

Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec

Thierry Berthet et Christian Poirier

Volume 19, numéro 2-3, 2000

Judiciarisation et pouvoir politique

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040230ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040230ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Berthet, T. & Poirier, C. (2000). Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec. *Politique et Sociétés*, 19(2-3), 181–213. <https://doi.org/10.7202/040230ar>

Résumé de l'article

Cet article se propose d'étudier les politiques locales d'intégration des immigrants et les mécanismes de l'insertion sociale et politique des immigrants appartenant aux catégories socioprofessionnelles moyennes et supérieures de la migration. À partir d'une analyse comparée de deux sites périurbains français (Mérignac) et québécois (Brossard), les auteurs s'attachent dans un premier temps à saisir les variables structurant l'élaboration de politiques locales d'intégration. L'enjeu théorique sous-jacent à cette démarche est de décrire sous la forme d'un glissement d'agenda rendu possible par une fenêtre d'opportunité politique l'immixtion des politiques locales dans un champ hors de la compétence formelle des communes. Il apparaîtra également que les municipalités sont alignées sur les modèles nationaux d'intégration (assimilationnisme et interculturelisme). Dans un second temps, l'analyse porte sur la réception de ces politiques locales par les immigrants aisés ainsi que les mécanismes d'intégration de ces catégories relativement sous-étudiées de la migration. Le discours des immigrants confirme l'importance de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique ainsi que l'alignement municipal sur les paliers supérieurs.

POLITIQUES LOCALES D'INTÉGRATION ET IMMIGRANTS AISÉS: UNE COMPARAISON FRANCE-QUÉBEC¹

Thierry Berthet
Institut d'Études Politiques de Bordeaux

Christian Poirier
Institut d'Études Politiques de Bordeaux

INTRODUCTION

L'intégration des étrangers met en jeu un ensemble complexe d'interactions sociales qui sont le plus souvent construites — y compris dans les pays mettant en œuvre un modèle communautariste — sur des mécanismes d'échanges par nature asymétriques. En effet, la dynamique d'intégration repose en premier lieu sur des relations mettant des individus aux prises avec des groupes sociaux. Cette dimension, souvent implicite, est au fondement des processus d'insertion des immigrants et renvoie de ce fait à la question plus globale de la construction du lien social. Rien d'étonnant, dès lors, qu'il soit fréquemment fait référence à des modèles « nationaux » d'intégration tant il est vrai que l'État-nation demeure, pour les pays occidentaux, le cadre où se construisent les configurations sociales (au sens de Norbert Élias) et où se définissent les normes comportementales individuelles et collectives.

Il ne faudrait pas pour autant en conclure que l'intégration des migrants se fait exclusivement dans une dynamique dialogique individu-nation d'accueil. Si les États et les modalités d'insertion

-
1. Cette recherche a bénéficié d'une aide financière du Conseil régional d'Aquitaine dans le cadre du programme « Pouvoir et Territoire II », animé par Claude Sorbets, CERVIL — Pouvoir, Action Publique, Territoire, Institut d'Études Politiques de Bordeaux. Nous tenons à remercier sincèrement les évaluateurs anonymes de la Revue pour la qualité de leurs remarques. Elles ont permis d'enrichir de façon notable le texte de cet article.

Thierry Berthet, CERVIL Pouvoir, Action publique, Territoire, Institut d'Études Politiques de Bordeaux, 11 allée Ausone — Domaine universitaire, 33607 Pessac Cedex, France.

courriel: t.berthet@iep.u-bordeaux.fr

Christian Poirier, CERVIL Pouvoir, Action publique, Territoire, Institut d'Études Politiques de Bordeaux, 11 allée Ausone — Domaine universitaire, 33607 Pessac Cedex, France.

courriel: c.poirier@iep.u-bordeaux.fr

qu'ils définissent ou supportent constituent la toile de fond des mécanismes d'intégration des étrangers, ces derniers sont en relations avec différents types de communautés que la sociologie des migrations a bien cernés. On peut ainsi distinguer plusieurs niveaux d'interactions qui constituent autant de lieux (ville, quartier, voisinage, communauté immigrée de même origine, environnement professionnel, etc.) où l'intégration se joue.

