Weible et Ingold, 2018) en sociologie politique des élites. Alors que la première vise des acteurs qui disposent d'une compétence formelle dans l'élaboration, la définition et la présentation d'une politique publique particulière, la seconde s'intéresse aux acteurs influents dans ce processus qui ne jouissent pas d'une autorité clairement énoncée. Autrement dit, l'autorité et l'influence des participants dans le sous-système de la politique montréalaise d'intégration représentent les principaux critères d'inclusion. Même si ces derniers concernent en priorité les acteurs politiques et administratifs, ceux issus des milieux universitaires et associatifs constituent également des protagonistes d'importance. La sélection des participants compte aussi sur notre expérience au sein de l'écosystème municipal en intégration et son réseau professionnel : comme membre étudiant du LABRRI – partenaire institutionnel de la Ville de Montréal –, mais également comme ancien assistant de recherche au CIM et chercheur contractuel pour le SDIS.

La stratégie de recrutement des participants se base sur l'envoi d'une invitation officielle par courriel (Annexe B). Celle-ci propose une description du projet de recherche et présente ses objectifs. Sur le plan technique, tous les entretiens ont été enregistrés à des fins de transcription et de codage sur NVivo. Si la plupart des participants optèrent pour nous rencontrer dans des cafés situés dans la région du Grand Montréal, certains nous ont reçus directement à leur domicile ou sur leur lieu de travail.

En ce qui concerne le profil des participants (Annexe C), nous comptons sur la contribution de huit fonctionnaires de la Ville de Montréal, trois élus municipaux, deux chercheurs et un acteur issu du milieu associatif. Les professionnels municipaux proviennent tous de l'actuel SDIS et certains élus assumèrent des responsabilités stratégiques sur le comité exécutif de la Ville. La très grande majorité des participants, à savoir dix sur quatorze, a demandé l'anonymisation des données pour disposer d'une plus ample liberté de parole par rapport à leur employeur ou leur partenaire.

2.2.2.2 Grille d'entretien

La grille d'entretien se structure en deux blocs portant respectivement sur la « dimension collaborative » et la « dimension cognitive » des acteurs qui évoluent au sein du sous-système de la politique montréalaise d'intégration (Annexe D). En plus d'une question d'introduction portant sur le parcours personnel du participant par rapport à l'objet de recherche, les questions posées dans ces blocs visent, d'une part, à

directement identifier les acteurs et à apprécier leurs relations (dimension collaborative) et, d'autre part, à évaluer les idées ou la vision politique que ceux-ci portent dans le sous-système (dimension cognitive). Ces deux blocs contrôlent ainsi certains attributs de l'existence de coalitions plaidantes, à savoir la présence d'acteurs de la politique, le partage d'idées ou de croyances et la conduite d'une action concertée – dans une moindre mesure.

Chacun des deux blocs renvoie à trois niveaux ou catégories de questionnement. D'une part, la « dimension collaborative » vise à : identifier les acteurs saillants de la politique ; décrire leurs rôles respectifs ; et évaluer les relations que les acteurs entretiennent, notamment en recensant les espaces d'échanges et de coordination dont ils font usage. D'autre part, la « dimension cognitive » veut : éclairer les priorités stratégiques que le participant juge essentielles en ce qui a trait aux défis actuels de la politique montréalaise d'intégration ; connaître les croyances du participant sur les questions identitaires et politiques sensibles ; et entendre le participant sur les priorités stratégiques et les croyances sur les questions identitaires sensibles de la Ville de Montréal, en fonction des différentes administrations au cours de la période étudiée. La grille prévoit en conclusion la divulgation aux participants d'une « duperie » concernant l'omission de l'un des objectifs de la recherche. Nous informons alors ceux-ci de l'intérêt que cette dernière porte à l'évaluation de la valeur des modèles nationaux québécois et canadien pour expliquer politique montréalaise d'intégration.

2.2.3 Limites de la recherche

La municipalité comme objet d'étude en science politique souffre depuis longtemps d'un désintérêt en raison de son autonomie politico-administrative relative (Weinstock, 2009). Les connaissances limitées sur les dynamiques politiques locales au Québec, même si Montréal représente le cas de figure le plus analysé, posent ainsi certaines contraintes et invitent à souligner les limites théoriques et méthodologiques que ce travail de recherche affiche.

Sur le plan théorique, la définition du sous-système de la politique montréalaise d'intégration comporte d'abord certains angles morts. Elle exclut notamment l'analyse des décisions et des conséquences découlant d'autres sous-systèmes à des échelles ou dans des domaines différents. Par exemple, nous n'abordons pas de manière explicite dans ce mémoire les initiatives du gouvernement central ou des instances supramunicipales en ce qui concerne l'intégration. Ensuite, les concepts d'interculturalisme québécois et de multiculturalisme canadien font toujours l'objet d'un débat scientifique et politique par rapport à leur contenu.

Sur le plan méthodologique, les modes de collecte de données sélectionnés pour la réalisation de ce mémoire révèlent également certaines limites. D'abord, cette recherche doit tenir compte des insuffisances en ce qui concerne la mémoire institutionnelle de la Ville de Montréal, contrairement par exemple à la documentation

et à la diffusion systématique des travaux de l'Assemblée nationale du Québec et des processus politiques à cette échelle qui s'appuient sur des mécanismes formels de recension des données. Par exemple, aucun organisme public montréalais ou québécois ne semble détenir les programmes politiques des principaux partis municipaux représentés aux différentes élections générales sur la période étudiée.

Ensuite, il importe également de souligner le caractère non-probabiliste du nombre d'entretiens semi-dirigés, ce qui n'autorise pas la généralisation des résultats. Il peut aussi exister des biais associés au contexte dans lequel les entretiens ont été réalisés et liés aux statuts des participants (Poupart, 1997). D'une part, la stratégie de recrutement s'inscrit dans une conjoncture sociopolitique marquée par des tensions sur le plan des relations intergouvernementales entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal sur l'immigration et l'aménagement du pluralisme religieux. D'autre part, plusieurs participants doivent faire preuve d'un devoir de réserve relativement à leurs activités professionnelles et la divulgation d'informations sensibles.

2.2.4 Analyse des données

Nous recourons dans ce mémoire à l'analyse de contenu thématique et nous nous appuyons sur la réalisation d'un travail d'organisation de l'information à partir du logiciel de traitement de données qualitatives NVivo. Les principales catégories

descriptives et analytiques mobilisées relèvent de la grille d'entretien initiale, d'une part, et de la réalisation de plusieurs lectures des *verbatim*, d'autre part.

Deux grandes catégories chapeautent cette analyse de contenu thématique (Annexe E). D'abord, la catégorie du « sous-système de la politique montréalaise d'intégration » se décline en trois autres sous-catégories, soit les « enjeux politiques », les « enjeux identitaires » et les « enjeux organisationnels et de gouvernance ». Ensuite, la catégorie de la « politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes » se divise aussi en deux sous-catégories, soit les « acteurs de la politique » et les « idées ou croyances des acteurs de la politique ». Tandis que les « acteurs de la politique » sont répartis entre les « acteurs internes à l'organisation municipale » et les « acteurs externes à l'organisation municipale », les « idées ou croyances des acteurs de la politique » se subdivisent en « enjeux saillants » et « modèles nationaux d'intégration », soit « interculturalisme » et « multiculturalisme ».

Le chapitre IV recourt aux citations directes des participants en entretien pour illustrer certaines informations ou affirmations. L'inclusion de celles-ci dans le corps du texte pour les citations saillantes et en notes de bas de page pour les citations secondaires se réfère au numéro associé à l'entretien (par exemple : E1, E2..., E14). De plus, nous désignons dans le chapitre les participants en entretien comme des « acteurs de la politique ».

CHAPITRE III – LA POLITIQUE QUÉBÉCOISE D’INTÉGRATION

Ce chapitre vise à présenter l’inscription à l’ordre du jour et le développement de la politique québécoise d’intégration depuis le milieu des années 1960, notamment afin d’éclairer le nouveau rôle qu’y jouent les municipalités au tournant du XX^e siècle. Plus spécifiquement, il brosse un portrait général du contexte dans lequel s’inscrit la politique montréalaise d’intégration qui est l’objet exclusif du chapitre suivant.

Ce chapitre se compose de trois parties. La première aborde les principaux enjeux touchant la question de l’intégration des personnes immigrantes au Québec. La seconde explique l’articulation institutionnelle et normative de la politique québécoise d’immigration et d’intégration, d’une part et, d’autre part, l’adhésion à l’interculturalisme comme modèle national d’intégration par les autorités gouvernementales québécoises. La troisième partie fournit un aperçu de l’organisation du secteur municipal québécois et explore l’action des villes en ce qui concerne l’intégration des personnes immigrantes au-delà des relations intergouvernementale.

3.1 Enjeux et inscription à l’ordre du jour

Différents enjeux expliquent au Québec l’émergence de la question de l’intégration des personnes immigrantes dans l’espace public et son inscription à l’ordre du jour politique. D’une part, cette partie retrace brièvement les événements entourant la crise

linguistique au milieu des années 1960 ainsi que la crise des accommodements au début des années 2000 et en évalue les répercussions. D'autre part, elle présente quelques faits saillants concernant la concurrence entre les projets québécois et canadien de construction nationale. Ces considérations mettent en lumière le contexte dans lequel le gouvernement du Québec élaborera sa politique d'intégration.

3.1.1 L'intégration comme défi politique

Plusieurs raisons motivent le Québec à occuper graduellement le domaine de l'immigration depuis la seconde moitié du XX^e siècle, administré jusqu'alors par le gouvernement central. Le développement d'une véritable politique d'immigration à l'époque constitue une réponse aux pénuries de main-d'œuvre, aux déficits démographiques causés par la chute de la natalité et au souci d'assurer un équilibre socioculturel favorable au fait français (Anctil, 2005 ; Chevrier, 2009)¹⁶.

Au Québec, la mise sur pied par les autorités gouvernementales d'importantes commissions d'enquête contribue à inscrire à l'ordre du jour politique la question de l'intégration des personnes immigrantes – ou plutôt la non-intégration, qui est présentée alors comme un « problème social » susceptible de menacer la pérennité de

¹⁶ En vue d'assurer un certain équilibre démographique, la société québécoise – influencée par son Église catholique omnipotente – privilégia jusqu'aux années 1960 une politique de surfécondité, communément appelée « la revanche des berceaux ».

la majorité linguistique et culturelle francophone¹⁷. Deux enjeux permettent de rendre compte du débat public portant sur l'aménagement du pluralisme ethnoculturel dans le contexte d'une nation minoritaire en quête de reconnaissance, soit la crise linguistique à partir du milieu des années 1960 (Levine, 1997 ; Rocher et White, 2014) et la crise des accommodements raisonnables au début des années 2000 (Chevrier, 2009 ; Giasson et coll., 2010).

Mise sur pied à la demande du gouvernement du Parti libéral du Québec (PLQ) de Jean Lesage en 1961, la *Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec* montre que l'organisation du milieu de l'éducation à Montréal contribue à l'anglicisation massive des enfants d'immigrants (Rocher et White, 2014)¹⁸. Cette situation s'explique principalement par des considérations d'ordre économique, mais pas uniquement. Selon Marc Levine (1997 : 98-101), alors que des parents d'immigrants estiment que la connaissance de l'anglais est essentielle pour l'ascension socio-économique, la Commission des écoles catholiques de Montréal (CÉCM) refuse

¹⁷ Les commissions d'enquête visent à faire la lumière sur des questions d'intérêt public. Elles renvoient à un contexte sociopolitique particulier et préoccupant pour les autorités gouvernementales.

¹⁸ La préférence des immigrants pour la langue anglaise est aussi confirmée par les travaux de la *Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, instaurée par le gouvernement central alors sous le leadership de Lester B. Pearson en 1963 (Pagé, 2010). Elle fait ressortir également les désavantages systémiques et la discrimination que rencontrent les Canadiens français sur le marché du travail, surtout à Montréal (Gagnon et Boucher, 2016).

quant à elle l'inscription des non-catholiques dans ses établissements et redirige aussi systématiquement les enfants d'immigrants catholiques vers son secteur anglophone¹⁹.

Dans la petite municipalité de Saint-Léonard, située au nord-est de l'île de Montréal, les constats d'anglicisation et d'autres conflits intercommunautaires conduisent à une importante crise linguistique à partir de 1968. Celle-ci résulte de la décision unilatérale prise par la commission scolaire de remplacer les classes bilingues qu'elle dispense essentiellement aux enfants d'immigrants allophones, surtout issus de la communauté italienne, par des classes uniquement en français (Levine, 1997). Cet épisode mène à une grande mobilisation citoyenne et à un débat intense sur la question du libre choix de la langue d'enseignement, où s'opposent en quelque sorte les tenants du principe de la personnalité à ceux du principe de la territorialité. Alors que les premiers soutiennent que la langue d'usage dans l'espace et les services publics relèvent du libre choix de l'individu, les seconds prônent plutôt que la langue devant s'imposer soit celle de la majorité (Chevrier, 2009).

Pour plusieurs acteurs, cette crise linguistique interroge plus fondamentalement la pérennité du fait français à Montréal. Les tensions recensées à Saint-Léonard se trouvent à l'époque exacerbées par l'ambivalence du gouvernement unioniste de Jean-Jacques Bertrand, puis de celle du gouvernement libéral de Robert Bourassa en vue

¹⁹ La CÉCM se compose d'un secteur francophone et d'un secteur anglophone, notamment destiné aux Irlandais catholiques.

d'offrir une réponse satisfaisante dans un contexte de forte mobilisation nationaliste au Québec. Le pacte de non-agression tacite qui prévalait jusqu'à cette période entre les élites des « deux peuples fondateurs » du Dominion est dorénavant perçu comme illégitime par la nouvelle classe moyenne francophone en pleine émergence et soucieuse de sa propre ascension (Gagnon et Montcalm, 1992 ; Massana et Rioux, 2018). Cette dernière participe tout au long des années 1970 à l'organisation d'un mouvement d'affirmation nationale, faisant entre autres pression sur les autorités gouvernementales pour l'adoption d'un corpus juridique visant la francisation de la société québécoise dans toutes ses dimensions (Pagé, 2010). L'adoption en 1977 de la loi 101 – la *Charte de la langue française* – par le premier gouvernement du Parti Québécois (PQ) de René Lévesque vient d'ailleurs consacrer le français comme langue de l'enseignement public et limiter l'accès à l'école anglaise pour les enfants d'immigrants allophones.

Ces débats linguistiques se posent à un moment où les différences ethniques et religieuses gagnent en visibilité et remettent en question les relations entre la société d'accueil et les groupes minoritaires qui la composent²⁰. Les changements que connaît

²⁰ Dès la fin des années 1960, la plupart des États en Europe et en Amérique du Nord libéralisent leur politique migratoire (Norman, 2016). Le Canada abandonne ainsi graduellement les pratiques discriminatoires qui inspiraient la sélection de ses candidats à l'immigration. L'adoption de critères objectifs induit toutefois de nouveaux défis aux instances gouvernementales puisque « la mise en place d'un système de points censé éliminer les préférences ethniques va induire des changements majeurs concernant l'origine des immigrants. » (Simard, 2014 : 657)

la composition de la population du Québec contribuent au tournant des années 2000 à une transformation du débat sur l'aménagement du pluralisme ethnoculturel. La préoccupation par rapport à la pérennité de la langue française cède le pas à des inquiétudes concernant l'expression de la diversité religieuse et les conflits de valeurs que celle-ci peut occasionner²¹. Progressivement, l'opinion publique perçoit certains arrangements particuliers – par exemple, les accommodements raisonnables – comme une réelle menace à l'intégrité des récentes réformes en faveur de la sécularisation de la société et des institutions québécoises (Pélabay, 2013)²².

Certains cas spécifiques font alors l'objet de polémiques largement médiatisées (Giasson et coll., 2010). La saga judiciaire qui oppose de 2001 à 2006 la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys à un jeune élève sikh qui revendique au nom de la liberté de religion le port du kirpan à l'école constitue un exemple éloquent²³. L'année suivante, l'adoption par une petite municipalité mauricienne d'un code de vie destiné aux personnes issues de l'immigration soulève à son tour une controverse à l'échelle du pays. Parmi les dispositions critiquées, le conseil municipal d'Hérouxville interdit par exemple sur son territoire la lapidation des femmes et l'excision.

²¹ Toujours selon Marc Levine (1997), le désintérêt pour la question linguistique au Québec à partir des années 1990 s'explique notamment par la normalisation de la langue française comme politique publique reconnue.

²² Par exemple, la déconfessionnalisation des écoles publiques primaires et secondaires ne se réalise que très tardivement au Québec, soit en 2000 (Audet et Mc Andrew, 2012).

²³ La Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys recoupe une partie de l'Ouest-de-l'Île de Montréal.

Ces événements occupent de manière significative l'espace médiatique et en viennent même à interpeller les institutions politiques. Sous les diatribes de l'Action démocratique du Québec de Mario Dumont, qui profite alors d'une popularité grandissante lui permettant de former l'opposition officielle à l'Assemblée nationale de 2007 à 2008, le gouvernement libéral de Jean Charest se saisit du dossier et met sur pied, en février 2007, la *Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*. Coprésidés par le philosophe Charles Taylor et le sociologue Gérard Bouchard, les travaux de cette commission d'enquête révèlent de profondes divisions au sein de la société québécoise – dans la population et parmi ses élites – sur la question du port de symboles religieux en ce qui concerne les agents de l'État.

En bref, ces deux crises interrogent l'intégration des personnes immigrantes, qui est perçue comme problématique par l'opinion publique. Les controverses desquelles elles s'alimentent opposent plus fondamentalement deux conceptions différentes du rôle que doit jouer le Québec comme société d'accueil et comme communauté politique dans le cadre canadien.

3.1.2 Concurrence de la politique canadienne

La structuration au Québec dans la seconde moitié du XX^e siècle d'un secteur de l'immigration et de l'intégration participe également à un processus de construction nationale inédit au pays (Audet et Mc Andrew, 2012 ; Calinon 2015 ; Keating, 1997 ; Papillon et Turgeon, 2001). Celui-ci découle de l'opposition des élites québécoises francophones, mues par un néo-nationalisme étatiste en pleine effervescence (Balthazar, 2013), au projet moniste porté par le gouvernement central.

À Ottawa, la succession en 1968 de Pierre Elliott Trudeau à Lester B. Pearson à la direction du Parti libéral du Canada (PLC) et comme chef du gouvernement produit des changements substantiels. Le leadership du nouveau premier ministre se caractérise par la présentation d'un ensemble de politiques publiques visant la refondation de l'identité nationale canadienne (Turgeon et Lapointe, 2019) avec, en toile de fond, la contestation des élites intellectuelles et politiques québécoises (Labelle, 2008). Pour celles-ci, le Québec constitue une communauté politique de référence et l'affirmation légitime de son identité ne saurait être abaissée à une forme d'ethnisme.

La sanction de la *Loi sur les langues officielles* en 1969 et l'adoption de la politique canadienne du multiculturalisme en 1971 font office de réponses du gouvernement

central aux conclusions de la *Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, réalisée entre 1963 et 1971²⁴. Le mandat de cette dernière était de

[F]aire enquête et rapport sur l'état présent du bilinguisme et du biculturalisme, et de recommander les mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada, ainsi que les mesures à prendre pour sauvegarder cet apport. (Canada, 1965 : 143, cité dans Lapointe-Gagnon, 2018 : 92)

En dépit des recommandations avancées par la commission B & B, le gouvernement central souhaite dépasser la dualité historique entre les « deux peuples fondateurs » pour asseoir un nouveau nationalisme civique pancanadien (Labelle, 2012). La loi de 1969 proclame ainsi « l'égalité de statut du français et de l'anglais comme langues officielles du Canada et affirme que ni l'une ni l'autre ne doivent porter atteinte aux droits et privilèges des autres langues » (Labelle et Salée, 1999 : 129). Ces objectifs peinent, d'ailleurs, à tenir compte de l'inégalité persistante entre le français et l'anglais – l'un précaire et l'autre dominant jusqu'à aujourd'hui (Chevrier et Sanschagrin, 2017) – au Québec, alors que la situation au début des années 1970 devient pratiquement insoutenable²⁵. Le rejet par les personnes immigrantes ou la « troisième force » d'un

²⁴ La Chambre des communes du Canada, à l'initiative du gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney, actualisa la politique en 1988 avec l'adoption de la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, notamment en vue de lutter contre les pratiques discriminatoires.

²⁵ Elle atteint son paroxysme avec la crise d'Octobre en 1970 et l'adoption par le gouvernement central de la *Loi sur les mesures de guerre*. Cette dernière est invoquée pour répondre aux actions terroristes du Front de libération du Québec, une aile extrémiste de la mouvance indépendantiste radicale au Québec, fort critique de la domination anglo-saxonne (Laurendeau, 1990).

biculturalisme officiel, qu'ils jugent réducteur à leur endroit, contribue à l'endossement du multiculturalisme par le gouvernement central.

Pour plusieurs intellectuels québécois, ce choix assimile donc les francophones à un groupe ethnique parmi d'autres au Canada (Bouchard, 2011) et, pis encore, dissocie la langue de la culture (Gagnon et Koji, 2014)²⁶. Selon François Rocher, cette approche du gouvernement central « cherche à renforcer l'identité des membres des communautés dites ethniques au Canada. Cet objectif repose sur l'hypothèse voulant que la reconnaissance explicite de la contribution des Canadiens d'origine autre que britannique ou française favorise l'identification à la nation [canadienne]. » (Rocher, 2015a : 37) Dans un contexte de concurrence entre deux projets de construction nationale (Gagnon et Iacovino, 2007, 2003 ; Segura, 2011), le multiculturalisme en tant que politique peut également être « interprété comme un déni du statut distinct du Québec et de sa capacité de s'autodéterminer en tant que société d'accueil en amoindrissant les outils d'intégration qui lui permettraient d'ériger la citoyenneté québécoise. » (Gagnon, 2000 : 16)

L'indignation des élites nationalistes au Québec atteint un point culminant en 1982 avec le rapatriement de la Constitution du Canada et l'enchâssement d'une Charte des

²⁶ Motif qu'invoque explicitement le gouvernement du Québec pour expliquer qu'il n'adopte pas, au niveau du principe, cette approche. Voir la lettre adressée à Pierre Elliott Trudeau par Robert Bourassa, publiée dans *Le Devoir* le 17 novembre 1971 et intitulée « Multiculturalisme : de sérieuses réserves du Québec ».

droits et libertés par le gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau, tous deux réalisés sans le consentement du gouvernement du Québec, dirigé alors par René Lévesque. Cet événement consacre le principe de l'égalité formelle entre les États membres et le rejet définitif de la vision dualiste comme base de l'identité canadienne (Gagnon, 2008). Pour plusieurs intellectuels, le cadre qu'impose au Québec le nouvel ordre constitutionnel de 1982 compromettrait l'intégration des personnes issues de l'immigration à la communauté politique québécoise²⁷. Selon eux, le bilinguisme et le multiculturalisme enverraient plutôt un message ambigu aux nouveaux arrivants, entre autres quant à l'existence d'une culture nationale québécoise et à la prépondérance du français.

En bref, cette partie illustre comment les crises concernant la langue et l'expression du religieux dans les institutions publiques, couplée à la concurrence avec l'approche véhiculée par le gouvernement central, contribuent à cadrer la question de l'intégration des personnes immigrantes au Québec. Les préoccupations soulevées par les événements associés à ces enjeux éclairent également les discours et les pratiques institutionnalisés des gouvernements québécois successifs.

²⁷ Parmi ces intellectuels se trouvent notamment Micheline Labelle, François Rocher et Guy Rocher (1995), Alain-G. Gagnon (2000, 2008) et Marc Chevrier et David Sanschagrin (2017).

3.2 Institutionnalisation de la politique québécoise

L'élaboration et la consolidation d'une politique québécoise d'intégration s'appuient à la fois sur une expression institutionnelle et normative à la fois. D'une part, cette partie aborde le développement d'un secteur public de l'immigration au Québec à partir des années 1960 et, d'autre part, traite de l'adoption officielle de l'interculturalisme comme modèle national d'intégration ainsi que de son institutionnalisation partielle subséquente. Ces dernières considérations invitent à observer dans la partie suivante comment les différents acteurs publics, comme les municipalités, se positionnent par rapport à ces orientations.

