CRC – 007M
C.P. – Nouvelle politique d'immigration

Institute for Research on Public Policy

Institut de recherche en politiques publiques

Les politiques et programmes en matière de diversité au Québec : vers une vision élargie

F. Leslie Seidle

Directeur de recherche (Diversité, immigration et intégration), Institut de recherche en politiques publiques (IRPP)

Présentation à la Commission des relations avec les citoyens

29 janvier 2015

La consultation entamée par cette Commission couvrira un éventail de sujets importants et d'actualité, qui sont souvent inter reliés, comme mes collègues et moi à l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) l'avons constaté dans l'élaboration du programme de recherche que je dirige depuis 2010[1]. Ce mémoire ne cherche pas à brosser un portrait des politiques et programmes, mais plutôt à aborder deux sujets précis : 1) la représentation de la diversité ethnoculturelle au sein des institutions publiques au Québec ; et 2) le rôle des municipalités dans la gestion de cette diversité[2]. Je soutiendrai en effet que, dans le contexte de la diversité croissante de la population et des enjeux auxquels font face les personnes issues de l'immigration, la nouvelle politique du gouvernement du Québec en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion devrait refléter une vision qui comprend d'autres institutions publiques et intervenants, notamment les administrations municipales.

La représentation de la diversité ethnoculturelle au sein des institutions publiques

Le nombre de personnes immigrantes admises au Québec a presque triplé entre 1986 et 2013, passant de 19 601 à 51 959 personnes. La plupart des immigrants s'établissent à Montréal : en 2011, 86,8 p. 100 des immigrants habitaient la région métropolitaine de recensement de Montréal, représentant 22,6 p. 100 de la population sur ce territoire.

La composition de l'immigration au Québec a changé de façon importante au cours des dernières décennies. Parmi les personnes immigrantes arrivées avant 1971, 76,7 p. 100 venaient de l'Europe, tandis qu'entre 2006 et 2011, seulement 18,4 p. 100 étaient d'origine européenne et la plus forte proportion des immigrants, soit 31,8 p. 100, venaient de l'Afrique. Voici les cinq pays qui ont contribué le plus à l'immigration au Québec entre 2009 et 2013, ainsi que leur part de l'immigration totale :

- Chine – 8,2 p. 100
- Algérie – 8,1 p. 100
- Maroc – 8,0 p. 100
- France – 7,9 p. 100
- Haïti – 7,1 p. 100

[1] L'IRPP a lancé son programme de recherche sur l'immigration en 2001. Depuis, l'Institut a publié 31 rapports de recherche, un ouvrage collectif majeur sur divers aspects de la diversité au Canada et ailleurs (Banting, Courchene et Seidle, 2007), ainsi que de nombreux autres documents. Les observations faites dans ce mémoire sont celles de l'auteur et ne représentent pas la position de l'IRPP.

[2] Ce mémoire, y compris les données citées ci-dessous, est tiré en partie du rapport de recherche que l'auteur a effectué récemment, en collaboration avec trois collègues, pour le compte du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (voir Gagnon, Milot, Seidle et Boucher, 2014).

L'immigration récente au Québec est donc composée en grande partie de personnes qui appartiennent à des minorités visibles. De fait, en 2011, c'était le cas de 20,3 p. 100 de la population de la région métropolitaine de recensement de Montréal. Cependant, la diversification de la population québécoise, et surtout celle de la région montréalaise, n'est pas bien reflétée au sein des institutions politiques – qu'elles soient composées d'élus ou de nature administrative.

Une étude effectuée en 2011-2012 montre que 29,2 p. 100 des députés fédéraux de la région montréalaise appartenaient à des minorités visibles, comparativement à 15,8 p. 100 des députés à l'Assemblée nationale et seulement 3,4 p. 100 des conseillers municipaux (Institut de la diversité, 2012-2013, p. 9)[3]. Le faible niveau de représentation des minorités visibles au sein des conseils municipaux de la région montréalaise est particulièrement préoccupant. Aux élections municipales de 2009 et de 2013, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire avait lancé une campagne médiatique en vue d'accroître le nombre de candidats issus des minorités ethnoculturelles (ainsi que le nombre de femmes et de jeunes). Bien que les initiatives de ce genre puissent être utiles, il semble néanmoins que les institutions publiques et les formations politiques ne déploient pas suffisamment d'efforts de recrutement en ce sens.

La fonction publique québécoise ne fait pas très bonne figure non plus. La *Loi sur l'administration publique* confie au Conseil du trésor la responsabilité d'établir des programmes d'accès à l'égalité en emploi en vue de corriger certains déséquilibres entre les groupes, y compris entre les communautés culturelles[4]. En mars 2012, 6,5 p. 100 de l'effectif régulier de la fonction publique appartenaient à une communauté culturelle[5]. Cela constitue une augmentation assez importante depuis 2003, alors que le niveau de représentation était de seulement 2,2 p. 100 (Secrétariat du Conseil du trésor, 2013, p. 22). Ces données suggèrent que les diverses mesures mises en œuvre par le Secrétariat du Conseil du trésor ont eu un certain impact. Il faut néanmoins se rappeler que la majorité des personnes appartenant à des minorités ethnoculturelles habite la région montréalaise, alors qu'une grande partie des emplois relevant de la fonction publique québécoise sont offerts dans la région de Québec. Cela dit, des efforts accrus semblent

[3] L'étude a couvert 15 municipalités de l'Île de Montréal ainsi que les villes de Brossard, Laval et Longueuil.