On l'aura pressenti ici, nous faisons référence à une définition sociologique de l'intégration. Mais, au delà de cette distinction par l'échange social, l'intégration renvoie à des éléments de politique publique. Il existe des politiques d'intégration qui ont pour objet de soutenir le parcours de l'étranger dans cette série d'apprentissages. Cet article se situe au croisement des deux définitions, puisqu'il s'intéresse aux conditions d'émergence, au contenu et à l'impact des politiques locales d'intégration. Le niveau de collectivité sur lequel nous travaillons est ainsi la municipalité dans son rapport au niveau national de référence.

La question générale orientant notre réflexion est la suivante : *Quelles variables structurent les politiques locales d'intégration et leur impact sur les communautés issues de l'immigration?*

À cette question, trois niveaux de réponses hypothétiques nous semblent devoir être explorés : la genèse de l'implication des municipalités dans l'intégration des immigrants, l'originalité du contenu des politiques locales par rapport aux modèles nationaux d'intégration, l'impact de ces politiques locales de l'ethnicité² auprès des populations immigrantes. D'abord, nous allons montrer que les configurations institutionnelles, et notamment l'évolution des compromis institutionnels permettant l'ouverture de fenêtres d'opportunité politique pour les acteurs locaux, sont un facteur de première importance. La forme de distribution territoriale de la puissance publique, selon qu'elle est plus ou moins décentralisée, conditionne le mode d'émergence et de mise en œuvre des politiques locales. Nous allons voir ensuite que les variations dans les modèles nationaux d'intégration, selon la trichotomie assimilation-interculturalisme-multiculturalisme, contraignent le contenu de ces programmes d'action publique. Il apparaîtra ainsi que les municipalités sont alignées sur les modèles nationaux d'intégration. Enfin nous allons constater que le discours des

2. Nous utiliserons au cours de cet article l'expression « politiques locales de l'ethnicité » afin de problématiser de manière quelque peu transgressive — notamment pour le cas français — la mise en œuvre de politiques municipales s'adressant directement à certains segments de la population locale en référence à des critères liés à l'appartenance ethnique. Thierry Berthet, « Peut-on parler de politiques locales de l'ethnicité ? » dans Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau (dir.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Science Po, 1999.

Résumé. Cet article se propose d'étudier les politiques locales d'intégration des immigrants et les mécanismes de l'insertion sociale et politique des immigrants appartenant aux catégories socioprofessionnelles moyennes et supérieures de la migration. A partir d'une analyse comparée de deux sites périurbains français (Mérignac) et québécois (Brossard), les auteurs s'attachent dans un premier temps à saisir les variables structurant l'élaboration de politiques locales d'intégration. L'enjeu théorique sous-jacent à cette démarche est de décrire sous la forme d'un glissement d'agenda rendu possible par une fenêtre d'opportunité politique l'immixtion des politiques locales dans un champ hors de la compétence formelle des communes. Il apparaîtra également que les municipalités sont alignées sur les modèles nationaux d'intégration (assimilationnisme et interculturelisme). Dans un second temps, l'analyse porte sur la réception de ces politiques locales par les immigrants aisés ainsi que les mécanismes d'intégration de ces catégories relativement sous-étudiées de la migration. Le discours des immigrants confirme l'importance de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique ainsi que l'alignement municipal sur les paliers supérieurs.

Abstract. This paper analyses local integration policies for immigrants as well as the social and political integration of immigrants belonging to the upper socio-professional categories. Comparing two cities in France (Mérignac) and Québec (Brossard), the authors first try to identify the variables structuring the elaboration of local integration policies. The underlying theoretical aspect of this research is to describe the emergence of policy windows which allows the municipalities to get involved in a political field formerly outside their political sphere of competence. It is also demonstrated that the municipalities aligned with the national integration models (assimilationism and interculturalism). In a second stage the reception by the immigrants of these local policies as well as their integration process is examined. Immigrants' discourses confirm the emergence of policy windows and the alignment of the municipal level with the upper government levels.

immigrants concernant leur intégration sociale et politique confirme l'importance de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique et de l'alignement municipal sur les paliers supérieurs.