3.2.1 Structuration d'une politique publique de l'intégration

Même si l'immigration constitue une compétence concurrente, le Québec ne s'y intéresse vraiment qu'à partir des années 1960. Alors qu'il pouvait dès 1868 nommer ses propres fonctionnaires dans les agences canadiennes à l'étranger, il cède toutefois aux autorités du gouvernement central en 1875 « l'entière responsabilité de la propagande de l'immigration » (Vaugeois et Lacoursière, 1968 : 418, cité dans Chevrier, 2009) et « ses responsabilités aux agences et à la sélection des immigrants » (Vallières, 2016 : 123).

L'édification d'un État social plus interventionniste, en concomitance avec la modernisation de la société québécoise, conduit à la création en 1965 par le

gouvernement libéral de Jean Lesage du Service de l'immigration du Québec, relevant à l'époque du ministère des Affaires culturelles. Trois ans plus tard, en 1968, le gouvernement unioniste de Jean-Jacques Bertrand procède à l'adoption de la *Loi instituant le ministère de l'Immigration du Québec* et met sur pied en 1969 les Centres d'orientation et de formation des immigrants (Black et Hagen, 1994). Placés sous la responsabilité des commissions scolaires et du ministère de l'Éducation, ces derniers participent alors essentiellement à la francisation des immigrants d'âge adulte.

La consolidation de la politique québécoise d'immigration compte dès la décennie suivante sur la ratification d'une série d'ententes administratives entre le gouvernement central et le gouvernement du Québec (Simard, 2014). Alors que l'accord Lang-Cloutier – du nom des ministres responsables – de 1971 autorise une présence et la représentation des pouvoirs québécois dans les bureaux et les ambassades canadiennes à l'étranger, l'accord Andras-Bienvenue de 1975 reconnaît au Québec une responsabilité dans la sélection des candidats à l'immigration « indépendants », ce qui exclut les candidats à la réunification familiale et les réfugiés (Balthazar, 2008). L'accord Cullen-Couture de 1978 dote pour sa part le Québec de pouvoirs accrus lui permettant, en plus de sélectionner ses propres candidats indépendants, de jouer un plus grand rôle quant à l'intégration des ressortissants internationaux sur son territoire. Finalement, l'accord Gagnon-Tremblay-McDougall de 1991 représente encore aujourd'hui le document-cadre qui structure les relations intergouvernementales en ce

qui concerne l'immigration²⁸. Il garantit l'exclusivité de la compétence du Québec au chapitre de la sélection des candidats à l'immigration et des réfugiés, mais également en matière d'accueil, d'intégration et de francisation (Rocher, 2015b). En plus de prévoir d'importants transferts financiers au gouvernement du Québec, sa modification ou son abrogation nécessite impérativement le consentement des deux parties engagées.

En raison des responsabilités importantes que le Québec assume en matière d'immigration et d'intégration, cet État membre s'est doté depuis le début des années 1980 de plusieurs énoncés de politiques publiques en la matière. Les orientations que présentent deux de ces énoncés demeurent pertinentes pour comprendre l'intervention gouvernementale dans ce domaine. D'abord, le *Plan d'action du gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles – Autant de façons d'être Québécois*, déposé en 1983 par le gouvernement péquiste de René Lévesque, définit les premiers fondements d'une approche québécoise dite alors de « convergence culturelle » (Gagnon et Boucher, 2016 ; Rocher, 2015a). La philosophie sous-tendant cette dernière propose à la fois le respect des autres cultures et de leur originalité ainsi que la préséance de la culture de la majorité historique francophone. Celle-ci doit guider

²⁸ Conclue dans la foulée de l'échec du projet de réforme constitutionnelle du Lac Meech, cette entente, convenue en 1991, porte également le nom d'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*.

l'intégration et la participation des « communautés culturelles »²⁹ à la société québécoise.

Ensuite, l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration – Au Québec pour bâtir ensemble*, présenté par le gouvernement libéral de Robert Bourassa en 1990, fournit un « premier appui explicite de la part du gouvernement québécois à une version pluraliste d'une communauté politique nationale *civique* [...] et un appui sans réserve à la diversité culturelle dans une cadre français. » (Levine, 1997 : 366) Cette approche civique repose sur l'idée phare de « contrat moral », qui fait référence aux droits et responsabilités partagées par la société d'accueil et les personnes immigrantes (Gagnon, 2000). Il se fonde plus spécifiquement, selon le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (MCCI), sur trois principes fondamentaux : le partage du français comme langue commune de la vie publique ; le respect des principes fondamentaux de la société démocratique et égalitaire, reconnus dans les lois ; et le droit et le devoir pour tous de participer et de contribuer pleinement à la vie économique, sociale, culturelle et politique du Québec (Balthazar, 2009).

La seconde politique complète la première et ensemble, elles constituent le socle d'une approche québécoise en matière d'intégration des personnes immigrantes. Cette politique publique peut aujourd'hui renvoyer à un concept largement popularisé par

²⁹ Cette catégorie sociale est mobilisée à l'époque par les acteurs gouvernementaux et renvoie à tous ceux dont l'origine n'est pas canadienne-française (Germain et Liégeois, 2010).

Gérard Bouchard et, dans une moindre mesure, Charles Taylor dans le cadre des travaux de la commission d'enquête qui porte leurs noms : l'interculturalisme³⁰.

3.2.2 Adoption officielle de l'interculturalisme

Aucune politique publique à ce jour ne donne une définition étoffée et opératoire de l'interculturalisme québécois (Rocher et White, 2014), alors que son sens véritable s'avère encore l'objet de débats dans les milieux politiques et universitaires³¹. L'interculturalisme au Québec peut cependant désigner un programme normatif partiellement institutionnalisé et parfois ambigu déployé par l'État en vue d'aménager le pluralisme ethnoculturel et favoriser l'intégration en français des personnes immigrantes à la communauté politique québécoise.

Cette manière de comprendre l'interculturalisme s'inspire en quelque sorte du modèle macrosociologique théorisé par Gérard Bouchard (2012). Selon les anthropologues Bob W. White et Danielle Gratton (Emongo et White, 2017), cette approche rompt

³⁰ Selon une analyse réalisée par Jorge Frozzini sur la présence du terme « interculturalisme » dans les principaux journaux francophones et anglophones au Canada, « chaque année, entre 1988 et 2007, le terme figurait dans moins de dix journaux, tandis qu'en 2008 il était utilisé dans 56 journaux. Entre 2008 et 2011, le terme apparaît dans 288 articles dans les journaux francophones et dans 96 articles des journaux anglophones. » (Frozzini, 2017 : 46)

³¹ Au-delà de la production scientifique déjà citée en ce qui concerne le milieu universitaire, voir, par exemple, les articles suivants relativement à la sphère politique : Marco Bélair-Cirino, « Catherine Fournier dépose un projet de loi sur l'interculturalisme », *Le Devoir*, 30 octobre 2019 ; Gérard Bouchard, « Des malentendus autour de l'interculturalisme », *Le Devoir*, 15 août 2019 ; Robert Dutrisac, « Les jeunes libéraux: divisions sur l'interculturalisme », *Le Devoir*, 10 août 2019a.

avec la proposition originelle de l'Institut interculturel de Montréal (IIM)³². Selon eux un véritable précurseur de la réflexion sur l'interculturel au Québec (Saillant, Lévy et Ramirez-Villagra, 2017), l'IIM développa jusqu'à sa fermeture en 2012 différentes formations destinées aux secteurs publics de la santé, de l'éducation et de l'immigration. Selon son ancienne directrice, Kalpana Das, l'interculturel à l'IIM correspondait à

une interaction entre deux ou plusieurs univers culturels dans un processus très complexe de liaison et distanciation ou échanges et interpellation aux niveaux personnel, communautaire, structurel (société et ses institutions) et au niveau plus profond de la vision du monde. Cette interaction présuppose une réciprocité dans l'échange et une assurance de sauvegarder une continuité dans l'identité (même transformée) des partenaires (Clanet, 1990 : 19, cité dans Gratton, 2017 : 178-179).

Cette définition contraste avec la version de l'interculturalisme centrée sur la nation (Fourot, 2015a) largement popularisée au début du XX^e siècle au Québec. Sur le plan discursif, le gouvernement du Québec adhère néanmoins de manière explicite à cette conception comme modèle national d'intégration. Comme le souligne la *Politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes – Québécois, notre façon d'être Canadiens* rendue publique par le gouvernement libéral de Philippe Couillard le 1^{er} juin 2017, « les gouvernements du Québec et du Canada ont conclu une entente intergouvernementale [Accord Gagnon-Tremblay-McDougall] innovatrice et exemplaire en matière d'immigration, entente qui revêt une grande importance pour les

³² Fondé en 1968 par le père Jacques Langlais, l'Institut Montchanin change d'abord de nom en 1967 pour le Centre interculturel Montchanin, puis en 1990 pour l'Institut interculturel de Montréal.

Québécois et qui fonde le modèle unique d'intégration du Québec, l'interculturalisme. » (SAIC, 2017 : 9)

Cette politique inclut ainsi la proposition de certains intellectuels (Bouchard, 2018 ; Gagnon, 2000), en mettant l'accent sur la recherche d'un équilibre entre la valorisation de la diversité ethnoculturelle et le maintien du caractère distinctif et francophone du Québec. Trois ans plus tôt, le même gouvernement précisait également le concept d'interculturalisme dans sa *Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion – Ensemble, nous sommes le Québec* :

L'interculturalisme reconnaît et valorise une conception plurielle et dynamique de l'identité québécoise, une langue publique commune, le français, le respect des droits et libertés de la personne et la lutte contre la discrimination, une éthique du dialogue et de la médiation ainsi qu'une conception de l'intégration basée sur l'engagement partagé entre la société et les personnes immigrantes. Il promeut aussi l'importance des rapprochements interculturels et de la pleine participation des Québécoises et Québécois de toutes origines. (MIDI, 2015a : 35)

En s'imposant dans le discours des autorités gouvernementales comme le modèle auquel le Québec souscrit afin d'intégrer les personnes immigrantes à une société francophone, l'interculturalisme se lie aux enjeux afférents à l'identité nationale et revêt donc un sens éminemment politique.

L'absence de politique formelle, malgré une adhésion des décideurs sur le plan discursif, rend compte d'une institutionnalisation encore partielle de l'interculturalisme québécois. Même si le gouvernement du Québec et ses ministères assurent la mise en

œuvre des orientations proposées par la politique, cette situation alimente une certaine ambiguïté référentielle (Labelle, Rocher et Rocher, 1995), notamment pour les autres acteurs publics de proximité qui contribuent à l'intégration des personnes immigrantes. L'évolution de la structure ethnodémographique de certaines municipalités et les nouveaux besoins s'exprimant à cette échelle interrogent la réponse de leurs décideurs, tout comme la conformité de cette dernière avec l'interculturalisme.

3.3 Municipalités, immigration et intégration

Naturellement, toutes les municipalités ne connaissent pas les mêmes réalités par rapport à l'immigration. Au Québec, les changements sociodémographiques et ethnoculturels se posent essentiellement dans la Région métropolitaine de Montréal (RMM), où la très grande majorité des personnes immigrantes s'installent et résident³³. Ils contribuent également à l'émergence de nouveaux besoins à l'échelle locale (Rocher, 2017a), auxquelles les municipalités décident selon les situations comment elles répondent.

En raison de l'évolution du secteur municipal québécois depuis la fin du XX^e siècle, il convient de proposer que les villes disposent aujourd'hui d'une responsabilité déléguée

³³ Par exemple, dans la RMM, la population de l'agglomération de Montréal se compose à 34,3 pour cent « d'immigrants », l'agglomération de Longueuil à 20,3 pour cent et la Ville de Laval à 28,5 pour cent (CMM, 2017). En comparaison, la population totale du Québec se compose à 13,7 pour cent « d'immigrants » (Statistique Canada, 2017), celle du Grand Montréal à 24,6 pour cent et le reste du Québec à 3,9 pour cent (CMM, 2017).

du gouvernement quant à l'intégration des personnes issues de l'immigration sur leur territoire. Cette partie entend d'abord présenter un portrait de l'organisation du secteur municipal au Québec. Ensuite, elle vise à expliquer l'action publique municipale dans le domaine de l'immigration et de l'intégration à partir des relations intergouvernementales, mais aussi relativement au pouvoir d'initiative des villes.

3.3.1 Organisation du secteur municipal

Le système d'administration locale et régionale se caractérise depuis sa genèse entre 1840 et 1855 par la complexité de son organisation et son lien de dépendance envers le gouvernement québécois (Léveillé, 1997). Le régime municipal général au Québec s'organise ainsi à deux échelles différentes, soit au palier local et au palier supralocal³⁴.

D'abord, le palier local se compose de trois unités différentes, soit l'arrondissement, la municipalité locale et l'agglomération urbaine. La municipalité locale englobe à la fois les municipalités rurales, où demeurent moins de 2 000 habitants et régies par le *Code municipal du Québec*, et les municipalités urbaines, qui comptent plus de 2 000 habitants et auxquelles s'applique plutôt la *Loi sur les cités et villes* (Léveillé, 1997). Ces dernières peuvent également se subdiviser en arrondissements, soit une instance

³⁴ Le régime municipal général se distingue à la fois du régime municipal nordique et des territoires non organisés.

infra-municipale responsable des services de proximité³⁵. L'agglomération urbaine créée pour sa part en 2006 par la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* du gouvernement libéral de Jean Charest, est une instance décisionnelle réunissant différentes municipalités pour l'administration de services communs et la coordination générale.

Ensuite, le palier supralocal correspond aux instances de concertation de municipalités, soit des municipalités régionales de comté (MRC) ou des communautés métropolitaines³⁶. Les MRC, instituées en 1979 par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* du gouvernement péquiste de René Lévesque, assument notamment des responsabilités quant à la conception, l'adoption et au respect du schéma d'urbanisme devant s'appliquer sur son territoire. Les communautés métropolitaines, créées par le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard en 2000, exercent un rôle de planification, de coordination et de financement relativement à l'aménagement du territoire, aux orientations en matière de transport en commun, au développement économique, à la

³⁵ Les arrondissements, créés au début des années 2000 par la réorganisation municipale conduite par le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard, ne sont présents que dans huit municipalités québécoises. Il s'agit de Grenville-sur-la-Rouge, Lévis, Longueuil, Métis-sur-Mer, Montréal, Québec, Saguenay et Sherbrooke.

³⁶ À l'exception des municipalités locales réunies au sein des Communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, l'ensemble du territoire québécois se divise en MRC.

promotion économique internationale, à la planification de la gestion des matières résiduelles et au développement artistique ou culturel³⁷.

Toujours selon l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867, les États membres au Canada assument une compétence quasi-exclusive en ce qui concerne les institutions municipales disséminées sur leur territoire. Celles-ci relèvent plus spécifiquement au Québec du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, créé en 1918 et responsable de l'application de la *Loi sur les cités et villes*, du *Code municipal du Québec* et de la *Loi sur les compétences municipales*. Ces textes constituent le cœur du corpus juridique relativement éclaté qui encadre les activités et le fonctionnement du secteur municipal, auquel s'ajoutent pour certaines villes des chartes constitutives qui répertorient leurs pouvoirs. Les autorités québécoises contrôlent et supervisent aussi les relations qu'entretiennent leurs homologues fédéraux avec leurs « créatures ». Ainsi, l'article 3.11 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* stipule que « sauf dans la mesure expressément prévue par la loi, un organisme municipal ou un organisme scolaire ne peut, sans l'autorisation préalable du gouvernement, conclure une entente avec un autre gouvernement au Canada, l'un de ses ministères ou organismes gouvernementaux, ou avec un organisme public fédéral. » (c. M-30)

³⁷ En ce qui concerne les communautés métropolitaines, voir les lois suivantes : la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* ; la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec* ; et la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*.

En dépit de l'absence d'autonomie juridique formelle des municipalités sur le plan constitutionnel (Boucher, 2016 ; Morissette, 2018), celles-ci évoluent depuis le milieu des années 1970 dans un système politique québécois qui tend vers la décentralisation. Le transfert de certaines responsabilités du gouvernement du Québec aux villes pose néanmoins la question cruciale des sources de revenus et des limites posées par le recours à la taxe foncière (Léveillé, 1997). Mise en œuvre au début des années 1990, la réforme Ryan en offre un exemple éloquent³⁸. Celle-ci donne aux municipalités un rôle accru dans certains domaines comme la voirie locale et les services de police, mais diminue corollairement les transferts gouvernementaux et les incite à recourir à la tarification pour augmenter leurs revenus (Belley, Divay et Prémont, 2011).

Les mêmes revendications en faveur d'une diversification de l'assiette fiscale des municipalités s'expriment aujourd'hui avec la reconnaissance, surtout symbolique, en 2016 des municipalités comme des gouvernements de proximité par le gouvernement libéral de Philippe Couillard³⁹. Le politologue Jacques Léveillé résume bien la dynamique particulière qui sous-tend les relations intergouvernementales au Québec : « les provinces disposant d'un panier de compétences issues de la constitution ne peuvent ainsi déléguer aux municipalités de leurs territoires que celles dont elles

³⁸ Cette réforme du gouvernement libéral de Robert Bourassa porte le nom du ministre des Affaires municipales de l'époque, Claude Ryan. Elle est également appuyée par le projet de loi 145 – *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les finances municipales*.

³⁹ Il s'agit de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*.

disposent elles-mêmes, tout en jouissant de la pleine liberté de les faire varier dans le temps. » (Léveillé, 1997 : 238)

L'influence du ministère de tutelle et des ministères sectoriels mérite cependant d'être nuancée à la lumière de l'autonomie financière et réglementaire de certaines municipalités québécoises (Belley, Divay et Prémont, 2011). En 2017, les revenus autonomes des organismes municipaux représentaient près de 80 pour cent de leurs revenus totaux (MAMH, 2019 : 13)⁴⁰. Les villes jouissent également d'un pouvoir d'initiative ou de refus important dans les paramètres fixés par la loi. La flexibilité de ce cadre autorise certaines d'entre elles à proposer des réponses originales aux besoins locaux qui émergent (Rocher, 2017a). Selon Alain Baccigalupo (1990), les services sophistiqués, qui dépassent les services de base, s'inspirent de la philosophie de l'État-providence et se retrouvent plus vraisemblablement « dans des municipalités populeuses et hétérogènes au plan social, économique et culturel. » (Léveillé, 1997 : 220) Pour sa part, Robert Young (2013) propose de distinguer les administrations complètes des administrations minimalistes, qui épouseraient le rôle traditionnellement imparti aux municipalités en ce qui concerne la provision de services publics standards. En poursuivant des orientations politiques complètes, ces dernières « sont prêtes à aller plus loin que leur rôle traditionnel de fournisseurs de services pour prendre en charge

⁴⁰ Les revenus autonomes incluent ici les taxes sur la valeur foncières (50,3 pour cent), la vente de biens et services (11,6 pour cent), les autres revenus en provenance de sources locales (10,1 pour cent) et la tarification fiscale (7,9 pour cent). Ils excluent les transferts gouvernementaux (16,6 pour cent) et les paiements tenant lieu de taxes (3,5 pour cent).

des activités situées au-delà de ce qui leur est alloué par les gouvernements provinciaux. » (Young, 2013 : 37) Ces remarques éclairent le développement au tournant du XX^e siècle d'une action publique en matière d'immigration et d'intégration dans certaines municipalités québécoises.

3.3.2 Action publique municipale en intégration

L'intervention des municipalités québécoises en matière d'intégration des ressortissants étrangers sur leur territoire peut se concevoir de deux manières complémentaires. La première, « du haut vers le bas » (*top-down*), s'intéresse à l'évolution des relations intergouvernementales et plus spécifiquement à la décentralisation de certaines responsabilités. La seconde se concentre plutôt sur les leviers propres aux villes pour contribuer à l'intégration dans le respect de ses compétences.

Il existe, du moins jusqu'au début des années 1980, un monopole provincial en matière d'intégration (Fourot, 2013) qui ne favorise guère le développement d'un ordre du jour interculturel à l'échelle locale (Saillant, Lévy et Ramirez-Villagra, 2017). Les réformes entreprises par le gouvernement du Québec à la fin du XX^e siècle en faveur d'une plus grande décentralisation conduisent le ministère de l'Immigration à signer, au début des

années 2000, une série d'ententes administratives avec des municipalités au sujet de l'intégration des personnes immigrantes⁴¹.

La création en 2003 par le gouvernement libéral de Jean Charest d'une nouvelle instance supramunicipale de concertation, la Conférence régionale des élus (CRÉ), modifie néanmoins cette dynamique en déplaçant le dossier de l'immigration à cette échelle (Fourot, 2013)⁴². Entre l'établissement des CRÉ et leur abolition en 2014, celles-ci assument différents mandats en lien avec la planification de l'immigration (Bernier et Vatz Laaroussi, 2013). L'étude du bilan des actions menées entre 2008 et 2012 par le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) indique que

les différentes ententes avec des instances régionales dont des CRÉ et des municipalités ainsi que le financement qui les accompagne contribueraient à déléguer davantage de responsabilités aux instances régionales. Cependant, ces ententes semblent davantage se faire sur la base de « partenariats » sans faire appel à une réelle délégation de responsabilités. De plus, elles tendent à lier un nombre impressionnant de partenaires qui doivent finalement se partager une enveloppe peu importante. (Rocher, 2017b : 76)

La dissolution définitive des CRÉ en 2016 et la rationalisation importante des effectifs du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) entre 2014 et 2015 permettent finalement aux municipalités de récupérer le dossier de l'immigration

⁴¹ Par exemple, avec les villes de Montréal en 1999, de Québec en 2003, de Laval en 2004, de Sherbrooke en 2005 et de Gatineau en 2008 (Massana, 2018).

⁴² En vertu de la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional*, les CRÉ deviennent les interlocuteurs privilégiés du gouvernement du Québec en matière de développement régional.

et l'intégration⁴³. En témoigne la reconnaissance en 2016 par le gouvernement libéral de Philippe Couillard des municipalités comme « partenaires » en immigration. Il précise en 2015, dans la *Stratégie d'action 2016-2021 de la Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion – Ensemble, nous sommes le Québec*, qu'il entend « mettre en place une nouvelle approche partenariale avec les municipalités et les acteurs des milieux de vie pour édifier des collectivités plus accueillantes et inclusives » (MIDI, 2015b : 47).

Cette orientation gouvernementale peut se traduire en pratique par le programme Mobilisation-Diversité (PMD), qui compte « appuyer les municipalités, les organismes à but non lucratif et les coopératives dans l'édification de collectivités plus accueillantes et inclusives. Ce programme est mis sur pied pour favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles. » (MIFI, 2019 : 1) Le PMD définit les termes d'une entente de financement, négociée sur une base individuelle par les municipalités avec les fonctionnaires du ministère de l'Immigration. Dans ce cadre, les villes doivent élaborer un plan d'action en regard des orientations gouvernementales et le faire approuver par la partie ministérielle. Ces ententes visent généralement à soutenir et assurer le suivi de

⁴³ Sur la rationalisation des effectifs du MIDI, voir, par exemple, les articles suivants : Marco Béclair-Cirino, « Le MIDI ferme ses bureaux régionaux », *Le Devoir*, 24 octobre 2014 ; Lisa-Marie Gervais, « Québec rouvre des bureaux d'immigration dans les régions », *Le Devoir*, 6 décembre 2017.

projets réalisés par de petits organismes communautaires œuvrant dans le domaine de l'accueil et l'intégration.

Ces considérations générales portant sur l'évolution récente des relations intergouvernementales en ce qui concerne l'immigration et de l'intégration s'apparentent à une « décentralisation hésitante et fragile » (Léveillé, 1997 : 217) en faveur des municipalités. Toutefois, au-delà d'une lecture « du haut vers le bas » (*top-down*) des modifications amenées aux règles du jeu par le gouvernement du Québec, il convient également d'analyser la ville comme espace de régulation politique autonome (Massana, 2018). Même si les principaux instruments d'intégration à la société d'accueil, comme l'école publique et les programmes d'insertion socio-économique et de francisation, relèvent du gouvernement québécois, les municipalités détiennent d'importants leviers pour y contribuer (Fourrot, 2015a, 2015b).