[4] Les communautés culturelles comprennent les personnes appartenant à des minorités visibles et à des « minorités ethniques » (c'est-à-dire, dont la langue maternelle est autre que le français ou l'anglais). Parmi les autres groupes, on compte les personnes handicapées, les autochtones et les anglophones.

[5] En raison de la définition utilisée dans cette loi, il n'est pas possible de faire une comparaison avec la population québécoise dans son ensemble.

nécessaires afin que la composition de la fonction publique reflète plus fidèlement la population qu'elle dessert.

En ce qui a trait aux municipalités, c'est la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* qui s'applique ; y sont assujetties les municipalités qui emploient 100 personnes ou plus pendant une période continue de six mois. C'est la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse qui assure le respect de cette loi. Cependant, elle ne dispose pas de données analogues à celles de la fonction publique. Il y a tout de même des raisons de croire que les administrations municipales restent assez homogènes. Selon des données recueillies en 2011-2012, 82 p. 100 des municipalités de la région montréalaise (voir note 3) ne comptaient aucun membre d'une minorité visible à un échelon supérieur de l'administration (Institut de la diversité et Faculté de gestion Desautels, 2012-2013, p. 13). Bien que les chercheurs n'aient pas offert d'explication, cette situation soulève plusieurs interrogations – en raison surtout de la concentration de personnes appartenant à des minorités visibles au sein de certaines municipalités de la région métropolitaine.

Ces carences ne sont pas simplement symboliques : les études montrent que la composition d'une instance décisionnelle a une influence importante sur les décisions qui sont prises (voir, par exemple, Conseil du statut de la femme, 2013, p. 6-7). Le manque de diversité ethnoculturelle au sein des institutions mentionnées ci-dessus peut aussi contribuer à l'auto-exclusion. Pourquoi se présenter aux élections ou soumettre une demande pour un poste dans le secteur public si la quasi-homogénéité semble perdurer ? Cette situation, il va sans dire, a également des incidences sur la légitimité des institutions.

Les communautés minoritaires ne peuvent, à elles seules, stimuler la participation aux institutions. En fait, il ne manque pas d'outils juridiques permettant de hausser leur représentation au sein du secteur public, c'est plutôt le nombre important de lois et l'éparpillement des mandats de surveillance qui semblent nuire à la mise en œuvre d'une approche concertée. Du moins à court terme, il serait plus important d'exercer davantage de leadership que d'apporter des modifications aux lois. Ce leadership devrait venir tant des instances politiques – peut-être par la nomination d'un ou d'une ministre ayant pour mandat d'élaborer un plan d'action qui couvrirait les différentes institutions publiques – que des échelons supérieurs des administrations publiques. Il faudrait surtout que le gouvernement du Québec exerce le rôle d'employeur modèle. De plus, il devrait explorer comment les administrations municipales, surtout dans la région montréalaise, pourraient être amenées à refléter plus fidèlement la diversité ethnoculturelle des populations qu'elles desservent.

Une responsabilité partagée

Dans l'énoncé de politique *Au Québec pour bâtir ensemble* (1990, p. 17), le gouvernement affirme que « le Québec a besoin de la participation de l'ensemble de sa population à la vie économique, sociale, culturelle et politique pour se développer pleinement ». Cette déclaration demeure pertinente aujourd'hui[6]. Comme mes collègues et moi l'avons souligné récemment, la participation est un vecteur clé de l'intégration, de l'inclusion et de la cohésion sociale (Gagnon, Milot, Seidle et Boucher, 2014, chap. 3). Afin de renforcer la participation dans les différents domaines, il faut tenir compte des obstacles auxquels font face les personnes issues de l'immigration, tels que le racisme, la discrimination et l'accès au marché du travail.

En raison des différentes dimensions de l'intégration des immigrants et de leurs descendants, une politique en matière de la diversité ethnoculturelle ne peut être l'affaire d'un seul ministère ou d'un seul palier de gouvernement ; elle requiert plutôt une concertation entre différents ministères, organismes publics et administrations. Il importe donc de reconnaître le principe de la responsabilité partagée selon lequel tous les ministères et les organismes pertinents (par exemple les sociétés d'État) doivent se doter d'outils afin de favoriser la participation et l'inclusion, de lutter contre la discrimination et de promouvoir la cohésion sociale. À cet égard, le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion doit assurer le leadership et être le principal moteur de la coordination des moyens mis en œuvre par les différents acteurs.

Le besoin de concertation transversale est alimenté par le fait que la diversité est gérée dans des sphères d'activité variées (santé, éducation, emploi, logement, loisirs, etc.) qui relèvent de différents ministères et organismes publics. Tous les organismes fournissant des services publics doivent mettre en œuvre des mesures en vue de prendre en considération la diversité.