Ce schéma d'analyse met en jeu une intention théorique sous-jacente, qui tient au fait que l'émergence des politiques locales se fait en dehors de toute compétence formelle des municipalités en matière d'intégration des immigrants. Cette particularité nous permettra de développer une réflexion sur la constitution des agendas politiques, qui prend le contre-pied des analyses classiques axées sur la dimension stratégique. Il s'agira de montrer, au fil de cet article, que ces ordres du jour se construisent aussi par des interactions qui n'ont que peu de rapports avec des conflits mettant aux prises des groupes aux intérêts divergents.

JUSTIFICATIONS MÉTHODOLOGIQUES ET DISPOSITIF DE RECHERCHE

Pour explorer cette problématique, on s'appuiera sur une étude comparative France-Québec et, plus particulièrement, sur l'analyse de deux communes des banlieues de Montréal et Bordeaux : Brossard et Mérignac.

Ce choix repose avant tout sur la volonté de comparer deux politiques locales d'intégration dans leur relation avec des modèles nationaux et des systèmes politiques différents. À un modèle local inséré dans la politique québécoise d'interculturalisme³ et de façon plus éloignée dans la politique canadienne de multiculturalisme (accent mis sur la préservation des caractéristiques ethniques) et s'appuyant sur un système fédéral de gestion publique, on confrontera un schéma local qui répond aux exigences d'une politique d'assimilation (modèle universel de citoyenneté) mise en œuvre par un État français encore très centralisé.

Ce premier choix est complété sur le plan empirique par le souhait délibéré d'adosser cette réflexion à l'expérience d'intégration locale vécue par un segment particulier de la population immigrée, les immigrants aisés. Par immigrants aisés, nous désignons les personnes nées à l'étranger (étrangers et naturalisés) appartenant aux catégories suivantes : commerçants, chefs d'entreprise, cadres de la fonction publique, cadres d'entreprise, professions intellectuelles et artistiques, professions libérales, professions intermédiaires (commerces, enseignement, santé, fonction publique). Plusieurs éléments justifient cette approche.

Tout d'abord, les études de l'intégration des migrants, qui reposent sur une analyse construite sur la stratification sociale, sont relativement peu nombreuses. Les enquêtes menées en France et au Québec autour de localisations ou de groupes ethniques particuliers ont eu les faveurs de la sociologie des migrations au détriment d'une approche par statut socioprofessionnel. Notamment pour le cas français, les études restent largement polarisées sur les catégories les plus défavorisées de la migration. Les analyses québécoises, quant à

3. L'interculturalisme se caractérise par un dosage d'assimilationnisme et de multiculturalisme. Il est défini en 1990 par trois grands principes : le Québec est une société démocratique et pluraliste dont le français est la langue commune. Plus récemment, le gouvernement québécois ajoutait un cadre civique commun qui sous-tend une citoyenneté pluraliste évitant les particularismes. Ainsi dans les documents récents, on parle de plus en plus de citoyens québécois issus de l'immigration plutôt que de communautés culturelles. Le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration est devenu le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, alors que la Semaine interculturelle est devenue la Semaine québécoise de la citoyenneté.

elles, ont beaucoup aidé à mieux comprendre sociologiquement le processus d'intégration des immigrants. Mais le plus souvent elles considèrent ceux-ci selon une approche globale, sans distinctions *a priori*⁴, ou alors elles examinent des segments de la population immigrée selon l'origine ethnique (étude sur les Portugais de Montréal, etc.)⁵. De plus, restait à réaliser une étude politique de l'intégration locale des immigrants, sous l'angle à la fois du contenu des politiques publiques locales et de la participation politique des immigrants⁶.