Premièrement, même si elles ne disposent pas *a priori* d'un mandat formel touchant à l'intégration, les villes y concourent toutefois par l'entremise de leurs propres champs de compétence dans la prestation de services à leurs résidants. Par leur action en ce concerne la culture, les loisirs, les activités communautaires et l'aménagement du territoire, les villes peuvent contribuer à l'édification de milieux de vie propices à l'intégration (Germain et coll., 2003). Par exemple, plusieurs municipalités proposent dans leurs centres de documentation et bibliothèques des programmes visant

l'intégration des nouveaux arrivants⁴⁴. En matière d'urbanisme, la réglementation sur le zonage en ce qui concerne les lieux de culte et d'inhumation invite également les villes à se positionner par rapport à l'aménagement du pluralisme religieux (Anctil et Robinson, 2019 ; Dejean, 2016)⁴⁵. Au chapitre du développement économique local, les municipalités peuvent également proposer des mesures spécifiques pour les entrepreneurs issus de l'immigration. Elles financent aussi une multitude d'acteurs œuvrant dans le milieu communautaire et travaillant à l'accueil et l'intégration.

Deuxièmement, l'engagement des villes envers les enjeux afférents à l'immigration peut aussi s'exprimer par leur adaptation institutionnelle aux besoins émergents qu'induit le pluralisme ethnoculturel (Jouve et Gagnon, 2006). D'abord, ce processus concerne la traduction formelle dans l'organisation municipale d'une préoccupation pour ce dossier. Celle-ci peut prendre la forme de l'élaboration d'orientations particulières dans leur planification stratégique ou la création de structures administratives poursuivant une mission en lien avec l'intégration des personnes immigrantes. Au Québec, les fonctionnaires qui œuvrent sur cette question à l'échelle municipale travaillent souvent dans un service ou une division responsable du

⁴⁴ Par exemple, la Ville de Québec collabore avec le Centre multiethnique de Québec à cette fin. La Ville de Laval, pour sa part, a créé au début des années 1990 la Bibliothèque multiculturelle, qui « veille à favoriser l'intégration socioculturelle des diverses communautés lavalloises en leur offrant un lieu privilégié d'échanges interculturels. » (Ville de Laval, 2008 : 7)

⁴⁵ Par exemple, un litige opposa la Congrégation des témoins de Jéhovah de Saint-Jérôme-Lafontaine à la Municipalité du village de Lafontaine devant la Cour Suprême.

développement social (Letarte et coll., 2007 ; Longtin et Rochman, 2015). Ensuite, l'adaptation institutionnelle est aussi associée à la représentativité des populations immigrantes au sein des appareils administratifs et politiques. D'une part, les municipalités en tant qu'employeurs peuvent encourager l'intégration professionnelle par le truchement de leur dotation ou la mise en œuvre de programmes de mentorat⁴⁶. D'autre part, leur comité exécutif, mais surtout la mairie, dispose d'un important pouvoir discrétionnaire de nomination à des fonctions politiques et administratives névralgiques.

En résumé, ce chapitre a expliqué l'émergence à partir des années 1960 de la question de l'intégration des personnes immigrantes dans l'espace public et son inscription à l'ordre du jour politique. L'élaboration et la consolidation de la politique québécoise d'intégration participent à un contexte marqué par une préoccupation quant à la pérennité d'une majorité culturelle et linguistique francophone et consacrent finalement l'adhésion des autorités gouvernementales au modèle de l'interculturalisme.

⁴⁶ Selon la loi, les villes québécoises dont le nombre d'employés dépasse la centaine doivent se doter d'un programme d'accès à égalité à l'emploi, qui s'adresse plus spécifiquement aux minorités ethniques et visibles.

L'institutionnalisation partielle de ce dernier invite toutefois à étudier l'intervention des acteurs publics de proximité, qui, comme les municipalités, disposent en quelque sorte d'une responsabilité déléguée en matière d'intégration. Au-delà des relations intergouvernementales, les villes québécoises disposent d'une certaine autonomie dans le développement de leur intervention dans ce domaine. Ces considérations permettent de poser les bases d'une réflexion portant sur l'adhésion des municipalités à l'interculturalisme comme modèle national d'intégration promu par les autorités gouvernementales québécoises. Fortement transformée par le pluralisme, la Ville de Montréal représente un cas d'étude incontournable pour comprendre la correspondance ou non entre les approches municipales et le modèle national d'intégration du Québec.

CHAPITRE IV – LA POLITIQUE MONTRÉALAISE D’INTÉGRATION

Comment fonctionne la politique montréalaise d’intégration des personnes immigrantes sur le plan des acteurs et des idées depuis 2006 – dénouement des réorganisations municipales ? Cette question centrale se pose dans un contexte où la Ville de Montréal, même si elle compte sur un ensemble épars de stratégies d’intervention ou d’initiatives, n’a adopté à ce jour aucune politique formelle en ce qui a trait à l’intégration des personnes immigrantes sur son territoire. Nous entendons éclairer dans ce chapitre cette réalité complexe en répondant aux deux sous-questions suivantes : quels sont les principaux acteurs du sous-système de la politique et quelles responsabilités assument-ils ? Les modèles nationaux d’intégration qui prévalent au Québec et au Canada disposent-ils d’une valeur pour expliquer la politique montréalaise d’intégration ?

Ce chapitre se divise en trois parties. La première veut situer la politique montréalaise d’intégration dans une perspective historique en présentant l’évolution générale du portrait ethnodémographique de Montréal et les changements importants sur la scène politique à partir des années 1980⁴⁷. La seconde partie définit les paramètres politiques et administratifs qui structurent le sous-système de la politique montréalaise d’intégration. La troisième partie propose une réponse en deux temps au

⁴⁷ Pour une synthèse éclairante sur l’histoire de Montréal, voir Paul-André Linteau, *Une histoire de Montréal*, Montréal : Boréal, 2017.

fonctionnement de la politique. D'abord, nous identifions les principaux acteurs du sous-système et décrivons brièvement leur rôle. Ensuite, ce chapitre aborde les idées et les croyances que les acteurs de la politique véhiculent. D'une part, ces derniers partagent des conceptions parfois différentes des moyens que la Ville de Montréal devrait privilégier pour favoriser l'intégration des personnes vivant sur son territoire. Ces divergences illustrent leurs prises de position sur les enjeux de l'intégration économique et la lutte contre le racisme et la discrimination. D'autre part, les modèles nationaux d'intégration qui prévalent au Québec et au Canada permettent d'expliquer la politique publique montréalaise en raison de la présence et de la concurrence dans le sous-système de coalitions plaidantes respectivement en faveur de l'interculturalisme et du multiculturalisme. Cette situation éclaire la raison pour laquelle si certains acteurs adhèrent, du moins sur le plan discursif, aux principes associés à l'interculturalisme, jamais ces derniers n'ont véritablement été traduits dans les pratiques de l'appareil municipal au niveau de la Ville-centre

4.1 Perspective historique

En lien avec la croissance et la diversification de l'immigration internationale caractérisant la Ville de Montréal, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique d'intégration s'expliquent surtout par les importants changements politiques survenus à la fin du XX^e siècle. Même si l'ouverture exprimée par les décideurs municipaux laisse *a priori* présager une consolidation de l'action municipale dans ce domaine,

celle-ci doit tenir compte de l'éclatement qui définit, de 2000 à 2006, le nouveau système politique montréalais et qui annonce la réorganisation municipale.

4.1.1 Changements ethnodémographiques

En continuelle recomposition, la structure ethnodémographique montréalaise reflète aujourd'hui les différents mouvements migratoires, à la fois internes et externes, qui ponctuent l'histoire de la ville. En quelques siècles, le visage humain de Montréal se transforme effectivement d'une petite colonie-comptoir française et homogène, comptant à peine 4 000 habitants en 1754 (Linteau, 2017), à une grande métropole cosmopolite et internationale, où près de 1 650 000 personnes résident.

Fondée sur le territoire de Nouvelle-France par la Société de Notre-Dame de Montréal en 1642, la ville accueille un nombre peu élevé de colons français jusqu'à sa conquête par la Grande-Bretagne en 1760⁴⁸. Il s'ensuit tout au long du XIX^e siècle la venue d'importantes vagues migratoires de l'Angleterre, de l'Écosse et de l'Irlande⁴⁹. Les ressortissants des Îles britanniques représentent une majorité numérique entre 1831 et 1865, avant que l'exode rural des Canadiens français renverse cette tendance. En parallèle à ces mouvements intérieurs, Montréal reçoit à la fin du siècle la première

⁴⁸ La Société de Notre-Dame de Montréal réunit des prêtres, des religieuses et des colons, parmi lesquels figurent notamment Paul Chomedey de Maisonneuve et Jeanne Mance. Cette société visait initialement la conversion des « sauvages » au catholicisme.

⁴⁹ Depuis 1867 au Canada, selon le politologue Marc Chevrier (2009), les différences nationales entre ces groupes disparaissent, même si elles se maintiennent ou se renforcent par ailleurs au Royaume-Uni.

cohorte de Juifs ashkénazes, ayant quitté les empires russe et austro-hongrois (Linteau, 2017). Pendant que les populations anglophones se déplacent vers les municipalités de banlieues de l'Ouest-de-l'Île, la métropole accueille au cours de la première moitié du XX^e siècle une immigration européenne plus diversifiée, notamment en provenance de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal et de l'Ukraine⁵⁰.

Jusqu'aux années 1960, environ 88 pour cent des immigrants viennent exclusivement d'Europe (Chevrier, 2009). La transformation des circuits migratoires pendant cette décennie se traduit dans l'ensemble du Canada par l'apparition de nouvelles populations appartenant aux minorités visibles, désignées aujourd'hui comme des personnes racisées. En plus de l'immigration massive de ressortissants haïtiens au cours des années 1970, Montréal commence à accueillir des cohortes en provenance de l'Afrique subsaharienne, de l'Asie et du Maghreb⁵¹. En ce qui a trait à la répartition des immigrants sur le territoire, certains quartiers expérimentent plus que d'autres la multiethnicité, comme Montréal-Nord, Saint-Michel et Saint-Léonard dans l'est, puis

⁵⁰ Pour une analyse historique des municipalités de banlieues anglophones, voir Harold Bérubé, *Des sociétés distinctes. Gouverner les banlieues bourgeoises de Montréal, 1880-1939*, Montréal : McGill-Queen's University Press, 2014.

⁵¹ Par exemple, l'Algérie, le Congo, la Chine, l'Inde, le Liban, le Mali, le Maroc, le Niger, le Pakistan, le Sénégal, le Vietnam.

Côte-des-Neiges, Parc-Extension, Saint-Laurent et Cartierville dans l'ouest⁵². Les personnes immigrantes se concentrent également le long du boulevard Saint-Laurent, qui constitue historiquement dans l'imaginaire montréalais une frontière géographique et linguistique entre l'ouest et l'est de l'île, entre les aires d'influence anglophone et francophone.

Deux phénomènes contribuent à modifier substantiellement la composition ethnoculturelle de la métropole, à savoir la diversification de son immigration et la croissance de celle-ci. D'abord, la recension des principaux lieux de naissance de la population immigrante à Montréal permet d'illustrer une diversification des flux. En 2016, sur une population immigrante totale de 644 685 individus dans l'agglomération, près de 50 155 (7,8 pour cent) déclarent être nés en Haïti, 40 135 (6,2 pour cent) en Algérie, 39 105 (6,2 pour cent) en Italie, 38 170 (5,9) en France, 37 365 (5,8 pour cent) au Maroc, 30 710 (4,8 pour cent) en Chine, 20 535 (3,2 pour cent) aux Philippines, 20 020 (3,1, pour cent) au Liban, 17 850 (2,8 pour cent) au Viet Nam et 14 250 (2,2 pour cent) en Roumanie (Ville de Montréal, 2017a : 2). Ensuite, l'augmentation considérable du nombre d'individus reçus annuellement révèle une croissance

⁵² Il existe différents types de quartiers multiethniques ou d'immigration. En s'appuyant sur les travaux de Jean Rémy (1990) et de Patrick Simon (1992), Cécile Poirier (2006) distingue les notions de quartier fondateur et de quartier d'intégration. Le premier renvoie à un espace de transition, où les nouveaux arrivants s'installent temporairement en attendant que leurs conditions socio-économiques s'améliorent. Le quartier d'intégration correspond plutôt à un espace que s'approprient les populations immigrantes, notamment en adaptant les équipements urbains et l'infrastructure commerciale.

significative de l'immigration. Alors que la ville accueille environ 6 500 nouveaux arrivants par an de 1981 à 1990, ce chiffre grimpe à près de 16 500 entre 2001 et 2010, puis à plus de 21 400 entre 2011 et 2016 (*ibid.*, 2017a). Ce phénomène explique entre autres pourquoi le poids des immigrants dans la population totale de l'agglomération de Montréal suit une tendance positive de 1981 à 2016 et croît sur cette période de 21 à 34 points de pourcentage (Ville de Montréal, 2020).

En parallèle à ces transformations, l'étalement urbain et l'exode des Montréalais de descendance canadienne-française vers les banlieues résidentielles interrogent aussi l'équilibre sociodémographique dans la métropole, historiquement source de tension intercommunautaire (Levine, 1997). Comme le décrit l'historien Paul-André Linteau en ce qui a trait au rattrapage socio-économique de cette nouvelle classe moyenne dans les décennies qui suivent la Révolution tranquille :

La nouvelle prospérité des francophones a toutefois un effet inattendu. Elle leur permet d'accéder plus facilement à la propriété, ce qui les incite de plus en plus à se diriger vers la grande banlieue, où on trouve désormais de vastes secteurs très homogènes sur le plan de l'appartenance ethnolinguistique. Ce mouvement migratoire interne donne l'impression que les francophones fuient la ville centrale. Dans l'île de Montréal, ils ne représentent que 55 % de la population en 1996. Ces départs compromettent leur capacité à intégrer culturellement et linguistiquement les milliers de nouveaux immigrants qui arrivent de toutes les régions du monde. (Linteau, 2017 : 308)

La diversification et la croissance de l'immigration internationale à Montréal, tout comme l'exode de ses résidents de descendance canadienne-française, contribuent à la modification rapide du visage humain de la ville. Ces tendances donnent de la visibilité

au pluralisme ethnoculturel au sein de la métropole (Gratton, 2017), mais demeurent insuffisantes pour expliquer à elles seules la posture des décideurs municipaux et l'élaboration d'une politique montréalaise d'intégration. Des changements politiques permettent aussi de mettre en lumière cette ouverture de l'espace municipal.

4.1.2 Ouverture de l'espace municipal

À partir de la seconde moitié des années 1980, l'espace politique montréalais affiche une volonté toute nouvelle à répondre aux nouveaux besoins induits par l'immigration. Cette ouverture se concrétise par l'élaboration d'une politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes non officielle, ancrée dans une démarche partenariale avec le gouvernement du Québec.

Historiquement, il prévaut dans la métropole jusqu'aux années 1960 un système de cloisonnement institutionnel ethnique et religieux⁵³. Mise sur pied par les élites politiques et religieuses pour remédier aux tensions intercommunautaires de la première moitié du XIX^e siècle, cette formule de coexistence et de pacification des relations entre les anglo-protestants et les franco-catholiques constitue l'interface par

⁵³ Ce régime se traduit par exemple dans le milieu de l'éducation par la création en 1846 de la Commission des écoles catholiques de Montréal (CÉCM) et de la Commission des écoles protestantes du Grand Montréal (CEPGM) et dans le milieu des affaires par l'existence, en parallèle, du *Montreal Board of Trade* et de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain. Ces dernières institutions, respectivement anglophone et francophone, ne fusionnent qu'en 1992.

le biais duquel les nouveaux arrivants rejoignent la société d'accueil⁵⁴. Numériquement minoritaires, les Anglo-Montréalais représentent toutefois à l'époque une force politique très influente et attractive, à laquelle plusieurs nouveaux arrivants désirent s'intégrer (Chevrier, 2009)⁵⁵.

Corollairement au lent déclin de Montréal comme métropole économique du Canada, la reconquête par les francophones de la ville contribue à transformer de façon substantielle les rapports politiques (Gagnon et Montcalm, 1992 ; Jacobs, 1980 ; Levine, 1997)⁵⁶. Cette période de changement marque la fin du cloisonnement institutionnel, mais correspond surtout à une importante alternance politique sur la scène municipale. L'élection en 1986 du Rassemblement des Citoyens pour Montréal (RCM), parti dirigé par Jean Doré, contraste singulièrement avec le style et les priorités de l'ancien maire Jean Drapeau, où l'immigration et ses enjeux afférents peinent à s'imposer dans la vie politique municipale (Fourot, 2013)⁵⁷. La coalition inédite que

⁵⁴ Il semble plus juste de parler ici de deux sociétés d'accueil distinctes qui évoluent en parallèle l'une de l'autre.

⁵⁵ Comme le montre l'anglicisation des enfants d'immigrants, présentée dans le chapitre précédent. Certaines communautés culturelles, comme les Grecs et les Juifs, sont systématiquement exclues des institutions contrôlées par l'Église catholique.

⁵⁶ Le déclassement de Montréal par Toronto comme principale métropole économique du pays entre 1930 et 1960 s'explique entre autres par le choix de grandes sociétés américaines d'y installer leurs sièges sociaux et sa situation géographique privilégiée, notamment en regard du développement économique de l'Ouest canadien et de l'ouverture de la voie maritime du Saint-Laurent en 1959.

⁵⁷ Jean Drapeau occupe la mairie pendant plus de 26 ans et personnifie directement le pouvoir municipal.

forme alors le RCM réunit des progressistes anglophones et francophones, notamment des nationalistes et des indépendantistes québécois (Thomas, 1997).

L'arrivée au pouvoir du RCM représente un véritable point tournant en ce qui a trait à la prise en compte par l'appareil municipal de la réalité pluriethnique qui caractérise désormais la métropole (Thomas, 1997 ; Jouve, 2006). Cette conscientisation s'exprime d'abord par la création d'un dossier formel au comité exécutif. Dès 1987, le maire nomme un de ses membres comme responsable politique des relations interculturelles⁵⁸. Cette nouvelle sensibilité se traduit également au sein de l'organisation municipale avec la mise sur pied du Bureau des affaires interculturelles en 1988 et du Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales en 1989 (Ville de Montréal, 2019a). Entre 1994 et 2000, la Ville publie même, sur une base annuelle, des plans d'action institutionnels en matière d'affaires interculturelles.

La volonté de faire participer la Ville de Montréal à la francisation des personnes issues de l'immigration mène à la ratification en 1999 de la première d'une longue série d'ententes triennales entre la métropole et le MICC. Celle-ci porte à l'époque sur le développement de relations interculturelles harmonieuses, l'intégration sociale et économique des immigrants et la lutte contre le racisme et la discrimination (Ville de

⁵⁸ Cette fonction est d'abord assumée personnellement par les maires Jean Doré et Pierre Bourque, avec le soutien d'autres membres du comité. Elle est toutefois entièrement déléguée à l'un d'eux sous l'administration de Gérald Tremblay – le maire n'en est plus officiellement responsable.

Montréal, 2019a). Elle permet également la création de quatre Carrefours locaux d'intégration, dont l'administration relève de la Ville.

Au tournant du XXI^e siècle, la réforme du système politique montréalais vient altérer le rôle incombant aux décideurs municipaux en matière d'intégration des personnes immigrantes. En juin 2000, la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, Louise Harel, présente le livre blanc intitulé *La réorganisation municipale : changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*. Ce document d'orientation exprime la volonté du gouvernement d'endiguer l'étalement urbain et la fragmentation des instances municipales en renforçant les pouvoirs des municipalités régionales de comté (MRC), notamment en créant des communautés métropolitaines et en procédant au regroupement de municipalités locales⁵⁹. L'adoption du projet de loi 170 en décembre 2000 permet la concrétisation de ce dernier volet dans les régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais⁶⁰.

⁵⁹ Le gouvernement du Québec est historiquement engagé dans un effort en vue de réduire le nombre de ses municipalités, comme le montre l'adoption de la *Loi de la fusion volontaire des municipalités* en 1965 par le gouvernement libéral de Jean Lesage, la *Loi favorisant le regroupement des municipalités* en 1971 et la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* en 1989 par les gouvernements libéraux de Robert Bourassa.

⁶⁰ Il s'agit de la *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*.

Cette réorganisation produit la fusion des 27 municipalités qui constituent l'Île de Montréal en une seule ville à partir du 1^{er} janvier 2002⁶¹. Interprétée par ses opposants comme une atteinte à la démocratie locale et à l'autonomie institutionnelle des communautés minoritaires anglophones (Drouilly et Gagnon, 2005), la réforme ne survit toutefois pas à la défaite aux élections générales du PQ en 2003. La même année, le nouveau gouvernement libéral de Jean Charest réalise l'une de ses promesses électorales en présentant la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*. Celle-ci propose essentiellement aux détracteurs de la réforme Harel un cadre à l'intérieur duquel ils pourront entreprendre des démarches pour que leur municipalité retrouve leur indépendance. Plus spécifiquement, la loi autorise les anciennes banlieues montréalaises à tenir, sous certaines conditions, des référendums populaires de défusion. Parmi les 27 villes regroupées sur l'île, 15 d'entre elles se prévalent de ce droit et obtiennent leur reconstitution à compter du 1^{er} janvier 2006.

Les changements qu'apportent successivement le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard et le gouvernement libéral de Jean Charest entre 2000 et 2006 au système politique municipal de Montréal contribuent à un déplacement du dossier du développement social – entre autres l'intégration des personnes immigrantes – vers les

⁶¹ Pour une étude approfondie de la réorganisation municipale dans le Grand Montréal, voir Mariona Tomàs, *Penser métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2012.

échelles supramunicipale et infra-municipale. Ils décentralisent des responsabilités de la Ville aux arrondissements et octroient à ces derniers une importante autonomie politico-administrative, qui visait originellement à décourager les mouvements défusionnistes⁶² :

La régulation politique de la diversité culturelle s'est déplacée vers les arrondissements, notamment en raison de la mise en œuvre de la Loi 33. C'est dorénavant au niveau des arrondissements que s'opère l'articulation effective entre les communautés ethnoculturelles et les pouvoirs publics ; pour être plus précis, dans les arrondissements concentrant les taux de population immigrante les plus élevés (Jouve, 2006 : 82-83).

L'élection du RCM en 1986 permet ainsi le développement d'une politique montréalaise d'intégration de personnes immigrantes, que les réorganisations municipales au tournant des années 2000 contribuent à restructurer (Leblanc, 2006). Avec l'évolution du portrait ethnodémographique de la métropole et l'émergence de nouveaux besoins, ces éléments composent le contexte général dans lequel évolue depuis 2006 le sous-système de la politique montréalaise d'intégration.

4.2 Sous-système de la politique montréalaise

Le sous-système de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes peut se définir par deux ensembles de paramètres, que propose originellement le

⁶² Comme le soutient Louis Bernard, alors responsable de la réorganisation municipale pour la région de Montréal. Par exemple, l'élection directe des conseillers et des maires d'arrondissement par les citoyens leur donne une légitimité et une indépendance manifestes (voir : Sarra-Bournet, 2015).

modèle des coalitions plaidantes, soit les paramètres relativement stables et les événements dans l'environnement externe spécifique. En s'en inspirant, cette partie entend circonscrire les contraintes qui pèsent sur les comportements et les choix des acteurs de la politique au sous-système. Au-delà du cadrage dépeint dans le débat médiatique et politique de l'intégration comme « problème social », la partie suivante aborde ses principaux paramètres politiques et administratifs⁶³.

4.2.1 Paramètres politiques

Parmi les différents paramètres politiques, la nature des relations intergouvernementales peut offrir une explication aux changements ou à l'absence de changement dans le sous-système de la politique publique. Plus spécifiquement, la correspondance entre les priorités respectives et les affinités idéologiques des élus au pouvoir sur les scènes politiques montréalaise et à l'Assemblée nationale du Québec semble fournir des informations sur la marge de manœuvre dont dispose la Ville de Montréal pour réaliser son programme.

Les questions afférentes à l'intégration des personnes immigrantes ne paraissent guère s'imposer comme une priorité dans la période couvrant les mandats de Gérald

⁶³ Le cadrage de l'enjeu de l'intégration des personnes immigrantes peut renvoyer à des questions que la sous-partie sur les idées ou croyances des acteurs de la politique traitera.