Les politiques publiques qui favorisent l'inclusion et la cohésion sociale ne ciblent pas toujours des groupes particuliers (immigrants, minorités visibles, peuples autochtones, etc.) mais s'adressent à la population dans son ensemble. À cet égard, il convient de se pencher sérieusement sur certaines mesures transversales potentielles (ce que l'on appelle par ailleurs l'approche de *mainstreaming*) afin d'améliorer les conditions des personnes issues de l'immigration tout en ciblant l'ensemble de la population. Par exemple, on peut renforcer la cohésion sociale en faisant la promotion du bien-être de tous par des actions publiques, ce qui contribue à lutter contre la pauvreté, l'exclusion et les disparités socioéconomiques.

[6] Pour un survol des dimensions de l'intégration des immigrants, voir Seidle et Joppke (2012).

Le rôle des municipalités

La responsabilité partagée dans ce domaine doit s'étendre aux administrations municipales, lesquelles, surtout dans la région montréalaise, disposent de nombreux programmes et politiques qui répondent à la diversité croissante de la population[7]. Les interactions et les échanges entre les personnes appartenant à divers groupes ethnoculturels sont généralement des processus qui ont cours à l'échelle locale. Les villes ont la capacité de mettre en place des espaces communs de rencontres interculturelles (grâce aux infrastructures récréatives, sportives ou culturelles) et le font déjà, bien entendu (voir Rocher et White, 2014, p. 28-32). Le rapprochement interculturel est également favorisé par la tenue d'événements célébrant la diversité et soulignant l'apport des collectivités ethnoculturelles.

Dans certains cas, comme l'appui aux festivals ethnoculturels, les objectifs sont explicites. Dans d'autres, des responsabilités et des initiatives plus englobantes peuvent contribuer à l'inclusion. Les activités culturelles, l'utilisation des espaces publics, les camps de jour pour enfants viennent immédiatement à l'esprit, parmi bien d'autres exemples. Évidemment, il y a souvent des recoupements avec certains programmes du gouvernement du Québec.

Toutefois, les activités des administrations municipales à ce chapitre sont peu connues. Il serait utile d'effectuer une analyse détaillée des initiatives et des programmes pertinents à l'échelle municipale et d'en évaluer l'efficacité. Cette analyse devrait couvrir d'autres villes, comme Sherbrooke et Québec, dont la population immigrante est en croissance. Une consultation restreinte pourrait être effectuée par la suite avant de décider, entre autres, comment renforcer la concertation entre le gouvernement du Québec et les municipalités[8] et accroître la contribution d'autres secteurs – comme les grandes entreprises – en vue de favoriser la participation des minorités et la cohésion sociale au sein des villes. Je pense que la Commission aurait tout avantage à se pencher sur la contribution actuelle et potentielle des municipalités québécoises à l'intégration des immigrants et de leurs descendants, et d'inviter le gouvernement du Québec à élaborer une vision comprenant explicitement cette dimension.

[7] Une étude de six administrations urbaines ailleurs au Canada a souligné que celles-ci disposent d'une assez grande latitude dans l'élaboration de réponses aux changements démographiques liés à la diversité (Tossutti, 2012, p. 626).
[8] Sur ce thème, voir Good (2009, chap. 8), une étude en profondeur du rôle des municipalités dans le contexte multiculturel de Toronto et de Vancouver.

Bibliographie

Banting, K., T. J. Courchene et F. L. Seidle (dir.), 2007. *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada,* Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

Conseil du statut de la femme, 2013. *Les femmes dans la gouvernance des entreprises et dans les institutions démocratiques*, *g*ouvernement du Québec.

Gagnon, A.-G., M. Milot, F. L. Seidle et F. Boucher, 2014. « Rapport présenté au ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion et vue d'élaborer un nouvel énoncé de politique », http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/ETU_AmenagDiversite_GagnonMilotSeidleBoucher.pdf.

Good, K. R., 2009. *Municipalities and Multiculturalism: The Politics of Immigration in Toronto and Vancouver*, *Toronto*, University of Toronto Press.

Institut de la diversité (Université Ryerson) et Faculté de gestion Desautels (Université McGill), 2012-2013. « Les femmes et les minorités visibles occupant des postes de leadership : profil du Montréal métropolitain », http://www.ryerson.ca/content/dam/diversity/reports/Diversit%C3%A9EnT%C3%AAte_Montr%C3%A9al_2012-13.pdf.

Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, 1990. *Au Québec pour bâtir ensemble : énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Québec.

Rocher, François, et Bob W. White, 2014. *L'interculturalisme québécois dans le contexte du multiculturalisme canadien,* Étude IRPP n^{o} 49, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

Secrétariat du Conseil du trésor, 2013. *Bilan des programmes et des mesures d'accès à l'égalité en emploi au sein de la fonction publique québécoise*, gouvernement du Québec.

Seidle, F. L., et C. Joppke, 2012. « Introduction », dans C. Joppke et F. L. Seidle (dir.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 5-21.

Tossutti, L., « Municipal Roles in Immigrant Settlement, Integration and Cultural Diversity », *Revue canadienne de science politique*, vol. 45, n^{o} 3, p. 607-633.