Ensuite ce choix est légitime au regard de la politique nationale et de la politique provinciale d'intégration auxquelles les stratégies locales demeurent fermement arrimées. Pour le cas français, l'étude des immigrants aisés trouve sa justification en ce qu'elle représente à nos yeux le meilleur moyen de tester les principes du modèle français d'intégration. En effet, en échappant aux dispositifs intégrateurs axés sur un traitement social de l'immigration, l'immigrant aisé relève plus que tout autre du principe de droit commun qui fonde ce système. Ainsi, en simplifiant la portée pratique du système français, on pourrait affirmer que le principe d'une intégration « naturelle » — c'est-à-dire basée sur l'acculturation individuelle des étrangers par la seule cohabitation avec le groupe d'accueil et les grandes institutions sociales destinées à assumer une fonction d'intégration (école, armée, syndicats, médias, etc.) — ne fonctionne dans les faits que pour les seuls immigrants ayant un niveau de bien-être matériel suffisant.

-
4. Voir l'excellente recherche d'Annick Germain, menée avec la collaboration de Julie Archambault, Bernadette Blanc *et al.*, *Cohabitation interethnique et vie de quartier*, Montréal, ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, Coll. Études et Recherches, n° 12, 1995.
 5. Notons toutefois les nombreux travaux de Myriam Simard (INRS — Culture et Société) sur les entrepreneurs agricoles immigrants européens.
 6. Voir toutefois, pour une amorce en ce sens : Micheline Labelle, Ginette Legault, Azzeddine Marhaoui *et al.*, *Stratégies et discours sur les relations ethniques, le racisme et la gestion de la diversité au sein de municipalités de la région métropolitaine de Montréal*, Les cahiers du Centre de recherche sur les relations interethniques et le racisme, 4 numéros, Université du Québec à Montréal, 1996. Sur la régionalisation de l'immigration, on consultera : Micheline Bonneau et Paul-André Tremblay (dir.), *Immigration et région, nouveaux enjeux, nouvelles perspectives*, Chicoutimi, Chaire d'enseignement et de recherche interethnique et interculturelle, Université du Québec à Chicoutimi, 1993 et Myriam Simard, « La politique québécoise de régionalisation de l'immigration: enjeux et paradoxes », *Recherches sociographiques*, vol. XXXVII, n° 3, 1996, p. 439-469. Pour une perspective plus large on consultera : Denise Helly, *Le Québec face à la pluralité culturelle 1977-1994*. Un bilan documentaire des politiques, Sainte-Foy, Institut québécois de recherche sur la culture/Presses de l'Université Laval, Documents de recherche n° 36, 1996 et Denise Helly, « Politiques à l'égard des minorités immigrées », *Sociologie et Sociétés*, vol. 26, n° 2, 1994, p. 127-144.

Enfin, par une accession à la nationalité facilitée dans les faits, les immigrants aisés apparaissent comme la fraction de la migration la plus pertinente dans le cadre d'une interrogation sur l'intégration politique locale.

S'agissant du Québec, la question de l'immigration aisée figure en bonne place au programme politique de la migration. En relation avec les politiques fédérales d'attrait des migrants investisseurs, le Québec s'inscrit lui aussi dans une stratégie d'attrait des immigrants aisés. Ainsi, dans le *Plan d'action* du gouvernement du Québec, le volet destiné à « maximiser les retombées de la sélection économique des immigrants indépendants et de l'immigration temporaire » concerne en premier lieu les immigrants aisés, et une section est consacrée aux « mesures favorisant une meilleure rétention des gens d'affaires⁷ ». On voit bien ici que non seulement ces acteurs ne représentent pas des non-sujets au regard des politiques québécoises d'immigration et d'intégration, mais qu'ils en sont même des agents privilégiés. Ce n'est certes pas une nouveauté, puisque dès 1962 un règlement du gouvernement fédéral prévoyait la sélection des immigrants selon des critères liés au niveau d'éducation et de compétence professionnelle (destiné en fait à remplacer les critères raciaux prévalant jusqu'alors). La politique fédérale avait très tôt analysé l'attraction d'immigrants entrepreneurs comme une réponse possible à la crise économique et avait publié des fascicules en ce sens⁸. Sujets de droit commun d'une politique spécifique destinée aux groupes immigrés, les migrants aisés sont largement sollicités par des dispositifs spécifiques tant au niveau fédéral que québécois.