Tremblay à la mairie de Montréal entre 2006 et 2012⁶⁴. L'élection de Denis Coderre à cette fonction en novembre 2013 procède pour certains observateurs à un véritable changement de paradigme. Son arrivée au pouvoir s'effectue en concomitance avec la défaite en avril 2014 du gouvernement péquiste de Pauline Marois et la victoire libérale menant Philippe Couillard au pouvoir⁶⁵. Selon l'opinion publique et l'avis de plusieurs analystes, le PLQ se montre plutôt sensible aux demandes de Montréal, où elle jouit d'un fort appui électoral, et au multiculturalisme canadien⁶⁶. Ainsi, cette convergence politique entre les décideurs montréalais et québécois aurait facilité la conclusion de l'Entente-cadre Réflexe Montréal. Celle-ci reconnaît le statut particulier de la métropole ainsi que des responsabilités supplémentaires dans certains domaines d'activités, comme l'immigration.

Concrètement, Réflexe Montréal se traduit par la réalisation d'ententes sectorielles entre différents ministères québécois et des services municipaux et par la bonification de plusieurs transferts existants. Par exemple, l'entente triennale 2018-2021 que

⁶⁴ « Je pense que ce n'était pas pour le maire Tremblay un enjeu prioritaire, comme cela l'avait été pour Bourque. [...] Il y avait d'autres affaires qui le mobilisaient. Puis en plus, c'était quelqu'un qui avait un petit peu moins d'emprise sur l'appareil municipal et qui laissait échapper pas mal d'affaires. » (E3)

⁶⁵ En théorie, le PQ et le PLC, dont est issu Denis Coderre, constituent des adversaires politiques. L'ancien maire de Montréal occupait notamment au début des années 2000 les fonctions de ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme au sein du gouvernement de Jean Chrétien.

⁶⁶ Voir, par exemple, les articles suivants : Christian Dufour « Le multiculturalisme zélé de Philippe Couillard », *Le Journal de Montréal*, 16 novembre 2013 ; Christiane Pelchat, « L'interculturalisme et la majorité francophone », *Le Devoir*, 20 septembre 2018 ; Michel David, « L'antinationnaliste », *Le Devoir*, 6 octobre 2018.

contracte le MIDI avec le Service de la diversité sociale et des sports (SDSS) précise le rôle de la Ville dans l'accueil et l'intégration des ressortissants étrangers sur son territoire, s'appuyant d'ailleurs sur une enveloppe globale s'élevant à près de 12 millions de dollars. Grâce à cet engagement renouvelé, la métropole crée entre autres en 2016 le Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (BINAM).

Le début du mandat de Valérie Plante, élue comme mairesse de la Ville de Montréal en novembre 2017, semble *a contrario* illustrer les difficultés que peut rencontrer l'appareil municipal lorsque les ressemblances idéologiques avec le gouvernement du Québec se font rares⁶⁷. L'emportant sur l'Équipe Denis Coderre, Projet Montréal se définit comme une formation politique progressiste et environnementaliste plus associé au milieu communautaire qu'au monde des affaires. En somme, le parti partage peu de points en commun avec la Coalition Avenir Québec (CAQ) qui forme le gouvernement québécois depuis octobre 2018. Le parti politique de François Legault souffrirait d'une grande impopularité et d'un déficit de représentation à Montréal, accentués par l'ordre du jour nationaliste et identitaire qu'elle promeut, particulièrement en matière d'immigration et d'intégration⁶⁸. Les contrastes avec la Ville de Montréal sur ces

⁶⁷ « Je crois qu'ils [gouvernement du Québec] ne nous [Ville de Montréal] comprennent pas du tout. Il y a un dialogue de sourds et muets. Ils ont leurs préconceptions. On est beaucoup dans les préjugés. Peut-être aussi que d'un autre côté, on ne les interpelle pas toujours de la bonne manière. Mais je crois qu'il y a un dialogue qui ne passe pas. Il n'y pas de dialogue. Il n'y a pas de compréhension. » (E8)

⁶⁸ Des vingt-sept circonscriptions électorales représentées à l'Assemblée nationale du Québec que compte l'Île de Montréal, la Coalition Avenir Québec n'en détient que deux, relativement excentrées, soit Bourget et Pointe-aux-Trembles.

dossiers prioritaires semblent motiver les décideurs québécois à rompre graduellement avec la logique partenariale et décentralisatrice préconisée par le gouvernement précédent, sous la bannière libérale :

La mairesse Plante, les relations avec le gouvernement ne sont pas vraiment au beau fixe. Ils avaient de grandes ambitions, l'administration Plante, avec le plan d'action [en immigration] qu'ils avaient adopté l'année dernière, mais [le ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration] Jolin-Barette, je pense, s'est clairement prononcé sur le fait qu'il n'avait aucune intention de collaborer avec la Ville sur tout ce qui touche l'accueil, l'intégration des nouveaux arrivants. Ils veulent que la Ville reste dans son champ. (E14)

Ces remarques témoignent d'un climat de « non-confiance » (E6, E8), qui transparaît aussi dans l'espace public⁶⁹. Il se traduirait également par un manque de coordination entre les acteurs municipaux et gouvernementaux en ce qui a trait à l'intégration des personnes immigrantes et alimenterait une incertitude quant aux acquis de la Ville de Montréal⁷⁰.

4.2.2 Paramètres administratifs

Sur le plan administratif, les changements du système politique montréalais et les restructurations de l'unité responsable des relations interculturelles et de l'intégration

⁶⁹ Par exemple, l'opposition formelle et médiatisée en 2019 de la Ville de Montréal au projet de loi 21 – *Loi sur la laïcité de l'État*. Après la publication d'une lettre ouverte dans les journaux, la mairesse Valérie Plante présenta en commission parlementaire la position officielle de la métropole. Voir l'article suivant : Valérie Plante, « Lettre d'opinion de Valérie Plante : défendre les droits individuels dans un État laïque », *La Presse*, 14 mai 2019.

⁷⁰ « On [Ville de Montréal] est différent. On nous isole. J'ai des inquiétudes même pour le financement de notre prochaine entente [avec le MIFI]. » (E8)

au l'échelle de la Ville-centre mettent en lumière certaines contraintes organisationnelles que rencontre l'appareil municipal dans le traitement de ce dossier.

Premièrement, l'épisode des fusions municipales se solde en 2006 par une importante décentralisation politico-administrative à l'échelle des arrondissements qui pose plusieurs défis organisationnels. D'une part, les arrondissements ne possèdent parfois pas les ressources et les outils nécessaires pour assumer pleinement leurs responsabilités. Par exemple, la plupart d'entre eux comptent sur l'appui d'un conseiller en développement communautaire, qui assure généralement seul la gestion de l'imposant dossier des groupes spécifiques, concernant notamment les relations interculturelles, les jeunes, les femmes, la pauvreté, l'itinérance, etc. D'autre part, l'indépendance relative dont jouissent les arrondissements semble complexifier le fonctionnement de l'appareil municipal et induit des difficultés dans certains domaines quant à la coordination des acteurs. La réglementation par les arrondissements d'équipements à portée régionale rencontre notamment certaines critiques. Les arrondissements assument par exemple la responsabilité du zonage des lieux de culte, même si ces derniers attirent aujourd'hui des fidèles de partout sur l'Île et ne sont pas nécessairement fréquentés par leurs payeurs de taxes – ce qui explique leur désintérêt pour cet enjeu (Gagnon et Germain, 2002).

Deuxièmement, il se dégage une grande ambivalence quant à la politisation des restructurations consécutives des unités administratives qui assument la responsabilité

des relations interculturelles et de l'intégration à la Ville de Montréal au cours des deux dernières décennies. Trois moments-clés pendant cette période présentent une illustration éclairante de ce phénomène. Le premier correspond à la création par l'administration de Gérald Tremblay de la Direction de la diversité sociale, en 2006. Celle-ci rend compte du lent déclin dans la hiérarchie organisationnelle de la Ville du dossier des relations interculturelles depuis 2000⁷¹. Cette réforme s'inscrit dans un contexte de déficit budgétaire, qui motive une démarche de révision des activités, des services, des opérations et des programmes (RASOP) où la métropole cherche à réduire ses dépenses et à recentrer ses activités autour des missions municipales principales. Elle contribue aussi à dépolitiser le dossier, qui ne relève plus de la direction générale, en creusant un écart significatif entre les décideurs politiques et l'administration publique. Alors que les fonctionnaires perdent graduellement l'influence qu'ils exerçaient auprès de leurs élus, cette situation permet la prise en compte des dossiers qu'ils portent de manière transversale dans l'appareil municipal⁷².

⁷¹ Après le remplacement en 2000 de la Direction des affaires interculturelles (DAI) par le Bureau des affaires interculturelles (BAI) et l'absorption de ce dernier comme simple Division des relations interculturelles et des groupes spécifiques (DRIGS) dans la nouvelle Direction de la diversité sociale en 2006.

⁷² « Le message, c'est que cela enlevait le côté politique du dossier. Cela faisait en sorte que le dossier était traité comme tous les autres dossiers, mais de façon transversale. Cela allait être une plus-value pour le dossier. [...] Mais là, on a commencé à avoir beaucoup de difficulté à dire, et de façon tangible, qu'est-ce qu'on fait. Parce que là, on sentait que les décisions commençaient plus à être imposées. La voix des professionnels était plus ou moins entendue. (E9)

Le second moment-clé se rapporte à la mise sur pied du BINAM, en 2016, qui concrétise la volonté du maire Denis Coderre de développer l'expertise de la métropole en ce qui concerne l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants. La création de ce bureau de projet participe aussi à la centralisation des principaux leviers de la politique publique à l'échelle des services centraux de la Ville. À proximité du pouvoir, il devait permettre à l'appareil municipal d'assumer de plus amples responsabilités et de se constituer comme un interlocuteur crédible au sein de l'écosystème montréalais⁷³.

Certains acteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil municipal, ne perçoivent toutefois pas favorablement la mise en place de cette unité administrative. D'une part, les organismes communautaires œuvrant à l'accueil et l'intégration, tout comme les arrondissements, ont du mal à justifier l'intervention de la Ville-centre en dehors de ses champs de compétence traditionnels⁷⁴. D'autre part, les mandats du BINAM semblent entrer en concurrence avec ceux de la Division des relations interculturelles, qui relève du SDSS. Le transfert de certains programmes et sources de revenus à la nouvelle structure en est un bon exemple, comme dans les cas du programme Montréal interculturel et de l'administration des fonds de l'entente Ville-

⁷³ En ce qui concerne sa proximité avec le pouvoir, entre 2016 et 2019, la directrice du BINAM relève immédiatement du directeur général de la Ville.

⁷⁴ « Les organismes, ils sont plutôt méfiants par rapport à la Ville. [...] Ils sont plutôt fermés. Bon, localement, ils vont travailler ensemble, mais ils trouvent généralement que la Ville ne devrait pas venir se mêler dans les services pour les nouveaux arrivants [...] parce qu'ils n'y voient pas l'intérêt. Une peur, en termes de compétiteurs, que ce soit des fonctionnaires de la Ville qui commencent à s'occuper des nouveaux arrivants, alors que ça relève plus des organismes. » (E14)

MIDI. Plusieurs professionnels de ce service considèrent cette situation comme une dévalorisation de leur expertise et de leur savoir :

Je pense que la dernière situation qui a démobilisé l'équipe en place, c'est la création du BINAM. Pas la création du BINAM en soi, mais dans la façon où ça l'a été fait. [...] La façon dont c'est apporté, c'était comme quoi la Ville n'a jamais rien fait pour les nouveaux arrivants. (E9)

Cette insatisfaction que ressentent les fonctionnaires du SDSS pendant cette période en motive quelques-uns à prendre leur retraite plus tôt ou même à démissionner⁷⁵.

Le troisième moment révélateur renvoie à la restructuration réalisée en janvier 2019, qui procède pour sa part au regroupement de la Division des relations interculturelles et de la lutte aux discriminations (DRILD) et du BINAM au sein d'une même unité, soit le nouveau SDIS. Le changement de statut du BINAM au sein de l'organisation municipale – son intégration dans un service alors qu'il relevait auparavant de la direction générale – répond entre autres à la volonté de l'administration Plante de se distinguer de cet héritage marquant de l'Équipe Coderre. Il poursuit également comme finalité la dépolitisation du dossier des relations interculturelles et de l'intégration⁷⁶.

En bref, différents paramètres politiques et administratifs structurent le sous-système de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes. Les relations

⁷⁵ Par exemple : « Il y a eu une insatisfaction. Il y a beaucoup de gens qui ont quitté. Il y a des gens qui ont pris des retraites anticipées. » (E6) ; « Ce que j'ai réalisé, c'est que tous les gens que je connaissais au Service de la diversité de la Ville de Montréal étaient rendus à Laval ! » (E3)

⁷⁶ « Moi, je crois que c'est ça la clé, sortir la politique des relations ethnoculturelles. » (E8)

intergouvernementales, la complexification du système politique montréalais ainsi que les restructurations de l'unité administrative responsable des relations interculturelles et de l'intégration représentent des contraintes qui influencent le comportement des acteurs de la politique montréalaise d'intégration et le rôle qu'ils assument au sein du sous-système.

4.3 Fonctionnement de la politique publique

Il est possible de lever le voile sur le fonctionnement de la politique montréalaise d'intégration par l'étude des acteurs et des idées qui interagissent au sein du sous-système. Cette partie vise d'abord à identifier les principaux acteurs de la politique, internes et externes à l'organisation municipale, et à décrire leur rôle respectif⁷⁷. Ensuite, elle présente deux exemples d'enjeux soulevés par les acteurs de la politique et explique les différentes perspectives qu'ils en partagent. Elle aborde également la présence de coalitions plaidantes en faveur de l'interculturalisme et du multiculturalisme dans le sous-système de la politique montréalaise.

4.3.1 Acteurs de la politique

Parmi l'ensemble des acteurs qui gravitent autour de la politique montréalaise d'intégration, plusieurs d'entre eux participent directement ou indirectement à son

⁷⁷ L'organisation municipale de la Ville de Montréal se compose d'instances politiques et de conseils consultatifs, d'une direction générale et de quatre directions générales adjointes, de services centraux, d'organismes paramunicipaux et de dix-neuf arrondissements (Annexe F).

façonnement (Annexe G). Les rapports qu'ils entretiennent avec les processus décisionnels, les responsabilités qu'ils assument et la position qu'ils occupent au sein du sous-système éclairent l'étude du fonctionnement de cette politique publique. D'entrée de jeu, une distinction essentielle doit être faite entre les acteurs internes à l'organisation municipale et les acteurs qui lui sont externes, qualifiés comme des partenaires.

4.3.1.1 Internes à l'organisation municipale – politiques et administratifs

Les acteurs internes à l'organisation municipale se classent selon leur fonction politique ou administrative. D'abord, les acteurs politiques se rapportent essentiellement aux élus montréalais, mais également aux structures consultatives. Outre la prépondérance sur l'ensemble des dossiers stratégiques de l'institution de la mairie à l'échelle de la Ville-centre, un conseiller assume sur le plan politique la responsabilité de la diversité montréalaise au sein du comité exécutif de la Ville⁷⁸. Ces deux acteurs se positionnent au cœur du processus décisionnel et contribuent ainsi d'une manière déterminante à la définition du programme normatif de la politique montréalaise d'intégration. En parallèle aux orientations qu'ils fournissent, une dizaine d'élus siègent à la Commission permanente sur le développement social et la diversité

⁷⁸ La mairie bénéficie d'une très grande légitimité en raison de son élection au suffrage universel direct. Celle-ci peut d'ailleurs se décliner au pluriel en comptant les 18 autres mairies d'arrondissement.

montréalaise. Celle-ci travaille notamment sur les enjeux en lien avec l'inclusion sociale, la lutte contre la pauvreté, le logement et l'aide aux personnes itinérantes.

La classe politique compte également sur l'appui de deux organes consultatifs. D'une part, le Conseil interculturel de Montréal (CIM) donne, depuis 2003, son avis au comité exécutif et au conseil de ville sur les dossiers en lien avec l'aménagement du pluralisme à l'échelle municipale, participe à la discussion publique et œuvre à la production de recherches et de mémoires⁷⁹. Regroupant une quinzaine de citoyens bénévoles, il aborde par exemple les thèmes de la participation citoyenne des personnes immigrantes, de la gestion des lieux de cultes minoritaires et du profilage racial. Comptant sur une indépendance relative, il relève néanmoins de l'élu responsable de la diversité montréalaise et dispose d'un budget de fonctionnement assuré par la municipalité. Il bénéficie également d'une proximité avec la fonction publique et certains services centraux qui le consultent lors de l'élaboration de politiques et plans d'action⁸⁰. D'une portée essentiellement symbolique, le CIM demeurerait toutefois largement inconnu de la population. D'autre part, la Table sur la diversité, l'inclusion et la lutte contre les discriminations travaille depuis sa création en 2018 à développer des propositions en vue d'améliorer la représentativité des instances et des institutions

⁷⁹ Ces fonctions incombent d'abord au Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales entre 1989 et 1995. Elles échoient par la suite au Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal entre 1995 et 2003, avant que celui-ci soit remplacé par le CIM.

⁸⁰ Par exemple, en ce qui concerne la *Politique de développement social – Montréal de tous les possibles !* (Ville de Montréal, 2017b) et du *Plan d'action en immigration 2018-2022 – Montréal inclusive* (Ville de Montréal, 2018).

de la Ville par rapport à la composition réelle de la population montréalaise⁸¹. Alors que son mandat paraît recouper celui du CIM, elle rassemble pour sa part des personnes réputées pour leur expertise.

Ensuite, les acteurs administratifs regroupent les fonctionnaires qui évoluent dans des structures avec une mission formelle ou informelle par rapport aux personnes immigrantes. Le premier type d'unité administrative renvoie ici au SDIS, qui fusionne entre autres le BINAM et la Division des relations interculturelles et de la lutte aux discriminations (DRILD). Les professionnels municipaux exercent auprès des élus un « pouvoir de recommandation » (E13) en ce qui concerne les différents mandats politiques qu'ils reçoivent, soit les enjeux sur lesquels les élus désirent qu'ils se penchent.

En ce qui concerne le dossier de la reconnaissance des communautés, où le milieu associatif sollicite régulièrement la Ville afin qu'elle commémore ou souligne officiellement certains événements, les fonctionnaires doivent par exemple rédiger des avis de pertinence destinés à cette prise de décision. En plus du rôle d'expert-conseil qu'ils assument auprès des arrondissements et des autres services centraux, les

⁸¹ La mise sur pied de ce groupe de travail par la mairesse Valérie Plante constitue entre autres une réponse aux critiques entourant ses nominations au comité exécutif, jugées peu représentatives du pluralisme qui caractérise la métropole. Voir, par exemple, l'article de Bahador Zabihyan, « Valérie Plante crée un groupe pour lutter contre les discriminations », *Radio-Canada*, 11 décembre 2017.

responsables de ce dossier au SDIS assurent aussi l'évaluation, le financement et le suivi de plusieurs projets concertés conduits par des partenaires associatifs.

Les fonctionnaires rattachés au second type de structures administratives, celles au mandat informel à l'égard des personnes immigrantes, sont disséminés dans plusieurs services de la Ville-centre. Par exemple, le Service de la Culture, grâce au Réseau des bibliothèques publiques de Montréal, offre des programmes visant à rejoindre spécifiquement les nouveaux arrivants et les personnes immigrantes et contribue à la francisation par le truchement d'un accès à des livres rédigés en langue française ; le Bureau des relations gouvernementales et municipales assume la tâche de négocier avec les fonctionnaires du MIFI sur les matières relatives aux ententes concernant l'intégration des personnes immigrantes ; le Service des ressources humaines assure la dotation et la réalisation des objectifs du programme d'accès à l'égalité en emploi au chapitre de l'embauche de minorités visibles et de minorités ethniques.

En concomitance avec le fonctionnement de ces structures de la Ville-centre, chaque arrondissement dispose aussi d'une Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social et compte sur l'appui d'un conseiller en développement communautaire. Ce dernier est le premier interlocuteur des organismes communautaires dans ce domaine. En plus d'assurer le suivi des projets qui bénéficient

d'un financement municipal, il travaille en étroite collaboration avec les tables de concertation de quartier et la Ville-centre⁸².

Deux espaces institutionnalisés permettent aux conseillers en développement social sur le territoire montréalais d'échanger des informations techniques. D'une part, le Forum des intervenants municipaux en développement social réunit l'ensemble des conseillers dans ce domaine qui œuvrent dans la métropole. Il propose essentiellement des journées de formation. D'autre part, la Table de concertation et de communication en développement social regroupe les conseillers en développement communautaire dans les arrondissements et assure le suivi de dossiers et la diffusion des informations.

4.3.1.2 Externes à l'organisation municipale – associatifs et institutionnels

Au moins deux catégories d'acteurs externes à l'organisation municipale participent au façonnement de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes. Il s'agit essentiellement d'acteurs associatifs et institutionnels.

D'abord, les acteurs associatifs désignent le milieu communautaire. Ce dernier se compose plus spécifiquement de petits organismes sans but lucratif et de leurs

⁸² « Les conseillers en développement social ou en développement communautaire [...] dans les arrondissements, ils sont sur le terrain. Ils siègent aux tables de concertation. Ils sont en lien avec les organismes. Donc, eux, ils amènent des problématiques concrètes par rapport à des enjeux et nous, on essaie de voir comment [...] au central, comment on peut répondre à ces enjeux-là. » (E13)

regroupements, dont la mission ou les activités se rapportent à l'intégration des nouveaux arrivants et des personnes immigrantes, aux relations interculturelles ainsi qu'à la lutte contre la discrimination et le racisme (Rocher, 2015b). Ces partenaires travaillent directement à la mise en œuvre de la politique montréalaise d'intégration comme opérateurs, mais contribuent également à la hiérarchisation des priorités au regard de leur expertise. D'une part, les organismes communautaires agissent comme des mandataires ou « sous-traitants » (E10) des pouvoirs publics dans la prestation de services. Ils peuvent recevoir de la Ville du financement pour la conduite d'activités spécifiques dans le cadre d'appels à projets⁸³ ou collaborent parfois à la conduite d'initiatives conjointes avec la métropole⁸⁴.

D'autre part, en raison de leur capacité à identifier les enjeux saillants sur le territoire montréalais, les acteurs associatifs profitent d'une « réelle crédibilité » (E11) et d'une certaine influence sur les programmes et initiatives proposées par l'appareil municipal⁸⁵. Dans l'Initiative montréalaise de soutien au développement social local,

⁸³ Le programme Montréal interculturel soutient une variété d'initiatives. Par exemple : le colloque *Bordeau-Cartierville : une effervescence de cultures*, organisé en 2013-2014 par le Centre d'appui aux communautés immigrantes ; des activités de rapprochement interculturel, réalisées en 2018-2019 par le Centre social d'aide aux immigrants.

⁸⁴ Par exemple, dans le cadre du projet Soutien à l'intégration, liaison et accompagnement (SILA-Montréal), la Ville collabora en 2010 avec trois organismes à l'accueil de 3 000 ressortissants haïtiens sur son territoire à la suite du séisme.

⁸⁵ Par exemple, la Ville fait appel régulièrement à l'expertise de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, un regroupement provincial comptant près d'une centaine d'organismes.

la Ville finance par exemple les tables de concertation de quartier. Celles-ci s'organisent à l'échelle de l'arrondissement et doivent réaliser, pour l'appareil municipal, des profils de quartier et des portraits sociodémographiques de la population. Ces portraits informent les décideurs des besoins qui s'expriment à l'échelle locale, notamment dans les quartiers à forte proportion de personnes issues de l'immigration.

Tous les organismes communautaires n'entretiennent néanmoins pas les mêmes rapports avec la Ville de Montréal. En raison du rôle marginal que cette dernière joue dans le secteur de l'intégration, elle collabore principalement avec des organismes de petite taille, dont l'intégration ne figure pas comme mission première. Elle conduit ainsi son intervention en parallèle au réseau constitué par les partenaires du MIFI :

Il y a toute une ambiguïté aussi par rapport aux allégeances, qui fait en sorte que tout le secteur de l'intégration, notre réseau [d'organismes], c'est sûr qu'on est historiquement très lié au ministère de l'Immigration et malgré les tentatives d'inclure la Ville là-dedans [...] en fait, cela n'a pas vraiment fonctionné. (E14)

Mais pour nous [SDIS], c'est comme un peu abstrait le programme Mobilisation-Diversité [du MIFI]. Quand est venu le temps d'aller sur le terrain, puis de donner du financement et de concrétiser notre vision, on avait beaucoup de limites. [...] Le MIFI, il a un programme Mobilisation-Diversité pour les [gros] organismes. Donc, quand nous on veut donner du financement, on n'a pas de valeur ajoutée par rapport au programme que le MIFI a pour les organismes. (E10)

Ensuite, les acteurs institutionnels regroupent à la fois les acteurs gouvernementaux et les acteurs du milieu de la recherche. Cette distinction se justifie en partie par

l'indépendance qu'affichent les seconds par rapport aux premiers et les différences fondamentales dans la nature des relations qu'ils tiennent avec la Ville de Montréal.

Les acteurs du milieu de la recherche rassemblent certains spécialistes et centres d'études montréalais qui exercent une influence sur l'appareil municipal en ce qui concerne l'aménagement du pluralisme ethnoculturel et l'intégration des personnes immigrantes. Les acteurs de la politique mentionnent par exemple l'étroite collaboration entre la Ville de Montréal et le Laboratoire de recherche en relations interculturelles (LABRRI) de l'Université de Montréal, mais aussi l'influence des travaux produits par le Centre Métropolis du Québec – Immigrations et métropoles (CMQ-IM) et le Centre de recherche en immigration, ethnicité et citoyenneté (CRIEC) de l'Université du Québec à Montréal. Il convient également de souligner selon eux la contribution de certains chercheurs, comme Rachida Azdouz, Marie-Thérèse Chicha, Frédéric Dejean, Annick Germain, Jean-Claude Icart et Bob W. White.

Ces acteurs participent à façonner la compréhension que se font les fonctionnaires des enjeux. Les professionnels municipaux les consultent dans l'élaboration de politiques et de plans d'action. Ils vont même parfois jusqu'à leur proposer des mandats de recherche ou des partenariats pour orienter les activités de la Ville. Par exemple, le LABRRI réalisa en 2012 un partenariat avec le SDSS pour doter la métropole d'un cadre de référence en relations interculturelles – un outil destiné à la prestation de services. Même si cette démarche n'aboutit cependant sur rien de tangible, elle met en

lumière la dynamique parfois tendue dans ce domaine entre l'appareil municipal et le milieu de la recherche⁸⁶.

Les acteurs gouvernementaux représentent quant à eux les ministères et les organismes parapublics québécois qui collaborent avec la Ville de Montréal. D'une part, leur relation peut se traduire par des coopérations, des échanges d'information et la réalisation de projets communs. Par exemple, l'appareil municipal établit des « partenariats spécifiques » (E6) avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, notamment en ce qui concerne le dossier des demandeurs d'asile.

Parmi les acteurs gouvernementaux, certains assument un rôle déterminant quant à la définition d'orientations générales que la Ville doit suivre, parfois conditionnelles à l'attribution de budgets de fonctionnement. Les différentes ententes triennales conclues avec le ministère de l'Immigration au cours des deux dernières décennies prévoient non seulement des transferts financiers, mais également la mise sur pied de comités de suivi. La Ville de Montréal perçoit également des revenus destinés aux personnes immigrantes grâce aux ententes qui la lie au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) en ce qui concerne le développement social et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En dépit des partenariats formels et des projets

⁸⁶ « Ils [chercheurs] sont associés. S'ils ont un poids ? Disons qu'on les écoute. Ça dépend [...] C'est sûr que, par exemple, les universitaires parfois peuvent être un petit peu trop *challengeants* pour nos directions ou des élus, s'il y a une critique qui est faite... » (E6)

ponctuels qui les mènent à collaborer, les acteurs gouvernementaux et la Ville ne disposent pas d'espaces institutionnels de coordination⁸⁷.

Une constellation d'acteurs participent ainsi à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes. D'une part, les acteurs internes à l'organisation municipale regroupent des acteurs politiques et administratifs. D'autre part, les acteurs externes à l'organisation municipale réunissent des acteurs associatifs et institutionnels. Ces deux ensembles fournissent un portrait général des parties prenantes de la politique et apportent des informations sur leur contribution et leur position eu égard aux processus consultatifs et décisionnels.

4.3.2 Idées et croyances sur les enjeux saillants

Les acteurs de la politique véhiculent au sein du sous-système différentes conceptions par rapport aux moyens que la Ville devrait privilégier pour favoriser l'intégration des personnes immigrantes. Parmi les différents enjeux identifiés, l'intégration économique ainsi que la lutte contre le racisme et la discrimination constituent deux exemples qui mettent en lumière l'existence de divergences entre les parties prenantes.

⁸⁷ « On [le SDIS] a une entente avec eux, on collabore, mais ça s'arrête à peu près à ça. » (E7)

4.3.2.1 Intégration économique

L'intégration économique figure comme une priorité fondamentale pour un nombre important d'acteurs de la politique. Les personnes immigrantes à Montréal affichent effectivement un taux d'emploi inférieur et un taux de chômage supérieur à la population née au Québec (Boulet, 2016). Par exemple, le taux de chômage en 2013 de la population immigrante se situe à 12,2 pour cent contre 6,6 pour cent en ce qui concerne la population née au Canada (Ville de Montréal, 2018)⁸⁸. Comme le reconnaît officiellement la Ville dans un mémoire déposé dans le cadre d'une commission parlementaire à l'Assemblée nationale du Québec, « l'intégration des personnes, incluant les nouveaux arrivants, est grandement tributaire de l'accès à un emploi qui leur permet de participer pleinement à la vie en société » (Ville de Montréal, 2019b : 7). La métropole estime que la non-reconnaissance des acquis et des compétences par les acteurs de l'emploi, notamment les ordres professionnels et les entreprises privées, constitue l'une des principales barrières à l'intégration économique des personnes immigrantes, tout comme la méconnaissance des programmes par ces dernières (Ville de Montréal, 2015).

Pour certains acteurs de la politique, les difficultés à se constituer une identité professionnelle ne s'assimilent à rien de moins qu'une « mort sociale » (E6) et la Ville

⁸⁸ Même si cet écart dans la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal entre les populations immigrante et native tend à se résorber, il demeure supérieur à celui d'autres RMR, comme Toronto.

de Montréal dispose en ce sens d'une « responsabilité morale » (E1), notamment « au niveau de sa propre fonction publique » (E9), à agir de façon « exemplaire » (Ville de Montréal, 2018). Cet enjeu interpelle d'ailleurs particulièrement les élus municipaux, pour qui « la préoccupation principale, c'est d'aider les immigrants à s'intégrer via l'emploi » (E13).

Évidemment, l'intégration économique, l'emploi, c'est le plus gros défi de Montréal, parce qu'on accuse toujours un retard par rapport à Toronto et Vancouver en termes d'écart de taux de chômage. Et c'est ça aussi que les immigrants, quand on les consulte, les nouveaux arrivants nous disent [...] ils reconnaissent l'aspect social de Montréal, la qualité de vie, tout ça. Mais c'est souvent là où le bât blesse, c'est l'emploi. (E10)

Dans le contexte montréalais, la prépondérance de la dimension économique dans le discours sur l'intégration entre en concurrence avec l'approche sociale à laquelle certains acteurs de la politique adhèrent et qui pense plutôt l'intervention municipale au chapitre de la lutte à la pauvreté. Ils problématisent ainsi l'intégration des personnes immigrantes à partir des indicateurs socio-économiques qui caractérisent la grande majorité des quartiers marqués par une forte immigration dans la métropole. La lecture que ces acteurs entretiennent de la situation se justifie par les importants transferts gouvernementaux que la Ville de Montréal reçoit du MTESS pour s'occuper de ces enjeux sociaux dont les personnes immigrantes constituent l'une des principales

clientèles⁸⁹. Cette conception ne fait cependant pas l'unanimité, alors que certains acteurs de la politique estiment que l'association entre les personnes immigrantes à la précarité socio-économique relève d'un discours « misérabiliste » (E10).

4.3.2.2 Lutte contre le racisme et la discrimination

Même si la lutte contre le racisme et la discrimination représente un enjeu largement couvert dans la sphère médiatique, elle peine à s'inscrire véritablement à l'ordre du jour politique montréalais, comme en témoigne récemment son imposition par le truchement du droit d'initiative en consultation publique. En août 2018, après la réception d'une pétition de 16 700 signatures valides par le comité exécutif de la Ville de Montréal, ce dernier mandate l'Office de consultation publique de Montréal pour conduire une consultation publique sur le racisme et la discrimination systémique.

Les décideurs municipaux semblent éprouver un malaise en ce qui concerne cet enjeu spécifique⁹⁰. Certains d'entre eux hésitent à recourir à ces termes et déplorent que la Ville de Montréal soit perçue par les personnes immigrantes comme une « institution

⁸⁹ Par exemple : « À Montréal, un pauvre sur deux est né à l'étranger. Donc, les programmes de lutte à la pauvreté, c'est aussi des programmes [pour] soutenir les nouveaux immigrants. » (E2) ; « C'est sûr qu'on était bien conscient que beaucoup des projets qu'on [SDIS] finance avec l'enveloppe [du MTESS] de neuf millions à l'époque, de lutte à la pauvreté, touchaient des quartiers évidemment défavorisés. [...] Et qui on retrouve dans ces quartiers-là ? Évidemment, c'est des personnes plus souvent issues de l'immigration [de] première ou deuxième génération. » (E11)

⁹⁰ La longue tradition d'apolitisme qui prévaut à l'échelle locale au Québec (Breux et Bherer, 2012) peut probablement mettre en lumière la réticence dont témoignent plusieurs élus de la métropole à aborder et traiter de ces questions polémiques.

francophone associée au racisme québécois » (E8). Une tension existerait entre les moyens utilisés pour enrayer le racisme et la discrimination, où deux approches non-exclusives se concurrenceraient. Alors que pour les tenants des relations interculturelles, la mixité sociale contribue à susciter une meilleure connaissance de l'altérité et préviendrait les préjugés, ceux qui souscrivent pour leur part à l'antiracisme s'intéressent plutôt aux conditions de la participation et proposent un traitement différencié pour remédier aux désavantages systémiques⁹¹. Cette dernière perspective éclaire les obstacles que peuvent rencontrer les personnes immigrantes, surtout celles racisées ou affichant des symboles religieux, lorsqu'elles veulent « participer *avec* leurs différences » (E9) dans l'espace public.

La question de la lutte contre le racisme et la discrimination sous-tend également celle de la valorisation de l'apport de l'immigration à la société d'accueil. Celle-ci se pose dans un contexte sociopolitique québécois marqué par la prégnance d'un débat public sur l'identité nationale et le droit à la différence qui l'occulte parfois selon ses détracteurs. Malgré la contribution de certaines communautés au développement économique, social et culturel de Montréal ou leur participation décisive à la vie

⁹¹ Par exemple, en ce qui concerne les relations interculturelles : « On veut la mixité sociale pour favoriser la cohabitation sociale, la connaissance de l'autre. C'est comme ça qu'on diminue les préjugés aussi et qu'on diminue la discrimination. Si on ne se rencontre pas, c'est là que les préjugés perdurent et la discrimination [...] et à terme, le profilage. Si on veut combattre le racisme et la discrimination, il faut qu'on se croise. Il faut qu'on se fixe. Il faut qu'on soit ensemble. » (E11)

politique municipale – par exemple, la communauté juive –, la méconnaissance de leurs réalisations fragiliserait leur identification au Québec et à sa société francophone.

Ainsi, ces deux exemples représentent des enjeux qui traversent le sous-système de la politique montréalaise d'intégration et offrent des pistes de réflexion sur la cohabitation de perspectives différentes portées par ses acteurs – notamment entre, d'une part, l'intégration économique et l'intégration sociale et, d'autre part, les relations interculturelles et l'antiracisme.

4.3.3 Coalitions plaidantes au sein du sous-système

Dans un mémoire déposé à l'Assemblée nationale du Québec en 1991, la Ville de Montréal souscrit officiellement au modèle de l'interculturalisme. Cherchant à s'approprier cette approche, la métropole propose alors une définition adaptée à sa situation particulière :

[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. (Ville de Montréal, 1991 : 42, cité dans Fourot, 2009 : 147)

Malgré cette adhésion formelle sur le plan discursif à une conception à la fois interactionniste et intégrative de l'interculturalisme, cette approche semble toutefois n'avoir imprégné que très superficiellement le discours et les pratiques de l'appareil

municipal. Les décideurs montréalais semblent *a contrario* lui préférer une approche moins contraignante, facilement assimilable au multiculturalisme.

4.3.3.1 Coalition plaidante en faveur de l'interculturalisme

La présence de coalitions plaidantes en faveur de l'interculturalisme et du multiculturalisme au sein du sous-système de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes se vérifie par la présence d'acteurs de la politique qui adhèrent à ces ensembles de croyances, mais également par leur coordination en vue d'influencer la politique. Parmi les quatorze participants interviewés, dix d'entre eux relèvent d'une manière ou d'une autre l'opposition entre l'interculturalisme et le multiculturalisme pour offrir une explication aux dynamiques politiques qui sous-tendent la politique montréalaise d'intégration. Leurs propos permettent d'associer des protagonistes à ces approches, mais aussi de penser la conduite d'une action concertée menant ou non à des changements politiques.

Premièrement, des fonctionnaires et quelques universitaires formeraient une coalition plaidante véhiculant des idées liées à l'interculturalisme au sein du sous-système⁹².

Ceux-ci souscrivent à un ensemble de croyances qui met l'accent sur la valorisation de

⁹² Par exemple : « [L'interculturalisme], je pense que cela rejoint les fonctionnaires, le milieu de la recherche [...] peut-être que les élus à moins d'égards. Je pense quand même que cela rejoint les fonctionnaires, parce que les fonctionnaires auraient aimé cela justement voir camper clairement cette vision. » (E8)

l'apport de l'immigration, la mixité sociale et la création de « lieux de rencontre » (E11) visant le dépassement des préjugés par le dialogue entre les différents porteurs de culture⁹³. Cette adhésion à une forme d'interculturalisme interactionniste peut s'opérer de manière authentique ou par pragmatisme, au regard de l'impossibilité de traduire dans l'appareil municipal sa version intégrative – il n'existerait effectivement « pas de consensus à la Ville par rapport au rôle de l'anglais » (E14) et sa politique d'intégration des personnes immigrantes ne serait « pas du tout ancrée dans le nationalisme » (E7) québécois⁹⁴.

Les fonctionnaires dans cette coalition disposeraient cependant d'une agentivité limitée en raison de leur rôle dans le processus décisionnel. L'exercice de leur pouvoir de recommandation, qui constitue, avec l'expertise, leur principale ressource, ne permettrait pas d'asseoir efficacement leur vision politique dans l'organisation municipale. En témoigne le résultat de stratégies où ces acteurs se coordonnent afin de

⁹³ Des acteurs de la politique donnent quelques éléments de définition : « [L'interculturel, c'est] une mise en commun de ce qui nous rassemble, de ce qu'on a en commun et une négociation de ce qui nous différencie. Une bonne entente dans les choses où on n'est pas d'accord. » (E8) ; « La vision interculturelle, c'est de miser sur les richesses des différents groupes qui façonnent Montréal et c'est de connaître et reconnaître leurs contributions, de leur faire une place et de favoriser leur participation citoyenne [...] et puis d'être à leur écoute aussi. » (E9) ; « Pour moi [l'interculturel], c'est vraiment la philosophie des échanges et des dynamiques entre les différentes cultures présentes sur un territoire donné. » (E12)

⁹⁴ Dans la métropole, l'interculturalisme intégratif entendrait plutôt donner corps à la création d'une culture commune dynamique qui tenterait de concilier l'idée de majorité historique francophone à celle du respect du pluralisme et de la valorisation de l'apport de l'immigration. Par exemple : « [L'interculturalisme], ce serait de tendre vers l'intégration, si vous voulez, des pratiques culturelles communautaristes au sein même, disons, de la majorité francophone. » (E1)

consolider l'adhésion de la métropole à l'interculturalisme. Par exemple, la reconnaissance de la Ville de Montréal comme cité interculturelle en 2011 par le Conseil de l'Europe (Massana et Rioux, 2016) découle de la volonté de certains fonctionnaires à faire officialiser leur vision.

Pourquoi j'ai fait la démarche pour que Montréal soit reconnue [comme] cité interculturelle ? C'est pour donner un appui à l'interculturel. [...] C'est parce que je voulais influencer les leaders. [...] L'interculturalisme dans le Conseil de l'Europe n'est pas l'interculturalisme qu'on souhaite au Québec. C'était le mot plus que ... (E2)

La légitimité externe que procure cette reconnaissance symbolique représente également une importante ressource pour les professionnels municipaux. Ceux-ci tentent d'y recourir pour inciter les élus à inscrire la métropole, notamment dans le cadre du partenariat réalisé en 2012 entre le SDSS et le LABRRI qui visait l'élaboration d'un cadre de gestion en relations interculturelles destiné aux fonctionnaires municipaux.

On a comme concocté une stratégie [qui visait à] faire venir le Conseil de l'Europe dans l'intérêt de faire pousser le travail sur le cadre de référence [en relations interculturelles]. On se disait que si le Conseil de l'Europe venait pour un colloque, qu'on pourrait rallier les élus. (E5)

En raison de réticences surtout politiques, le cadre de référence ne se concrétise toutefois pas. En dépit du statut obtenu en 2011 auprès du Conseil de l'Europe, l'interculturalisme ne trouve subséquemment presque aucun écho dans l'appareil municipal. Tandis que l'administration de Denis Coderre préfère nettement à l'interculturalisme la notion de « vivre ensemble », l'administration de Valérie Plante

affiche plutôt sa préférence pour l'idée « d'inclusion »⁹⁵.

4.3.3.2 Coalition plaidante inspirée du multiculturalisme

Différents acteurs politiques et associatifs composeraient une coalition plaidante en faveur du multiculturalisme et coordonneraient des actions en vue d'influencer la politique dans ce sens. L'ensemble de croyances auquel ces acteurs s'identifient correspondrait à la reconnaissance sincère de la différence, mais aussi à un clientélisme politique qui contribuerait à l'adhésion implicite de l'appareil municipal au projet canadien. La connotation péjorative que revêt l'étiquette associée au multiculturalisme au Québec décourage toutefois les acteurs de cette coalition à revendiquer publiquement cette allégeance – perçue comme une hérésie ou un manque de loyauté à l'égard de la communauté politique québécoise. Malgré la grande agentivité qui découle du pouvoir décisionnel qu'exercent certains élus associés à cette mouvance, d'importantes contraintes pèsent sur la traduction officielle de cette dernière, comme la très grande réactivité de l'opinion publique et le cadre juridique québécois.

Dans un contexte où la métropole entend s'imposer sur la scène internationale et où le pluralisme ethnoculturel apparaît comme une réalité de plus en plus déterminante, trois

⁹⁵ Voir : « Avec le changement d'administration, moi je pense qu'il y a une vision qui commence à émerger autour de l'idée de l'inclusion. » (E5) ; « On parle beaucoup d'intégration, mais nous on a décidé aussi de mettre dans notre vocabulaire *inclusion* pour s'adresser à la société d'accueil. » (E7)

tendances se dessinent en faveur d'un approfondissement du multiculturalisme au sein de l'appareil municipal : l'adhésion de la Ville de Montréal sur le plan discursif au post-nationalisme, la paralysie politique qu'induit la prise en compte de certains groupes par les élus dans le dossier des relations interculturelles et de l'intégration ainsi que le recours de plus en plus fréquent au bilinguisme dans la diffusion d'informations auprès des résidants montréalais.

D'abord, la Ville de Montréal note une perte de sens que rencontre sur son territoire l'identité nationale québécoise et travaille tacitement ou de manière inconsciente à son contournement. Ce post-nationalisme se manifeste entre autres par un écart croissant que plusieurs acteurs de la politique perçoivent entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec, surtout sur les enjeux associés à l'identité nationale et à l'immigration. Le sociologue Guy Rocher a déjà fait allusion à la thèse des *deux Québec dans un* pour décrire ce phénomène :

Pour l'heure, on peut encore dire, me semble-t-il, que c'est cette manière d'être ensemble, de vivre ensemble qui fait qu'il y a « une » culture québécoise, un fond commun, par-delà la diversité par ailleurs réelle des cultures particulières. À cet égard, il y a assurément deux grandes cultures québécoises, celle de la communauté montréalaise, qui s'étend au nord et au sud de l'île, et celle du reste du Québec. Le pluralisme religieux, linguistique et ethnique de la région montréalaise fait que la culture québécoise y est engagée dans une évolution que ne connaissent pas de la même manière les autres régions du Québec. Un écart que je qualifie de dramatique s'est creusé entre Montréal et le reste du Québec. (Rocher, 2010 : 100)

D'une part, cette tension s'exprime au sujet de l'aménagement du pluralisme religieux dans les institutions et l'espace publics. L'adoption à l'unanimité en 2013 et 2019 par

le conseil de ville de motions en faveur d'une « laïcité ouverte » soulève des réserves quant au projet de *Charte des valeurs québécoises* du gouvernement péquiste de Pauline Marois et à la *Loi sur la laïcité de l'État* du gouvernement caquiste de François Legault. Selon les critiques de ces deux pièces législatives, celles-ci proposent un encadrement du religieux trop restrictif pour les libertés et les droits individuels.

D'autre part, le cadrage qu'offre la métropole de sa propre histoire omet des dynamiques politiques significatives. En articulant la généalogie de son développement sur l'apport de vagues migratoires successives, la Ville se distancie du nationalisme historique (Létourneau, 2005)⁹⁶. Elle contribue ainsi à relativiser – à tort ou à raison – le rôle des Canadiens français, puis des Québécois francophones tout comme le propose le multiculturalisme canadien pour lequel ces derniers forment un groupe ethnique parmi d'autres dans la mosaïque qui compose le pays.

Le seul sursaut qui s'est produit au cours des dernières années le fut en faveur des autochtones. Alors là, il y a eu de nouvelles orientations à la Ville de Montréal. Vous avez peut-être vu que le blason lui-même a été modifié et il y a eu finalement cette espèce d'ouverture aux nations autochtones. Pour ce qui en est de la nation québécoise, prise dans son ensemble, je ne pense pas que ce ne soit jamais évoqué dans aucune des politiques montréalaises. (E1)

Cette ouverture à l'altérité témoignerait d'une volonté des décideurs municipaux à inscrire Montréal dans une trame narrative et historique plus attrayante, accueillante et

⁹⁶ Comme en attestent, par exemple, le *Guide d'accueil à l'intention des personnes nouvellement arrivées à Montréal – Découvrir et vivre Montréal* (Ville de Montréal, 2016 : 14), la *Politique de développement social – Montréal de tous les possibles* (Ville de Montréal, 2017a : 8), le *Mémoire de la Ville de Montréal présenté dans le cadre du projet de loi no. 21 : Loi sur la laïcité de l'État* (Ville de Montréal, 2019b : 6)

inclusive pour les nouveaux arrivants et les personnes immigrantes. Moins contraignante, cette image de marque que la Ville reflète et véhicule prend ses distances du cadre plus exigeant proposé par le « contrat moral » québécois.

Ensuite, certaines dynamiques à l'œuvre entre les groupes présents sur le territoire semblent bloquer, sur le plan politique, l'élaboration d'un programme normatif clair et cohérent en ce qui concerne l'intégration des personnes immigrantes. Plusieurs acteurs de la politique conviennent des importantes considérations entourant la nature éminemment sensible de cette problématique. L'existence d'un certain malaise sur les questions identitaires et le contournement des sources conflits offriraient une explication à l'absence d'opérationnalisation dans l'appareil municipal d'une conception intégrative de l'interculturalisme et inspireraient plutôt un laisser-faire qui favoriserait discrètement un approfondissement graduel du multiculturalisme.