Ensuite, ce choix a conditionné la détermination des sites d'observation. La composition sociologique de la population immigrante de Brossard et de Méricnac où les classes moyennes et supérieures sont bien représentées a permis d'obtenir les échantillons de familles nécessaires. Les deux communes sont également de taille démographique comparable. Méricnac est une commune de la banlieue Ouest de Bordeaux, qui compte 62 000 habitants. C'est une municipalité importante de l'agglomération bordelaise, la deuxième du département (Gironde) et la troisième en importance de la région (Aquitaine), où se trouve l'aéroport de Bordeaux et un nombre important d'entreprises (2 500) notamment liées à l'activité aéroportuaire. La ville regroupe des quartiers relativement différents : certains à dominante

7. Gouvernement du Québec, *Plan d'action gouvernemental en matière d'immigration et d'intégration*, Québec, Direction des Communautés culturelles et de l'Immigration, 1991, p. 12.

8. Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, *Le multiculturalisme, une bonne affaire. Répertoire à l'intention des gens d'affaires*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services, 1989.

ouvrière offrent le visage classique des grands ensembles d'immeubles, d'autres, résidentiels, abritent une population importante tirée des couches moyennes et supérieures. La municipalité est socialiste et dirigée depuis 1974 par son maire Michel Sainte-Marie. Les immigrants (étrangers et français par acquisition) constituent 8 % de la population totale de la commune. Les nationalités les plus représentées sont les Portugais, les Marocains, les Turcs et les Algériens. Le revenu annuel par habitant était au dernier recensement (1991) de 25 000 \$ et le nombre d'habitants appartenant à la catégorie des immigrants aisés s'établit aux environs d'un millier, soit le quart de la population immigrante résidant à Mérignac. Brossard est une ville multiethnique à dominante asiatique, dont la population était estimée à 68 500 habitants en 1997. La population immigrée représente 23 % de la population totale, les principaux endroits de provenance étant Hong Kong (8 %), le Vietnam (6,7 %), la Chine (6,7 %), l'Inde (6,2 %), la France (5,2 %) et la Grèce (5,1 %). En répartition par zone d'origine, l'Asie intervient pour 48 %, l'Afrique pour 30 %, l'Amérique pour 14 % et l'Europe pour 12 %. Quarante pour cent des immigrants sont d'origine autre que française ou britannique. Le revenu moyen annuel des ménages est de 53 695 \$ (Brossard est une des municipalités les plus riches du Québec) et les catégories socio-professionnelles comportant la proportion la plus large d'immigrants sont celles de directeurs, de professions libérales et de travail de bureau (la majorité des immigrants appartient à la catégorie aisée). Brossard est une ville résidentielle et commerciale, dont une forte proportion des habitants travaille à Montréal. La municipalité dirigée par Paul Leduc a engagé depuis un certain nombre d'années une politique active d'insertion des immigrants.