D'une part, la fracture linguistique qui prévaut de longue date dans la métropole entre les communautés francophone et anglophone influencerait toujours la « carte mentale de la ville » (E5) et sa vie politique qui se caractérise par la continuité d'une forme de ségrégation spatiale et médiatique. La crainte quant à la réactivation de conflits latents, mais aussi la recomposition de l'électorat montréalais, n'autoriserait plus aujourd'hui

les partis politiques municipaux à afficher ouvertement une proactivité en faveur de la langue française⁹⁷ :

À l'élection de 2013, pendant la campagne électorale, on avait un programme dans lequel il était prévu qu'il y aurait un membre du comité exécutif chargé de la politique linguistique. Cela a été un tsunami ! Cela a été épouvantable. Mon souvenir est que les journaux francophones en ont fait un entrefilet, mais *la Gazette* a entrepris une campagne [...] vraiment, une campagne hostile, totalement, à ce projet-là. Au point où dans le parti où j'étais [...] dans ce parti qui était l'est et l'ouest réunis, il y a beaucoup de candidats de l'époque dans l'ouest, surtout dans Notre-Dame-de-Grâce et puis Côte-des-Neiges, qui ont menacé de démissionner, de ne plus être candidats, de devenir indépendants. (E1)

D'autre part, les décideurs municipaux consentent au recentrage ou au « repli » (E13) des personnes immigrantes sur leur propre communauté et à la cohabitation passive entre les groupes plutôt qu'à la constitution d'un projet commun⁹⁸. Il semble prédominer à Montréal une adhésion plus ou moins tacite des élus à une approche « clientéliste » (E8, E11), notamment à l'égard des communautés culturelles. Cette approche expliquerait en partie leur « frilosité » (E6, E11) à définir clairement les orientations de la Ville dans ce domaine et se traduit concrètement par la reconnaissance implicite que l'appareil municipal fournit à certaines organisations ethnoculturelles. Il accorde de petits financements – désignés par les acteurs de la

⁹⁷ Sur la question de l'aménagement du pluralisme religieux : « J'ai assisté au débat quand on a parlé de la *Loi 21*. Cela a été très déchirant à l'intérieur du caucus [de Projet Montréal]. Parce que cela ne fait pas l'unanimité. C'est l'ouest ! On a été menacés. La mairesse [de C.D.N.-N.D.G], elle a failli sortir à la *Loi 21*. » (E8)

⁹⁸ Par exemple : « Dans Parc-Extension, on est en plein multiculturalisme. Personne se parle, tout le monde se côtoie, *that's it* ! » (E6) ; « Le multiculturalisme, entre guillemets, dans ma tête, c'est d'un peu voir dans mon coin et puis faire mes petites affaires. » (E9)

politique comme des pratiques de « saupoudrage » (E8, E11, E13) – à des projets poursuivant des visées essentiellement communautaristes, et ce, dans le but de s’assurer l’appui électoral de leur communauté⁹⁹.

C'est l'approche clientéliste qui a prévalu pendant de nombreuses années et sous différentes administrations. Dans une perspective, je dirais, plus multiculturaliste, c'est-à-dire, qu'on respecte les communautés [...] mais c'est correct, restez de même. Ce n'est pas dans une perspective où on crée des ponts et où on bâtit quelque chose ensemble. (E11)

La métropole peinerait également à se doter de balises formelles pour répondre aux demandes formulées par certains groupes issus de l’immigration concernant la commémoration d’événements, notamment en raison du coût politique qu’y perçoivent plusieurs élus¹⁰⁰. Cette situation remet en question la capacité de l’appareil municipal à évaluer un flux croissant de demandes sur une panoplie d’enjeux internationaux.

Ces modes de fonctionnement à la Ville de Montréal persistent, notamment selon plusieurs fonctionnaires, en raison de l’incapacité des élus responsables – nommés en

⁹⁹ Par exemple : « Sur le terrain, cela s’est traduit par une instrumentalisation absolument incroyable des petits groupes communautaires, qu’on a saupoudrés avec un peu d’argent. Tu veux une fête ? Je te donne de l’argent ! Donc, le Service de la diversité de la Ville de Montréal a servi [...] à saupoudrer des groupes ethniques. » (E8) ; « Le politique, il veut des résultats à court terme. Il veut, avec une vision à court terme, avoir l’appui des gens des communautés pour pouvoir se faire réélire et se maintenir au pouvoir. » (E13)

¹⁰⁰ Par exemple : « On a plein de demandes pour souligner, je ne sais pas, un massacre quelconque ou une fête nationale ou etc. [...] Nous, la fonction publique, on veut se donner des balises pour ça, mais ce n’est pas facile pour les élus [...] c’est leur tête qui est en jeu. » (E6) ; « Les gens, ils viennent pour construire d’autres choses. Ils ne sont plus là-bas. Donc, faire les anniversaires [...] bien là, on les maintient dans leur univers [de] là-bas. On devrait souligner leur apport ici. » (E11)

fonction de leur expérience migratoire plutôt que pour leur expertise sur ces questions¹⁰¹ – à comprendre et à défendre adéquatement le dossier qu’ils portent :

C'est pour ça qu'une politique et des trucs comme ça, ça n'a jamais passé. Parce que c'était un positionnement politique, idéologique peut-être, qui fait que [...] faut le comprendre, faut être capable de le porter. Les élus n'étaient pas capables de le défendre. Pas ceux qu'on avait. (E11)

Puis, les acteurs de la politique soulignent un recours plus fréquent au bilinguisme par l'appareil municipal pour rejoindre certains publics allophones qui lui échapperaient autrement, comme les nouveaux arrivants et les personnes immigrantes¹⁰². La diffusion de l'information au plus grand nombre justifierait certaines pratiques, comme la traduction de certains documents publics en anglais et l'emploi du bilinguisme par les élus dans la présentation d'allocutions ou encore la publication de messages sur les réseaux sociaux¹⁰³. Cette situation semble faire pression sur le statut du français comme langue publique commune dans l'appareil municipal.

Je dirais qu'il y a une attirance pour le bilinguisme, qui est un enjeu. Donc oui, on se détache un peu plus de l'approche de Québec ou du Québec. Mais oui, concrètement, à Montréal, oui les gens sont plurilingues, mais si on veut qu'il y ait une communauté de français, il faut que les communications se fassent en

¹⁰¹ Par exemple : « C'est rarement des gens qui ont vraiment de l'expertise sur le dossier. Ils ont leur parcours. » (E5) ; « C'est comme si automatiquement, puisque tu es issu de l'immigration, tu maîtrises ce dossier-là. Bien non, je regrette, ce n'est pas cela. » (E6)

¹⁰² « Souvent, ils [nouveaux arrivants] comprennent l'anglais. Très peu ne comprennent pas l'anglais ni le français. À la Ville-centre, il faut qu'ils soient sensibles. Il faut que le gouvernement du Québec nous permette, dans certaines instances, d'être capables de communiquer dans une autre langue. [...] Quand ils doivent passer un message à la population, que le gouvernement nous permette de les adresser en anglais et en français. » (E4)

¹⁰³ Voir, par exemple, les articles suivants : Robert Dutrisac, « La langue française : la bilinguisation du Québec », *Le Devoir*, 5 janvier 2019b ; Vincent Resseguier, « La mairesse Valérie Plante utilise-t-elle trop l'anglais dans ses discours? », *La Presse*, 17 janvier 2018 ; Marco Fortier, « Des services en anglais, là où le nombre le justifie », *Le Devoir*, 31 juillet 2013.

français [...] ou alors on est vraiment plurilingues, mais ce qui n'est pas le cas. Dans le sens, parler anglais pour rejoindre quelqu'un d'autre, alors que ça doit être le français la langue commune, pas l'anglais. C'est ça le principe de la langue commune. Pas de passer par l'anglais pour parler à quelqu'un qui parle une troisième langue. C'est de passer par le français et c'est cela qui est un peu le ciment, au Québec en tout cas. (E11)

Même si l'article premier de la *Charte de la Ville de Montréal* précise que la métropole constitue une municipalité de langue française, il ne se trouve néanmoins aucune opérationnalisation concrète de ce principe dans ses règlements et ses politiques, à l'exception de l'assujettissement de la municipalité à la *Charte de la langue française*¹⁰⁴. Cette situation inquiète notamment en raison de la baisse tendancielle à Montréal des francophones de langue maternelle, la croissance de l'immigration et l'échec relatif des programmes québécois de francisation (VGQ, 2017). Selon les données et les prévisions du démographe Marc Termote :

Quel que soit le contexte démographique futur, le pourcentage de francophones sur l'Île de Montréal ne peut que poursuivre sa tendance de longue période à la baisse. Alors que ce pourcentage s'élevait encore à plus de 61 % en 1971, il dépassait à peine 54 % en 2006 et devrait chuter à 47,4 % en 2031 (46,7 % avec 10 000 immigrants de plus), la fourchette du plausible se situant entre 45 % (croissance démographique forte) et 51 % (croissance faible). (Termote, 2011 : 120)

Différentes tensions sur le plan cognitif caractérisent ainsi le sous-système de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes. D'une part, certains acteurs de la politique ne s'entendent pas forcément quant à la réponse que doivent

¹⁰⁴ À l'exception de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro dans l'Ouest-de-l'Île, qui possède un statut officiellement bilingue.

apporter les décideurs municipaux aux enjeux de l'intégration économique et de la lutte contre le racisme et la discrimination. D'autre part, l'opposition entre l'interculturalisme et le multiculturalisme revêt pour plusieurs acteurs politiques une valeur explicative pour analyser la politique montréalaise d'intégration. Leurs propos démontrent que sur le plan normatif, le multiculturalisme semble dominer à la Ville de Montréal, malgré les tentatives d'y adopter une approche qui s'inspire de l'interculturalisme.

En résumé, ce chapitre a présenté le fonctionnement de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes sur le plan des acteurs et des idées. D'abord, le sous-système de la politique se structure autour de paramètres politiques et administratifs qui exercent certaines contraintes sur les comportements des acteurs du milieu.

Puis, une constellation d'acteurs internes et externes à l'organisation municipale contribue au façonnement de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes. Même si une structure administrative et des professionnels municipaux poursuivent une mission et concrétisent des initiatives liées à l'intégration des personnes immigrantes, les autres acteurs de la politique semblent toutefois afficher une relative passivité et un faible niveau de coordination. En dépit de l'intervention de

la municipalité dans ce domaine depuis les années 1980, la politique publique souffrirait toujours d'un manque de ressources, de cohérence et de crédibilité.

Finalement, l'étude sur le plan normatif de l'intégration économique et de la lutte contre le racisme et la discrimination éclairent certaines dissensions chez les acteurs de la politique au chapitre des moyens à privilégier par la Ville en vue de favoriser l'intégration. L'analyse montre également la présence au sein du sous-système de deux coalitions plaidantes respectivement associées à l'interculturalisme québécois et au multiculturalisme canadien.

CONCLUSION

À partir de la réalisation d'un travail empirique original, ce mémoire de maîtrise avait pour but d'expliquer le fonctionnement de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes sur le plan des acteurs et des idées. En couvrant la période de 2006 à 2019, il fallait évaluer empiriquement la valeur explicative des modèles nationaux d'intégration que représentent l'interculturalisme québécois et le multiculturalisme canadien pour la politique publique de la Ville de Montréal.

Cette recherche qualitative a abordé l'émergence au Québec du défi politique ou du « problème social » de l'intégration, sa mise à l'ordre du jour de même que l'élaboration d'une politique publique relativement éclatée ainsi que l'institutionnalisation partielle de l'interculturalisme comme modèle national d'intégration pour les autorités gouvernementales. Ce mémoire a aussi offert un survol de l'organisation municipale québécoise, de l'évolution des relations intergouvernementales en matière d'immigration et d'intégration et du rôle évolutif des villes dans chacun de ces domaines.

L'étude de ces thématiques a permis d'explicitier une problématique de recherche déterminante : l'inadéquation entre l'interculturalisme dont s'inspire la politique québécoise d'intégration et le programme normatif qui sous-tend la politique montréalaise d'intégration. En plus d'une recherche documentaire, la réalisation de

quatorze entretiens semi-dirigés avec des acteurs de la politique et l'analyse du contenu thématique des *verbatim* ont mis en lumière tant le fonctionnement de la politique que celui de son sous-système. Puis, le modèle des coalitions plaidantes a fourni à ce mémoire des outils théoriques essentiels pour élucider cette problématique. Le concept de coalition plaidante a permis d'identifier les acteurs de la politique et les idées ou les croyances qu'ils véhiculent au sein du sous-système, mais également d'explicitier les rapports politiques à l'œuvre entre ces différents regroupements.

La présente démarche a ainsi permis de comprendre le contexte sociopolitique dans lequel la politique montréalaise d'intégration a évolué. Elle met en lumière les principaux acteurs internes et externes de l'organisation municipale – politiques, administratifs, associatifs et institutionnels – qui influencent la politique publique ou qui contribuent à son façonnement. L'analyse des données a montré la valeur explicative des modèles nationaux d'intégration pour l'étude de la politique montréalaise d'intégration tout en confirmant la présence dans le sous-système de deux coalitions plaidantes partageant respectivement des ensembles de croyances associées à ces modèles. Ce mémoire a montré que la coalition plaidante en faveur de l'interculturalisme québécois, malgré ses stratégies renouvelées, n'est pas parvenue à asseoir efficacement ses objectifs au sein de l'appareil municipal, contrairement à la coalition plaidante souscrivant tacitement ou de manière inconsciente au multiculturalisme, laquelle domine le sous-système : les pratiques d'intégration à l'échelle municipale tendent ainsi à contourner les principes normatifs élaborés par le

gouvernement du Québec. Ces constats permettent de proposer que la concurrence entre ces deux modèles nationaux d'intégration dans l'espace politique montréalais offre une explication à l'absence de politique municipale officielle en matière de relations interculturelles ou d'intégration des personnes immigrantes, tout comme à l'incapacité de l'appareil municipal à formaliser une vision politique cohérente et une stratégie d'intervention qui l'est tout autant.

Ce mémoire présente par ailleurs plusieurs limites méthodologiques et théoriques. Au-delà du caractère non-probabiliste du nombre d'entretiens semi-dirigés qui réduit la valeur de généralisation des résultats, certains outils conceptuels recèlent une complexité dans leur application. Le recours aux notions de sous-système de la politique publique et de coalitions plaidantes pour éclairer les dynamiques politiques à l'échelle municipale comporte plusieurs défis, notamment en ce qui concerne la faible coordination des acteurs, l'apolitisme qui peut voiler les clivages idéologiques, ainsi que les lacunes en ce qui concerne la documentation systématique des processus politiques à la Ville de Montréal.

Plusieurs enjeux et pistes de réflexion se dégagent de l'analyse exploratoire que propose ce mémoire de maîtrise. D'abord, nous y interrogeons la possibilité d'une véritable décentralisation par le gouvernement du Québec de responsabilités en matière d'immigration et d'intégration aux municipalités alors qu'une tradition d'apolitisme semblant y effacer tout lien avec l'identité nationale y prévaut. Au cœur de cette

question se trouve également celle de la neutralité de l'État libéral (Turgeon, Bilodeau, White et Henderson, 2019), à savoir s'il doit ou non se montrer partial sur le plan culturel. Malgré le choix des gouvernements québécois de s'engager ouvertement en faveur de la protection et du rayonnement de la langue française et d'une culture nationale (Taylor, 1994), les administrations montréalaises de Denis Coderre et de Valérie Plante semblent plutôt rejeter cette perspective – elles paraissent, tout aussi ouvertement, préférer une forme de neutralité culturelle, laquelle serait jugée plus respectueuse de la diversité qui compose aujourd'hui la métropole.

Ensuite, ce mémoire met en question plus fondamentalement la relation parfois incertaine qu'une nation minoritaire, qui ne dispose pas de l'ensemble des leviers associés à la politique migratoire en raison du cadre constitutionnel dans lequel elle évolue, entretient avec ses grandes villes. Dans un contexte européen et nord-américain marqué par la réaffirmation de la souveraineté et de l'identité nationale, l'intégration croissante de grandes métropoles internationales traversées par le pluralisme invite à porter le regard sur d'autres cas d'étude pour en tirer des enseignements. Les villes de Bruxelles et de Barcelone, tout comme Montréal, doivent effectivement composer avec la superposition sur leur territoire de projets nationaux concurrents. Ces espaces urbains représentent probablement des laboratoires pertinents pour étudier les mutations des nationalismes. Cette contribution participe ainsi à la construction d'une problématique de recherche plus large qui se veut à la fois comparative et interdisciplinaire.

ANNEXE A
FORMULAIRE D'INFORMATION ET DE CONSENTEMENT



Université du Québec à Montréal

FORMULAIRE D'INFORMATION ET DE CONSENTEMENT

(participant majeur)

IDENTIFICATION

Nom du projet : La politique montréalaise d'intégration des immigrants :
acteurs et idées convergents ? (titre provisoire)

Étudiant-chercheur responsable du projet : David Carpentier

Programme d'études : Maîtrise en science politique

Adresse courriel : carpentier.david@courrier.uqam.ca

Téléphone : (514) 980-2019

BUT GÉNÉRAL DU PROJET ET DIRECTION

Vous êtes invité(e) à prendre part au présent projet visant à étudier le fonctionnement de la politique montréalaise d'intégration des immigrants de 2006 à aujourd'hui. Plus spécifiquement, il vise également à analyser le jeu des acteurs de la politique et à analyser les idées qu'ils portent et défendent. Ce projet est réalisé dans le cadre d'un mémoire de maîtrise réalisé sous la direction de Alain-G. Gagnon, professeur titulaire du département de science politique de la Faculté de science politique et de droit. Il peut être joint au (514) 987-3000 poste 4544 ou par courriel à l'adresse : gagnon.alain@uqam.ca

PROCÉDURE(S) OU TÂCHES DEMANDÉES AU PARTICIPANT

Votre participation consiste à donner une entrevue individuelle au cours de laquelle il vous sera demandé de discuter des idées que vous avez et défendez par rapport à l'action publique montréalaise en matière d'intégration des personnes immigrantes ainsi que de votre collaboration avec d'autres acteurs clés sur cette question. Cette entrevue est enregistrée numériquement avec votre permission et prendra environ une heure de votre temps. Le lieu et l'heure de l'entrevue seront à convenir avec le responsable du projet.

AVANTAGES et RISQUES

Votre participation contribuera à jeter une lumière sur le fonctionnement de la politique montréalaise d'intégration des immigrants. La présente recherche comporte des risques bénins. Puisqu'elle aborde des questions sensibles, elle peut occasionner un malaise psychologique ou un inconfort. De plus, certaines prises de positions politiques peuvent avoir des répercussions sociales, que l'anonymisation vient toutefois palier. Vous demeurez libre de ne pas répondre à une question que vous estimez embarrassante ou de vous retirer en tout temps sans avoir à vous justifier. Si vous ressentez le besoin de recourir à une personne-ressource pour discuter, vous pouvez contacter l'organisme Tel-Écoute au 514 493-4484 ou Écoute-Entraide au 514 278-2130.

ANONYMAT ET CONFIDENTIALITÉ

Préférez-vous garder l'anonymat pour les propos que vous tiendrez dans le cadre de cet entretien ?

Oui Non

Si non, il est entendu que les renseignements recueillis lors de l'entrevue demeureront confidentiels et que seuls, le responsable du projet et son directeur de recherche Alain-G. Gagnon, auront accès à votre enregistrement et au contenu de sa transcription. Le matériel de recherche – enregistrement numérique et transcription codés – ainsi que votre formulaire de consentement seront conservés séparément sous clé par l'étudiant-

chercheur responsable du projet pour la durée totale du projet. Les données ainsi que les formulaires de consentement pourront être détruits 10 ans après le dépôt final du travail de recherche.

UTILISATION SECONDAIRE DES DONNÉES

Acceptez-vous que les données de recherche soient utilisées pour réaliser d'autres projets de recherche dans le même domaine ?

Ces projets de recherche seront évalués et approuvés par un Comité d'éthique de la recherche de l'UQAM avant leur réalisation. Les données de recherche seront conservées de façon sécuritaire. Afin de préserver votre identité et la confidentialité des données de recherche, vous ne serez identifié que par un numéro de code.

Acceptez-vous que les données de recherche soient utilisées dans le futur par d'autres chercheurs à ces conditions?

Oui Non

PARTICIPATION VOLONTAIRE

Votre participation à ce projet est volontaire. Cela signifie que vous acceptez de participer au projet sans aucune contrainte ou pression extérieure, et que par ailleurs vous êtes libre de mettre fin à votre participation en tout temps au cours de cette recherche. Dans ce cas, les renseignements vous concernant seront détruits. Votre accord à participer implique également que vous acceptez que le responsable du projet puisse utiliser aux fins de la présente recherche (articles, mémoire, essai ou thèse, conférences et communications scientifiques) les renseignements recueillis.

DES QUESTIONS SUR LE PROJET OU SUR VOS DROITS?

Vous pouvez contacter l'étudiant-chercheur responsable du projet au numéro (514) 980-2019 pour des questions additionnelles sur le projet. Vous pouvez également discuter avec le directeur de recherche des conditions dans lesquelles se déroule votre participation et de vos droits en tant que participant de recherche.

Le projet auquel vous allez participer a été approuvé par le comité d'éthique de la recherche avec des êtres humains. Pour toute question ne pouvant être adressée au directeur de recherche, ou à l'étudiant responsable, ou pour formuler une plainte ou des commentaires, vous pouvez contacter la conseillère du CERPE (plurifacultaire), Caroline Vrignaud, à cerpepluri@uqam.ca ou vrignaud.caroline@uqam.ca, 514 987-3000, poste 6188.

REMERCIEMENTS

Votre collaboration est importante à la réalisation de ce projet et nous tenons à vous en remercier.

CONSENTEMENT

Je déclare avoir lu et compris le présent projet, la nature et l'ampleur de ma participation, ainsi que les risques et les inconvénients auxquels je m'expose tels que présentés dans le présent formulaire. J'ai eu l'occasion de poser toutes les questions concernant les différents aspects de l'étude et de recevoir des réponses à ma satisfaction.

Je, soussigné(e), accepte volontairement de participer à cette étude. Je peux me retirer en tout temps sans préjudice d'aucune sorte. Je certifie qu'on m'a laissé le temps voulu pour prendre ma décision.

Une copie signée de ce formulaire d'information et de consentement doit m'être remise.

Prénom Nom

Signature

Date

ENGAGEMENT DU CHERCHEUR

Je, soussigné(e) certifie

(a) avoir expliqué au signataire les termes du présent formulaire; (b) avoir répondu aux questions qu'il m'a posées à cet égard;

(c) lui avoir clairement indiqué qu'il reste, à tout moment, libre de mettre un terme à sa participation au projet de recherche décrit ci-dessus;

(d) que je lui remettrai une copie signée et datée du présent formulaire.

Prénom Nom

Signature

Date

ANNEXE B
COURRIEL DE RECRUTEMENT

Bonjour [*MME/M.*] [*NOM*]

Je conduis une enquête dans le cadre de ma maîtrise en science politique à l'Université du Québec à Montréal où j'étudie la politique de la Ville de Montréal en matière d'intégration des immigrants de 2006 à aujourd'hui. Par la présente, je souhaiterais savoir s'il était possible d'obtenir un entretien avec vous à titre [*FONCTIONS PERTINENTES*]

Cet entretien poursuit un double objectif. D'une part, il souhaite identifier les principaux acteurs clés – politiques, administratifs, associatifs, médiatiques, universitaires, économiques – de la politique d'intégration montréalaise et mieux comprendre le rôle qu'ils occupent et les relations qu'ils entretiennent. D'autre part, il entend identifier les principales idées que portent et défendent ces acteurs dans l'espace politique montréalais en ce qui a trait à l'intégration des personnes issues de l'immigration à l'échelle municipale. J'entends y aborder par exemple les thèmes suivants : les priorités stratégiques en ce qui a trait à l'intégration à Montréal ; la question linguistique et la promotion du français par l'administration montréalaise, notamment auprès des publics immigrants ; le rôle de Montréal comme milieu d'appartenance au sein de la société d'accueil.

Mes travaux sont dirigés par le professeur Alain-G. Gagnon et je bénéficie d'une approbation éthique délivrée par mon Université. La durée de cet entretien serait d'approximativement d'une heure trente. Idéalement conduit en janvier 2020, la date et l'heure seraient naturellement déterminées en fonction de vos disponibilités. Vous disposez également du choix de garder l'anonymat pour les propos que vous tiendrez.

Je vous remercie pour la considération de ma demande.

Le cas échéant, je demeure disposé à vous offrir de plus amples informations.

Très cordialement,

David Carpentier

Candidat à la maîtrise en science politique à l'Université du Québec à Montréal
Membre étudiant de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes

Carpentier.david@courrier.uqam.ca / (514) 980-2019

ANNEXE C
LISTE DES PARTICIPANTS AUX ENTRETIENS

Numéro de l'entrevue	Date de l'entrevue	Nom du participant	Fonction et/ou institution
1.	2019/11/28	Harel, Louise	Ancienne chef de l'opposition au conseil municipal, Ville de Montréal ; ancienne ministre des Affaires municipales et de la Métropole, gouvernement du Québec
2.	2019/12/05	Anonyme	Ancien fonctionnaire, Ville de Montréal
3.	2020/01/10	Anonyme	Chercheur
4.	2020/01/15	Deros, Mary	Conseillère de l'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension ; ancienne membre du comité exécutif, Ville de Montréal
5.	2020/01/17	Anonyme	Chercheur
6.	2020/01/17	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Montréal
7.	2020/01/28	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Montréal
8.	2020/01/31	Anonyme	Membre du comité exécutif, Ville de Montréal
9.	2020/02/03	Anonyme	Ancien fonctionnaire, Ville de Montréal
10.	2020/02/11	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Montréal
11.	2020/02/12	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Montréal
12.	2020/02/13	Anonyme	Fonctionnaire, Ville de Montréal
13.	2020/02/13	Rivest, Marc	Ancien directeur par intérim de la Direction des affaires interculturelles, Ville de Montréal
14.	2020/02/14	Reichhold, Stephan	Directeur de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes

ANNEXE D
GRILLE D'ENTRETIEN

PRÉSENTATION

1. Informations sur le participant :

1.1. Depuis combien de temps travaillez-vous pour la Ville de Montréal et quelle(s) fonction(s) avez-vous occupée(s) ?

BLOC A – DIMENSION COLLABORATIVE
Acteurs de la politique montréalaise d'intégration

2. Identification des acteurs de la politique :

2.1. Selon vous, quels sont les principaux acteurs de la politique ?

2.2. Comment ceux-ci influencent-ils les décideurs municipaux ?

3. Acteurs associatifs :

3.1 Quelle place les organismes communautaires et les associations (multi/mono)ethniques occupent-ils dans les divers processus décisionnels ou de consultation publique dans le domaine de l'intégration ?

4. Concertation entre les acteurs de la politique :

4.1. Existe-t-il des structures de concertation pour les acteurs de la politique ?

4.2. Le cas échéant, comment décriviez-vous ces structures ou espaces d'échange ?

5. Système politique montréalais :

5.1. Comment décrivez-vous la division de la responsabilité en relations interculturelles / intégration entre la Ville-centre et les arrondissements ?

5.2. Est-il possible pour la Ville-centre de développer un politique interculturelle / cadre de gestion en relations interculturelles ?

BLOC B – DIMENSION COGNITIVE*Idées des acteurs de la politique montréalaise d'intégration*

6. Priorités stratégiques :

6.1. Quelles sont les priorités stratégiques de la Ville de Montréal en ce qui a trait à l'intégration des personnes issues de l'immigration ?

6.2. Selon vous, quelles sont les priorités à poursuivre en ce qui a trait à l'intégration des personnes issues de l'immigration ?

7. Vision politique :

7.1. Comment décrivez-vous la vision politique de la Ville de Montréal en relations interculturelles / intégration, et ce, en fonction des différentes administrations ?

7.2. Commentez ses manifestations concrètes, son évolution, ses points de rupture ou de continuité.

8. Positionnement au Canada et au Québec :

8.1. Selon vous, à quel rôle au Québec et au Canada aspire la Ville de Montréal en ce qui a trait à l'intégration des personnes issues de l'immigration ?

8.2. Comment la Ville se considère-t-elle comme une société d'accueil ?

9. Différence Montréal/Québec :

9.1. Selon vous, existe-t-il un écart entre la vision politique des autorités montréalaises et celle du gouvernement du Québec en matière d'intégration des personnes issues de l'immigration ?

CONCLUSION

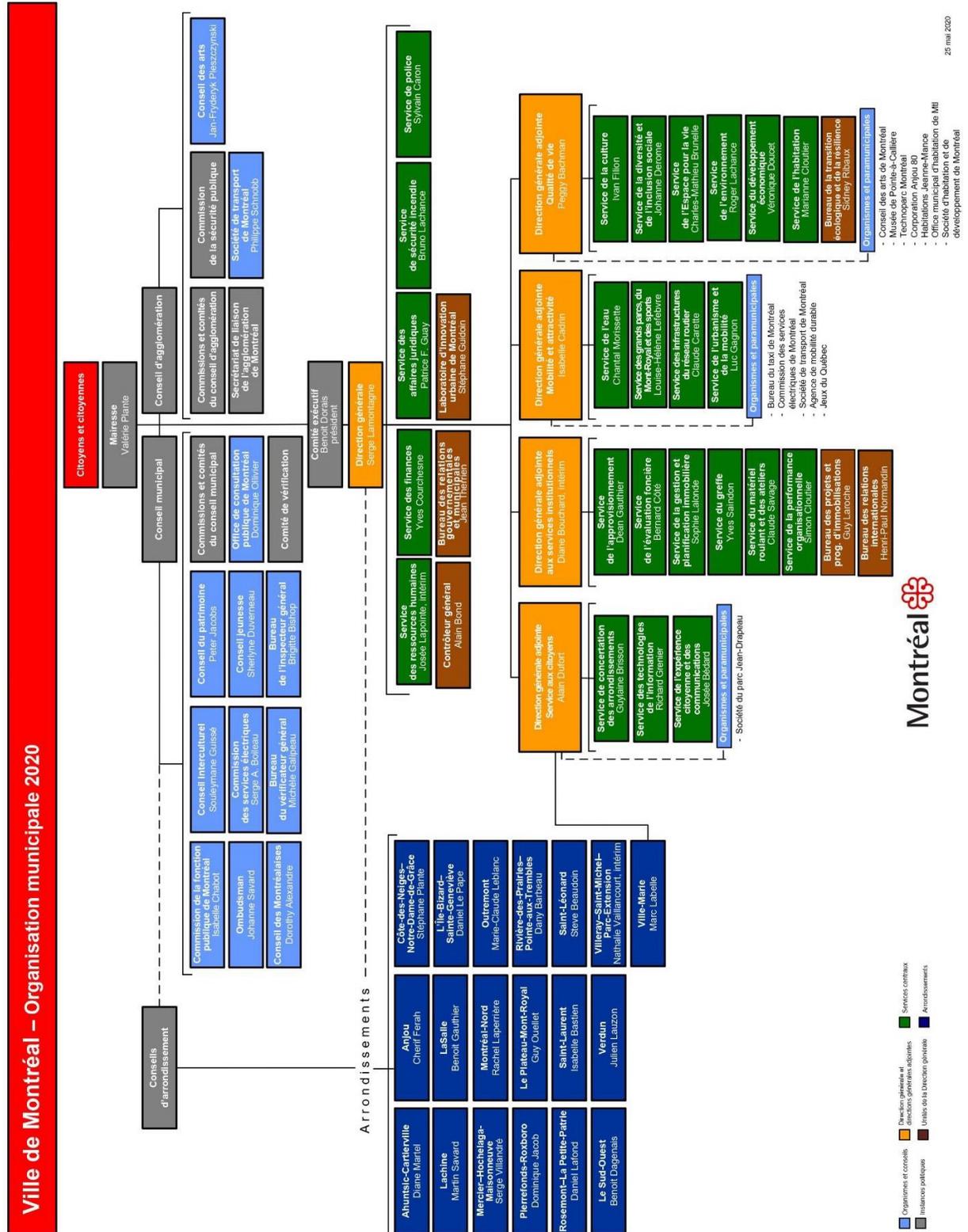
10. Interculturalisme et multiculturalisme :

10.1. Selon vous, est-ce que l'interculturalisme et le multiculturalisme sont des concepts pertinents pour comprendre la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes ?

ANNEXE E
GRILLE D'ANALYSE DE CONTENU THÉMATIQUE

Sous-système de la politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes	Enjeux politiques	Relations intergouvernementales	
		Ententes de services	
	Enjeux identitaires	Question linguistique	
		Question religieuse	
		Question montréalaise	
	Enjeux organisationnels et de gouvernance	Défusions municipales	
Restructurations administratives			
Politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes	Acteurs de la politique	Internes à l'organisation municipale	Politiques
			Administratifs
		Externes à l'organisation municipale	Associatifs
			Institutionnels
	Idées ou croyances des acteurs de la politique	Enjeux saillants	
		Modèles nationaux d'intégration	Interculturalisme
Multiculturalisme			

ANNEXE F ORGANISATION MUNICIPALE – VILLE DE MONTRÉAL



ANNEXE G
ACTEURS DE LA POLITIQUE MONTRÉLAISE D'INTÉGRATION

INTERNES À L'ORGANISATION MUNICIPALE	
Politiques	Administratifs
<p>Élus municipaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mairie - Responsable de la diversité montréalaise auprès du comité exécutif - Commission sur le développement social et la diversité montréalaise 	<p>Unités au mandat spécifique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Division des relations interculturelles et de la lutte aux discriminations - Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal
<p>Instances consultatives :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conseil interculturel de Montréal - Table sur la diversité, l'inclusion et la lutte contre les discriminations 	<p>Unités au mandat indirect :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service de la Culture - Bureau des relations gouvernementales et municipales

EXTERNES À L'ORGANISATION MUNICIPALE	
Associatifs	Institutionnel
<p>Organismes communautaires de petite taille :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Centre d'appui aux communautés immigrantes - Centre social d'aide aux immigrants 	<p>Public et gouvernementaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration - Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
<p>Regroupements d'organismes communautaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tables de concertation 	<p>Milieu de la recherche :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Laboratoire de recherche en relations interculturelles

BIBLIOGRAPHIE

- Adam, Ilke. 2013. *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrés*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles.
- 2013. « Immigrant Integration Policies of the Belgian Regions: Substate Nationalism and Policy Divergence after Devolution », *Regional & Federal studies*, 23(5):547-569.
- 2018. « Defying the traditional theses: Intergovernmental relations on immigrant integration in Belgium », *Regional & Federal Studies*, 23(5):547-569.
- Adam, Ilke, et Marco Martiniello. 2013. « Divergences et convergences des politiques d'intégration dans la Belgique multinationale. Le cas des parcours d'intégration pour les immigrés », *Revue européenne des migrations internationales*, 29(2):77-93.
- Adam, Ilke, et Dirk Jacobs. 2014. « Divided on Immigration, Two Models for Integration. The Multilevel Governance of Immigration and Integration in Belgium », chap. dans Eve Hepburn et coll. (dir.), *The Politics of Immigration in Multi Level States*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 65-85.
- 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.
- Ambrosini, Maurizio, et Paolo Boccagni. 2015. « Urban Multiculturalism beyond the 'Backlash': New Discourses and Different Practices in Immigrant Policies across European Cities », *Journal of Intercultural Studies*, 36(1):35-53.
- Anctil, Pierre. 2005. « Défi et gestion de l'immigration internationale au Québec », *Cités*, 3(23):43-55.
- Anctil, Pierre, et Ira Robinson (dir.). 2019. *Les Juifs hassidiques de Montréal*, Montréal : Collection Pluralismes, Presses de l'Université de Montréal.
- Audet, Geneviève, et Marie Mc Andrew. 2012. « Le rapport à la diversité à l'école : spécificité du modèle québécois? », *Diversité canadienne*, 9(2):27-29.
- Azdouz, Rachida. 2018. « De la gestion de la diversité religieuse à la lutte contre le racisme systémique », chap. dans Solange Lefebvre et Guillaume St-Laurent, *Dix ans après la commission Bouchard-Taylor, succès ou échec ?*, Montréal : Collection Débats, Les Éditions Québec Amérique, 126-137.
- Baccigalupo, Alain. 1990. *Système politique et administratif des municipalités québécoises. Une perspective comparative*, Montréal : Les Éditions Agence ARR.

- Balibar, Étienne. 2001. *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'État, le peuple*, Paris : La Découverte.
- Balthazar, Louis. 2009. « La nation québécoise en évolution : la dynamique de la multiethnicité », *Études canadiennes/Canadian Studies, Revue interdisciplinaire des études canadiennes en France*, 66:47-67.
- 2013. *Nouveau bilan du nationalisme au Québec*, Montréal : VLB Éditeur.
- Beck, Ulrich. 2014. « Nationalisme méthodologique – cosmopolitisme méthodologique : un changement de paradigme dans les sciences sociales », *Raisons politiques*, 2(54):103-120.
- Belabdi, Mustapha. 2004. « Politique gouvernementale d'immigration au Québec. Vers la mise en place de relations publiques citoyennes ? », *Communication*, 23(1):93-117.
- Bélaïr-Cirino, Marco. 2014. « Le MIDI ferme ses bureaux régionaux », *Le Devoir* (Montréal), 24 octobre.
- Bélaïr-Cirino, Marco. 2019. « Catherine Fournier dépose un projet de loi sur l'interculturalisme », *Le Devoir* (Montréal), 30 octobre.
- Belley, Serge, Gérard Divay et Marie-Claude Prémont. 2011. « Le secteur municipal au Québec: enjeux juridiques, politiques et administratifs », chap. dans Nelson Michaud (dir.), *Secrets d'États? : les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 555-590.
- Bergeron, Henir, Yves Surel et Jérôme Valluy. 1998. « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, 11(41):195-223.
- Bernier, Estelle, et Michèle Vatz Laaroussi. 2013. « Gouvernance et participation des personnes immigrantes dans trois régions du Québec », chap. dans Michèle Vatz Laaroussi, Estelle Bernier et Lucille Guilbert (dir.), *Les collectivités locales au coeur de l'immigration : questions d'identité et stratégies régionales*, Québec : Presses de l'Université Laval, 121-133.
- Bertossi, Christophe, et Jan Willem Duyvendak. 2009. « Introduction : penser le modèle, changer de question », *Migrations et Société*, 2(122):27-37.
- Bérubé, Harold. 2014. *Des sociétés distinctes. Gouverner les banlieues bourgeoises de Montréal, 1880-1939*, Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Black, Jerome H., et David Hagen. 1994. « Québec Immigration Politics and Policy: Historical and Contemporary Perspectives », chap. dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec: State and Society, 2e éd.*, Toronto : Nelson, 280-303.

- Blank, Yishai. 2010. « Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance », *Fordham Urban Law Journal*, 37(2):509-559.
- Bongrand, Philippe, et Pascale Laborier. 2005. « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 1(55):73-111.
- Bouchard, Gérard. 2011. « Qu'est-ce que l'interculturalisme? », *Revue de droit de McGill*, 56(2):397-433.
- 2012. *L'interculturalisme : un point de vue québécois*, Montréal : Éditions du Boréal.
- 2018. « Intégration et relations interculturelles : tout ce qu'il reste à faire », chap. dans Solange Lefebvre et Guillaume St-Laurent (dir.), *Dix ans après la commission Bouchard-Taylor, succès ou échec ?*, Montréal : Collection Débats, Les Éditions Québec Amérique, 318-331.
- 2019. *Les nations savent-elles encore rêver?*, Montréal : Éditions du Boréal.
- 2019. « Des malentendus autour de l'interculturalisme », *Le Devoir* (Montréal), 15 août.
- Boucher, François. 2016. « Le multiculturalisme dans la ville : aménagement de l'espace urbain et intégration sociale », *Les ateliers de l'éthique*, 11(1):55-79.
- Boulet, Maude. 2016. *L'intégration des immigrants au marché du travail à Montréal : défis, acteurs et rôle de la Métropole*, Rapport de projet, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations.
- Bourassa, Robert. 1971. « Multiculturalisme : de sérieuses réserves du Québec ». *Le Devoir* (Montréal), 17 novembre.
- Bousetta, Hassan, Jean-Michel Lafleur et Gregor Stangherlin. 2018. « Ville multi-interculturelle ? Discours, pratiques, réalités », chap. dans Rachel Brahy et coll. (dir.), *Regards sur la ville. Échanges et réflexions à partir de Liège*, Liège : Presses Universitaires de Liège, 69-89.
- Breux, Sandra, et Laurence Bherer. 2012. « L'apolitisme municipal », *Bulletin d'histoire politique*, 21(1):170-184.
- Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge : Harvard University Press.
- Calinon, Anne Sophie. 2015. « Légitimité interne des politiques linguistiques au Québec: regard des immigrants récents », *Minorités linguistiques et société*, 5:122-142.

- Cantle, Ted. 2008. *Community Cohesion: A New Framework for Race and Diversity*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Caponio, Tiziana, et Michael Jones-Correa. 2018. « Theorising Migration Policy in Multilevel States: the multilevel governance perspective », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12):1995-2010.
- Caponio, Tiziana, Irene Ponzio et Roberta Ricucci, 2016. « Policy change or Policy Re-styling? The Case of Intercultural Integration Policy in Turin, Lisbon and Valencia », chap. dans Muriel Sacco, Corinne Torrekens et Ilke Adam (dir.), *Circulation des idées et des modèles : les transformations de l'action publique en question. Le cas des politiques d'intégration*, Bruxelles : Academia-Bruyant, 123-137.
- Caponio, Tiziana, Olga Jubany Baucells et Berta Güell. 2016. Civic Integration Policies from Below, *Ethnic and Racial Studies*, 39(5):878–895.
- Caponio, Tiziana, Peter Scholten et Ricard Zapata-Barrero (dir.). 2018. *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, New-York : Taylor & Francis Group.
- Castles, Stephen. 1994. « Democracy and Multicultural Citizenship. Australian Debates and their Relevance for Western Europe », chap. dans Rainer Baubock (dir.), *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Avebury : Aldershot, 2-28.
- Castles, Stephen, et Mark J. Miller. 1993. *The Age of Migration: international population movements in the modern world*, Londres : Macmillan.
- Chevrier, Marc. 2009. « Immigrer au Québec, nation de l'Empire canadien », *Migrance*, 34:42-57.
- Chevrier, Marc et David Sanschagrin. 2017. « La politique des langues au Québec et au Canada: genèse et évolution de deux projets concurrents », chap. dans Alain-G. Gagnon et David Sanschagrin (dir.), *La politique québécoise et canadienne. Acteurs, institutions et sociétés*, Québec : Collection Politeia, Presses de l'Université du Québec, 417-444.
- Communauté métropolitaine de Montréal. 2017. *Grand Montréal en statistiques*, page consultée le 27 avril 2020, en ligne : http://observatoire.cmm.qc.ca/observatoire/web/pdf/indicateur_50_3.pdf.
- Conseil de l'Europe. 2006. *Vivre ensemble dans l'égalité : livre blanc sur le dialogue interculturel*, Strasbourg : Conseil de l'Europe.
- Conversi, Daniele, et Sanjay Jeram. 2017. « Despite the Crisis: The resilience of intercultural nationalism in Catalonia », *International Migrations*, 55(2):53-67.

- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven et Londres : Yale University Press.
- David, Michel. 2018. « L'antinationnaliste », *Le Devoir* (Montréal), 6 octobre.
- De Briey, Laurent. 2013. « Multiculturalisme libéral vs. interculturelisme républicain », *La Revue de Tocqueville*, 34(1):89-119.
- Dejean, Frédéric. 2016. « L'encadrement urbanistique des lieux de culte : le pouvoir local à l'épreuve de la diversité religieuse à travers l'exemple de Montréal », *L'information géographique*, 80 130-155.
- Divay, Gérard, et Stéphane Paquin. 2013. « L'administration publique dans la gouvernance multiniveau infranationale : état de la question et perspectives », *Télescope*, (19)1:1-24.
- Dormois, Rémi. 2006. « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 5(56):837-867.
- Drouilly, Pierre, et Alain-G. Gagnon. 2005. « Amères défusions : une forme contestable de démocratie », chap. dans Michel Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2005*, Montréal : Éditions Fides, 524-532.
- Dufour, Christian. 2013. « Le multiculturalisme zélé de Philippe Couillard », *Le Journal de Montréal* (Montréal), 16 novembre.
- Dumitru, Speranta. 2014. « Qu'est-ce que le nationalisme méthodologique ? », *Raisons politiques*, 2(54):9-22.
- Durkheim, Émile. 1897. *Le suicide. Étude de sociologie*, Paris : Presses Universitaires de France.
- Dutrisac, Robert. 2019a. « Les jeunes libéraux: divisions sur l'interculturelisme », *Le Devoir* (Montréal), 10 août 2019.
- Dutrisac, Robert. 2019b. « La langue française : la bilinguisation du Québec », *Le Devoir* (Montréal), 5 janvier.
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Edgington, David W., et Tom A. Hutton, 2002. *Multiculturalism and Local Government in Greater Vancouver. Research on Immigration and Integration in the Metropolis (RIIM)*, Vancouver Centre of Excellence, Working Paper Series no. 2-6.
- Emilsson, Henrik. 2015. « A National Turn of Local Integration Policy: multi-level governance dynamics in Denmark and Sweden », *Comparative Migration Studies*, 3(7):1-16.

- Emongo, Lomomba, et Bob W. White (dir.). 2017. *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford : Oxford University Press.
- Fortier, Marco. 2013. « Des services en anglais, là où le nombre le justifie », *Le Devoir* (Montréal), 31 juillet.
- Fourot, Aude-Claire. 2009. *Gestions politiques de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Montréal et à Laval (1960-2008)*, Université de Montréal, Département de science politique, thèse de doctorat.
- 2013. *L'intégration des immigrants : cinquante ans d'action publique locale*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- 2015a. « Les interculturalismes à l'échelle locale », chap. dans Srilata Ravi et Claude Couture (dir.), *Autour de l'œuvre de Gérard Bouchard. Histoire sociale, sociologie historique, imaginaires collectifs et politiques publiques*, Québec : Presses de l'Université Laval, 157-177.
- 2015b. « *Bringing Cities Back In* to Canadian Political Science: Municipal Public Policy and Immigration », *Canadian Journal of Political Science*, 48(2):413-433.
- Friskin, Frances, et Marcia Wallace. 2000. *The Response of the Municipal Public Service Sector to the Challenge of Immigrant Settlement*, Research report presented to Citizenship and Immigration Canada, Ontario Region, Ontario Administration of Settlement and Integration Services.
- Frozzini, Jorge. 2017. « L'interculturalisme et la Commission Bouchard-Taylor », chap. dans Lomomba Emongo et Bob W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 45-62.
- Gagnon, Alain-G. 2000. « Plaidoyer pour l'interculturalisme », *Possibles*, 24(4):11-25.
- 2008. *La raison du plus fort : plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal : Collection Débats, Les Éditions Québec Amérique.
- Gagnon, Alain-G., et Mary Beth Montcalm. 1992. *Québec: au-delà de la Révolution tranquille*, Montréal : VLB Éditeur.
- Gagnon, Alain-G., et Raffaele Iacovino. 2003. « Le projet interculturel québécois et l'élargissement des frontières de la citoyenneté », chap. dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et Société, 2e tome*, Montréal : Collection Débats, Les Éditions Québec Amérique, 413-436.
- 2007. *De la nation à la multination. Les rapports Québec-Canada*, Montréal : Éditions du Boréal.

- Gagnon, Alain-G., et Junichiro Koji. 2014. « Penser la diversité, enrichir le vivre-ensemble », chap. dans Bernard Gagnon et Jackie Steele (dir.), *Concilier démocratie et diversité : essais de théorie politique*, Bruxelles : Collection Diversitas, P.I.E. Peter Lang, 147-166.
- Gagnon, Alain-G., et François Boucher. 2016. « L'État québécois devant les défis de la diversité ethnoculturelle », dans Alain-G. Gagnon et Jean-Charles St-Louis (dir.), *Les Conditions du dialogue au Québec : Laïcité, réciprocité et pluralisme*, Montréal : Collection Débats, Les Éditions Québec Amérique, 173-195.
- Gagnon, Julie Elizabeth, et Annick Germain. 2002. « Espace urbain et religion: esquisse d'une géographie des lieux de culte minoritaires de la région de Montréal », *Cahiers de géographie du Québec*, 46(128):143-163.
- Gebhardt, Dirk. 2016a. « When the State Takes Over: civic integration programmes and the role of cities in immigrant integration », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(5):742-758.
- 2016b. « Re-thinking Urban Citizenship for Immigrants from a Policy Perspective: the case of Barcelona », *Citizenship Studies*, 20(6-7):846-866.
- Genieys, William, et Patrick Hassenteufel. 2012. « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2(2):89-115.
- Germain, Annick, et coll. 2003. *Les pratiques de gestion municipale de la diversité à Montréal*, Montréal : Institut national de la recherche scientifique, Centre Urbanisation, Culture et Société.
- Germain, Annick, et Laurence Liégeois. 2010. « Montréal, laboratoire de cosmopolitisme ? Réflexions autour des espaces publics contemporains », chap. dans Jean-Pierre Augustin (dir.), *Villes québécoises et renouvellement urbain depuis la Révolution tranquille*, Pessac : Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 105-118.
- Germain, Annick, et Annick Martin. 2006. « La gestion de la diversité à l'épreuve de la métropole ou les vertus de l'adhocratie montréalaise », chap. dans Alain-G. Gagnon et Bernard Jouve (dir.), *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Grenoble : Collection Symposium, Presses de l'Université de Grenoble, 245-252.
- Gervais, Lisa-Marie. 2017. « Québec rouvre des bureaux d'immigration dans les régions », *Le Devoir* (Montréal), 6 décembre.
- Giasson, Thierry, et coll. 2010. « Le Bon, la Brute et le Raciste. Analyse de la couverture médiatique de l'opinion publique pendant la « crise » des accommodements raisonnables au Québec », *Revue canadienne de science politique*, 43(2) :379-406.

- Good, Kristin R. 2005. « Patterns of Politics in Canada's Immigrant-Receiving Cities and Suburbs », *Policy Studies*, 26(3/4):261-89.
- 2018. « Municipal Immigration Policymaking in Canadian Cities. The State of the Art », chap. dans Tiziana Caponio, Peter Scholten et Ricard Zapata-Barrero (dir.), *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, New-York : Taylor & Francis Group, 216-228.
- Gordon, Milton. 1964. *Assimilation in American Life*, New York: Oxford University Press.
- Gratton, Danielle. 2017. « Le destin d'une terminologie : de l'interculturel à l'interculturalisme », chap. dans Lemongo Emongo et Bob W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 173-190.
- Hajer, Maarten A. 1993. « Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain », chap. dans Frank Fischer et John Forester (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham/Londres : Duke University Press, 43-77.
- 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):469-496.
- Hassenteufel, Patrick. 2008. *Sociologie politique : l'action publique*, Paris : Armand Colin
- Hepburn, Eve, et Ricard Zapata-Barrero. 2014. *The Politics of Immigration in Multi-Level States*, Londres : Palgrave Macmillan UK.
- Hoekstra, Myrte. 2015. « Diverse Cities and Good Citizenship: how local governments in the Netherlands recast national integration discourse », *Ethnic and Racial Studies*, 38(10): 1798-1814.
- Hooghe, Lisbet, et Gary Marks. 2003. « Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*, 97(2):233-243.
- Jacobs, Jane. 1980. *Question of Separatism: Quebec and the Struggle over Sovereignty*, New York: Random House.
- Jacobs, Dirk, et Andrea Rea. 2007. « The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe », *International Journal on Multicultural Societies*, 9(2):264-283.
- Jegen, Maya. 2001. *Energiapolitische Vernetzung in die Schweiz: Analyse der Kooperationsnetzwerke und Ideensysteme der energipolitischen Entscheidungsträger*, Université de Genève, Faculté des sciences économiques et sociales, thèse de doctorat.

- Jenkins-Smith, Hank C., Daniel Nohrstedt, Christopher M. Weible et Paul A. Sabatier. 2014. « The Advocacy Coalition Framework: Foundations, evolution, and ongoing research », chap. dans Paul A. Sabatier et Christopher M. Weible (dir.), *Theories of the Policy Process*, 3e éd., Boulder, CO : Westview Press, 183–223.
- Joppke, Christian. 2007. « Beyond National Models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe », *West European politics*, 30(1):1–22.
- Jorgensen, Martin Bak. 2012. « The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level », *International Migration Review*, 46(1):244–278.
- Jouve, Bernard. 2006. « Défusion municipale et décentralisation à Montréal : vers une recomposition des relations entre les groupes ethnoculturels et la municipalité », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 39(1):77-96.
- Jouve, Bernard, et Alain-G. Gagnon (dir.). 2006. *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Grenoble : Collection Symposium, Presses Universitaires de Grenoble.
- Karmis, Dimitrios. 2003. « Pluralisme et identité(s) nationale(s) dans le Québec contemporain : clarification conceptuelle, typologies et analyse du discours », chap. dans Alain-G. Gagnon (dir.), *État et Société*, 2^e tome, Montréal : Collection Débats, Les Éditions Québec Amérique, 413-436.
- Karmis, Dimitrios, et François Rocher (dir.) 2012. *La dynamique confiance / méfiance dans les démocraties multinationales*, Québec : Presses de l'Université Laval.
- Keating, Michael. 1997. « Stateless Nation-Building: Quebec, Catalonia and Scotland in Changing State System », *Nations and Nationalism*, 3(4):689-717.
- Keuffer, Nicolas. 2016. « L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ? », *Revue internationale de politique comparée*, 23:443-490.
- Koopmans, Ruud, et 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.
- Kübler, Daniel. 2001. « Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy », *Journal of European Public Policy*, 8:623-641.
- Kymlicka, Will. 2017. *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal : Éditions du Boréal.

- Labelle, Micheline. 2008. « Les intellectuels québécois face au multiculturalisme: hétérogénéité des approches et des projets politiques », *Canadian Ethnic Studies*, 40(1-2):33-56.
- 2012. « L'instrumentalisation des valeurs dans le débat sur la diversité, l'identité nationale et la citoyenneté au Québec », chap. dans Micheline Labelle, Jocelyne Couture et Frank William Remiggi (dir.), *La communauté politique en question. Regards croisés sur l'immigration, la citoyenneté, la diversité et le pouvoir*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 343-366.
- 2015. « Multiculturalisme, interculturalisme, antiracisme : le traitement de l'altérité », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 31(2):31-54.
- 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):125-144.
- Labelle, Micheline, et Xavier Dionne. 2011. *Les fondements théoriques de l'interculturalisme*, rapport présenté à la Direction de la gestion de la diversité et de l'intégration sociale, ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.
- Labelle, Micheline, et François Rocher. 2011. « Les limites indépassables de l'interculturalisme en contexte canadien : un chemin semé d'embûches », Montréal : Symposium international sur l'interculturalisme,.
- Labelle, Micheline, François Rocher et Guy Rocher. 1995. « Pluriethnicité, citoyenneté et intégration : de la souveraineté pour lever les obstacles et les ambiguïtés », *Cahiers de recherche sociologique*, (25):213-245.
- Labelle, Micheline, et coll. 1996. « Stratégies et discours sur la discrimination systémique et la gestion de la diversité ethnoculturelle au sein des municipalités de la région de Montréal », chap. dans Khadiyatou Fall, Ratiba Hadj-Moussa et Daniel Simeoni (dir.), *Les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 259-75.
- Lafleur, Jean-Michel, et Gregor Stangherlin. 2016. « Les Nouveaux Liégeois. Migrations et Transformation Urbaine », *Dérivations*, 3:194-203.
- Lapeyronnie, Didier (dir). 1992. *Immigrés en Europe. Politiques locales d'intégration*, Paris : La documentation française.
- Lapointe-Gagnon, Valérie. 2018. « De l'atteinte de l'égalité entre les *deux peuples fondateurs* : débats sur le bilinguisme à la commission Laurendeau-Dunton, 1963-1971 », *Bulletin d'histoire politique*, 26(2):91-113.
- Lasswell, Harold D. 1956. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, Maryland : College Park, University of Maryland Press.

- Laurendeau, Marc. 1990. *Les Québécois violents : La violence politique 1962-1972*, Montréal : Éditions du Boréal.
- Leblanc, Marie-France. 2006. *Des communautés plus ou moins civiques. Le capital social et la gouvernance métropolitaine au Canada et aux États-Unis*, Québec : Collection Management public et gouvernance, Presses de l'Université Laval.
- Lecours, André. 2002. « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? », *Politique et Sociétés*, 21(3):3-19.
- Letarte, Georges, et coll. 2007. *Les interfaces entre les politiques municipales : développement social, famille, loisir, sport et vie communautaire*, Alliance de recherches université-communauté : innovation sociale et développement des communautés, Série recherche no. 11.
- Létourneau, Jocelyn. 2005. « Postnationalisme ? Rouvrir la question du Québec », *Cités*, (23):15-30.
- Léveillé, Jacques. 1997. « Le territoire », chap. dans Pierre P. Tremblay (dir.), *L'État administrateur : modes et émergences*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 211-242.
- 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.
- Linteau, Paul-André. 2017. *Une histoire de Montréal*, Montréal : Éditions du Boréal.
- Longtin, David, et Juliette Rochman. 2015. « Les enjeux du développement social à Montréal : évolution entre 1998 et 2014 », *Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales*, Collection Études théoriques, ET1503.
- Mathieu, Félix, et Guy Laforest. 2016. « Uncovering National Nexus's Representations: The Case of Québec », *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 16(3):378-400.
- Martiniello, Marco. 1995. « Philosophies de l'intégration en Belgique », *Hommes & migrations*, 1193:24-29.
- Massana, Marta. 2018. *L'agir institutionnel en matière d'immigration et de relations interculturelles à la Ville de Montréal : une approche ethnographique*, Université de Montréal, Département d'anthropologie, thèse de doctorat.
- Massana, Marta, et Gilles Rioux. 2018. « The Case of Montreal: Intercultural City 'avant la lettre'? », chap. dans Bob W. White (dir.), *Intercultural Cities. Policy and Practice for a New Era*, Londres et New York : Palgrave Macmillan, 281-313.

- May, Paul. 2016. *Philosophies du multiculturalisme*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. 2019. *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*, Gouvernement du Québec, page consultée le 29 avril 2020, en ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/fiscalite_organismes_municipaux.pdf.
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion. 2015a. *Ensemble, nous sommes le Québec – Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, Québec : Gouvernement du Québec.
- 2015b. *Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration. 2019. *Programme Mobilisation-Diversité 2019-2020*, Gouvernement du Québec, page consultée le 25 juin 2020, en ligne : http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/partenaires/NOR_Mobilisation-Diversite_2019-2020_vf.pdf.
- Morissette, Benoit. 2018. *L'État des lieux : l'autonomie gouvernementale des municipalités canadiennes dans la perspective du libéralisme*, Université de Montréal, Département de science politique, thèse de doctorat.
- Muller, Pierre. 2018. *Les politiques publiques*, Paris : Collection Que sais-je ?, Presses Universitaires de France.
- Norman, Kelsey P. 2016. « Between Europe and Africa: Morocco as a country of Immigration », *The Journal of Middle East and Africa*, 7(4):421-439.
- Oakes, Leigh. 2004. « Le français comme *langue publique commune* au Québec », *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, 7(2):155-176.
- Termote, Marc. 2011. *Perspectives démolinguistiques du Québec et de la région de Montréal (2006-2056)*, Québec : Office québécois de la langue française.
- Pagé, Michel. 2010. « L'intégration linguistique des immigrants au Québec », *Étude Institut de recherche en politiques publiques*, no. 3.
- Papillon, Martin, et Luc Turgeon. 2001. « Nationalism's Third Way? Comparing the Emergence of Citizenship Regimes in Quebec and Scotland », chap. dans Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher (dir.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 315-338.

- Paquet, Mireille. 2014. « The Federalization of Immigration and Integration in Canada », *Revue canadienne de science politique / Canadian Journal of Political Science*, 47(3):519-548.
- 2016. *La fédéralisation de l'immigration au Canada*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Pélabay, Janie. 2013. *Gouvernance de la diversité et valeurs communes. Une analyse à partir du Rapport Bouchard-Taylor*, Paris : 12^e congrès, Inégalités et démocraties, Association française de science politique (AFSP), section thématique 65 : « Des politiques de l'intersectionnalité. Un regard comparatif sur l'institutionnalisation du traitement des discriminations multiples en Europe ».
- Pelchat, Christiane. 2018. « L'interculturalisme et la majorité francophone », *Le Devoir* (Montréal), 20 septembre.
- Piattoni, Simona. 2010. *The Theory of Multi-Level Governance, Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford : Oxford University Press.
- Plante, Valérie. 2019. « Lettre d'opinion de Valérie Plante : défendre les droits individuels dans un État laïque », *La Presse* (Montréal), 14 mai.
- Poirier, Cécile. 2006. « Parc Extension : le renouveau d'un quartier d'intégration à Montréal », *Les Cahiers du Groupe de Recherche Ethnicité et Société*, 6(2):51-68.
- Poppelaars, Caelesta, and Peter Scholten. 2008. « Two Worlds Apart. The Divergence of National and Local Immigrant Integration Policies in the Netherlands », *Administration & Society*, 40(4):335–357.
- Poupart, Jean. 1997. « L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques », chap. dans Jean Poupart et coll. (dir.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville, Québec : Gaëtan Morin Éditeur, 173-209.
- Rémy, Jean. 1990. « La ville cosmopolite et la coexistence inter-ethnique », chap. dans Albert Bastenier et Felice Dassetto (dir.), *Immigrations et nouveaux pluralismes. Une confrontation de sociétés*, Bruxelles : Collection Ouvertures sociologiques, De Boeck, 85-106.
- Resseguier, Vincent. 2018. « La mairesse Valérie Plante utilise-t-elle trop l'anglais dans ses discours? », *La Presse* (Montréal), 17 janvier.
- Rocher, François. 2010. *Guy Rocher. Entretiens*, Montréal : Collection Trajectoires, Éditions du Boréal.
- 2015a. « Multi- et interculturalisme. Le cas canadien et québécois », *Le Débat*, 4(186):33-43.

- 2015b. « Interculturalism in Montréal and Barcelona », chap. dans Ricard Zapata-Barrero (dir.), *Interculturalism in Cities. Concept, Policy and Implementation*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 35-52.
 - 2017a. « L'idéal interculturel à l'aune des politiques publiques à l'échelle municipale au Québec : Montréal en perspective comparée », *Anthropologie et Sociétés*, 41(3):181-211.
 - 2017b. « La mise en œuvre des recommandations de la Commission Bouchard-Taylor. Essai de bilan », chap. dans Lomomba Emongo et Bob W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 63-90.
- Rocher, François, et Bob W. White, 2014. « L'interculturalisme québécois dans le contexte du multiculturalisme canadien », *Étude de l'Institut de recherche en politiques publiques*, no. 49.
- Sabatier, Paul A. 1998. « The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, 5(1):98-130.
- 2014. « Advocacy Coalition Framework (ACF) », chap. dans L. Boussagnet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 49-67.
- Sabatier, Paul A., et Hank C. Jenkins-Smith. 1999. « The Advocacy Coalition Framework: An Assessment », chap. dans Paul A. Sabatier (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder / Oxford : Westview Press, 177-166.
- Sabatier, Paul A., et Christopher M. Weible, C. 2007. « The Advocacy Coalition Framework: Innovations and clarifications », chap. dans Paul A. Sabatier (dir.), *Theories of the Policy Process*, 2e éd., Boulder, CO : Westview Press, 189-222.
- Saillant, Francine, Joseph J. Lévy et Alfredo Ramirez-Villagra. 2017. « Perspectives interculturelles, droits et reconnaissance à Montréal », *Anthropologie et Sociétés*, 41(3):155-179.
- Saint-Pierre, Diane. 2003. *La politique culturelle du Québec : continuité ou changement ? Les acteurs, les coalitions et les enjeux*, Québec : Presses de l'Université Laval.
- 2004. « La Politique culturelle du Québec de 1992 et l'Advocacy Coalition Framework (ACF) : Une étude de cas dans le domaine de la culture », *Revue canadienne de science politique*, 37(3):561-580.
- Sauvageau, Marie-Michèle. 2011. « Du Comment participer à Pourquoi participer? Analyse de la notion de participation dans le multiculturalisme canadien et l'interculturalisme québécois », *Études ethniques canadiennes*, 43(1/2):197-220.

- Sarra-Bournet, Michel. 2015. *Louis Bernard: Entretiens avec Michel Sarra-Bournet*, Montréal : Collection Trajectoires, Éditions du Boréal.
- Savoie-Zajc, Lorraine. 2009. « L'entrevue semi-dirigée », chap. dans Benoit Gauthier (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, 5^e édition, Québec : Presses de l'Université du Québec, 337-360.
- Sayad, Abdelmalek. 1994. « Qu'est-ce que l'intégration ? », *Hommes et Migrations*, 1182:8-14.
- Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes. 2017. *Québécois, notre façon d'être Canadiens – Politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes*, Québec : Gouvernement du Québec.
- Schnapper, Dominique. 2007. *Qu'est-ce que l'intégration ?*, Paris : Éditions Gallimard.
- Scholten, Peter. 2012. « Beyond National Models of Integration? Rethinking Interconnectedness and Fragmentation in Dutch and French Migrant Integration Policies », chap. dans Menno Fenger et Victor Bekkers (dir.), *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Public Connectivity*, Amsterdam : IOS Press, 44-58.
- 2018. « Two Worlds Apart? Multilevel Governance and the Gap between National and Local Integration Policies », dans Tiziana Caponio, Peter Scholten et Ricard Zapata-Barrero (dir.), *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, New-York : Taylor & Francis Group, 157-167.
- Segura, Eva. 2011. « L'interculturalisme québécois, alternative au multiculturalisme canadien? Voie québécoise ou voix québécoise », *Humanisme et Entreprise*, 305:81-88.
- Simard, Carolle. 2014. « La politique migratoire », chap. dans Alain-G. Gagnon (dir.), *La politique québécoise et canadienne. Une approche pluraliste*, Québec : Collection Politeia, Presses de l'Université du Québec, 649-668.
- Simon, Patrick. 1992. « Belleville, un quartier d'intégration », *Migrations Société*, 4(19):45-68.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- Spiro, Peter John. 2001. « Fédéralisme et immigration : modèles et tendances », *Revue internationale des sciences sociales*, 1(167):71-77.
- Statistique Canada. 2017. *Série Perspective géographique. Recensement de 2016. Province de Québec*, page consultée le 27 avril 2020, en ligne : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/fogs-spg/Facts-pr-fra.cfm?Lang=Fra&GK=PR&GC=24&TOPIC=7>.

- Strange, Susan. 2011. *Le retrait de l'État. La dispersion du pouvoir dans l'économie mondiale*, Paris : Temps présent.
- 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.
- Taylor, Charles. 1994. *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris : Aubier.
- Thomas, Timothy. 1997. *A City with a Difference. The Rise and Fall of the Montreal Citizen's Movement*, Montréal : Vehicule Press.
- Tolley, Erin, et Robert Young. 2011. *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*, Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Tomàs, Mariona. 2012. *Penser métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal*, Québec : Les Presses de l'Université du Québec
- Tossuti, Liviana S. 2012. « Municipal Roles in Immigrant Settlement, Integration and Cultural Diversity », *Revue canadienne de science politique / Canadian Journal of Political Science*, 45(3):607-633.
- Turgeon, Luc, et Valérie Lapointe. 2019. « Les politiques d'aménagement de la diversité ethnoculturelle », chap. dans Aude-Claire Fourot, Rémi Léger, Jérémie Cornut et Nicolas Kenny (dir.), *Le Canada dans le monde : Acteurs, idées, Gouvernance*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Turgeon, Luc, Antoine Bilodeau, Stephen White et Ailsa Henderson. 2019. « A Tale of Two Liberalisms : Attitudes toward Minority Religious Symbols in Quebec and Canada », *Canadian Journal of Political Science*, 52(2):247-65.
- Vallières, Marc. 2016. « De l'agriculture aux travaux publics : Quatre décennies de la carrière d'un sous-ministre québécois en poste de 1867 à 1909 – Siméon Le Sage », chap. dans Michel Sarra-Bournet (dir.), *Les grands commis et les grandes missions de l'État dans l'histoire du Québec*, Québec : Les Presses de l'Université du Québec, 127-142.
- Vérificateur général du Québec. 2017. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*, Québec : Assemblée nationale du Québec.
- Ville de Laval. 2008. *Politique de développement des collections*, Laval : Bibliothèques de Laval, page consultée le 27 avril 2020, en ligne : <http://bel.uqtr.ca/id/eprint/1560/1/6-19-2822-20110201-1.pdf>.
- Ville de Montréal. 2015. *Mémoire de la Ville de Montréal présenté à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la consultation portant sur le document « Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion »*, Montréal.

- 2016. *Découvrir et vivre Montréal – Guide d'accueil à l'intention des personnes nouvellement arrivées à Montréal*, Montréal : Service de la diversité sociale et des sports.
 - 2017a. *Population et démographie*, Montréal : Service du développement économique, page consultée le 25 juin 2020, en ligne : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/MTL_STATS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/19_POPULATION%20ET%20D%C9MOGRAPHIE_26OCTOBRE2017_IMMIGRATION_AGGLO_RMR.PDF.
 - 2017b. *Politique de développement social – Montréal de tous les possibles !*, Montréal : Service de la diversité sociale et des sports.
 - 2018. *Plan d'action 2018-2021 : Montréal inclusive. L'intégration des nouveaux arrivants à Montréal, c'est l'affaire de tous!*, Montréal : Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal.
 - 2019a. *Consultation sur le racisme et la discrimination systémiques. Document de consultation préparé par la Ville de Montréal pour l'Office de consultation publique de Montréal*, Montréal : Service de la diversité et de l'inclusion sociale.
 - 2019b. *Mémoire de la Ville de Montréal, présenté dans le cadre du projet de loi no. 21 : Loi sur la laïcité de l'État*, Montréal.
 - 2020. *Coup d'œil sur la population immigrante*, Montréal : Service du développement économique, page consulté le 4 avril 2020, en ligne : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/MTL_STATS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/POPULATION%20IMMIGRANTE%202020.PDF.
- Weber, Max. 1922. *Économie et société*. Paris : Plon.
- Weible, Christopher M., et coll. 2019. « Sharpening Advocacy Coalitions », *Policy Studies Journal*, 0(0):1-28.
- Weible, Christopher M., et Karin Ingold. 2018. « Why Advocacy Coalitions Matter and Practical Insights about hem », *Policy & Politics*, 46(2):325-343.
- Weil, Patrick. 1991. *La France et ses étrangers. L'Aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris : Calmann-Lévy.
- Weinstock, Daniel. 2009. « Pour une philosophie politique de la ville », *Rue Descartes*, 63(1):63-71.
- White, Bob W. 2015. « Le vivre-ensemble comme scénario de l'interculturel au Québec », chap. dans Francine Saillant (dir.), *Pluralité et vivre ensemble*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 39-62.
- White, Bob W., Lomomba Emongo et Gaby Hsab. 2017. « Présentation : vers une anthropologie de l'interculturel », *Anthropologie et Sociétés*, 41(3):9-27.

- Xhardez, Catherine. 2016. « L'intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles : un puzzle institutionnel et politique », *Brussels Studies*, (105):1-20.
- Young, Robert. 2013. « La gouvernance multiniveau et les politiques publiques au sein des municipalités du Canada : reddition de comptes et efficacité », *Telescope*, 19(1):1-24.
- Zabihyan, Bahador. 2017. « Valérie Plante crée un groupe pour lutter contre les discriminations », *Radio-Canada* (Montréal), 11 décembre.
- Zafonte, Matt, et Paul A. Sabatier. 2004. « Short-term versus Long-term Coalitions in the Policy Process: Automotive pollution control, 1963-1989 », *The Policy Studies Journal*, 32(1):75-107.
- Zapata-Barrero, Ricard. 2017. « Politique interculturelle et gouvernance à niveaux multiples à Barcelone : approche globale en matière d'intégration », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 83(2):251-270.
- Zapata-Barrero, Ricard, et Fiona Barker. 2014. « Multilevel Governance of Immigration in Multinational States: "Who Governs" Reconsidered », chap. dans Ricard Zapata-Barrero et Eve Hepburn (dir.), *The Politics of Immigration in Multilevel States. Governance and Political Parties*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 19-40.