Finalement, la présente étude s'appuie (outre la recherche documentaire) sur une série d'entretiens semi-dirigés⁹. Au niveau des politiques locales, 23 entretiens furent réalisés, dans les deux sites, auprès de personnes liées à l'administration municipale (maire, conseillers municipaux, responsables des relations interculturelles) et d'acteurs présents sur la scène locale¹⁰. Le guide d'entretien avait pour objectif de faire discuter les participants sur leur conception du rôle et de la place de la mairie concernant l'intégration des immigrants aisés. En ce qui concerne les immigrants aisés, 70 entretiens

9. Réalisés en 1997 et 1998.

10. Notamment : députés, directeurs d'écoles, responsables des commissions scolaires, animateurs sociaux, associations communautaires, responsables des relations interculturelles au sein des Centres locaux de services communautaires (CLSC), de la Régie régionale de la santé et des services sociaux et de la Direction régionale du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

furent réalisés dans les deux sites¹¹. Le questionnaire utilisé comportait des questions fermées (âge, origine ethnique, éducation, etc.) et ouvertes (liées à l'expérience qu'avaient les participants de l'intégration à la société dans son ensemble et de l'intégration politique). Notons qu'il ne s'agit pas ici d'un exercice évaluatif. L'objectif visé n'est pas d'évaluer les performances propres ou comparées des politiques locales de l'ethnicité sur nos deux sites, mais de traduire quelques éléments du processus d'intégration des immigrants. Ainsi, on s'éloigne d'une analyse de politique publique pour se rapprocher d'une étude plus sociologique. Il est, à notre sens, inacceptable de dissenter sur des programmes d'action publique sans rendre compte, ne serait-ce que de façon minimale, des réalités sociologiques auxquelles ils s'adressent. De plus, s'il peut paraître vain de mesurer globalement l'impact des stratégies locales sur l'intégration des immigrants, il n'en reste pas moins qu'on peut proposer une restitution partielle en s'intéressant à une facette particulière de ce processus c'est-à-dire l'intégration politique. La connaissance et la participation des immigrants à la politique locale peut être un bon outil d'analyse du poids de ces programmes d'action territorialisés.

Notons également que les données présentées ici sont le résultat d'un processus interprétatif composé de plusieurs niveaux : celui de la formulation du questionnaire (les indicateurs qui nous ont semblé pertinents), celui de son administration (on pensera aux phénomènes de disjonction qui apparaissent à travers la compréhension par les immigrants de la formulation des questions et par l'administration d'un questionnaire similaire dans deux pays différents) et celui de son dépouillement (la lecture que nous faisons des réponses). Ces biais sont bien connus¹², ils participent des aléas d'une science interprétative, mais il est important d'en tenir compte pour faire une lecture « saine » des résultats.

GENÈSE DES POLITIQUES LOCALES D'INTÉGRATION

Dans les pays occidentaux, les phénomènes migratoires ont connu un changement de statut radical. Apport de main-d'œuvre circonstancié, l'immigration renvoie dans un premier temps à des considérations liées aux flux de main-d'œuvre et à l'activité économique.

11. La plus grande diversité possible des origines géographiques a été privilégiée, même si notre critère majeur pour constituer l'échantillon était la catégorie socioprofessionnelle. Comme les deux municipalités possèdent de forts pourcentages d'immigrants aisés, il s'est trouvé que la répartition géographique de notre échantillon recoupait les statistiques municipales sur l'origine géographique de l'ensemble de la population immigrée.
12. Ils ont été particulièrement bien identifiés par Charles Taylor dans *La liberté des modernes*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, p. 137 et ss.

L'immigration est alors matière à des politiques situées au croisement des relations internationales et du développement économique. Puis les pays de peuplement (Canada et États-Unis notamment) et les pays européens (en particulier à la suite du premier choc pétrolier) sont peu à peu confrontés au basculement des questions migratoires dans le champ des politiques sociales. À la régulation des flux migratoires succède la nécessité de gérer la cohabitation interethnique.

C'est à ce stade qu'interviennent les municipalités qui vont s'immiscer dans le champ de la gestion des relations ethniques. En dehors d'une décentralisation formelle (ce domaine n'entre pas dans le champ des compétences communales dans les deux systèmes politiques concernés), l'outil analytique qui peut permettre de traduire cette dynamique est la notion de fenêtre d'opportunité politique (« policy window ») dans le cadre d'une inscription sur l'agenda politique¹³. La notion de fenêtre politique impliquée dans l'inscription temporelle de la mise sur agenda rend compte du caractère facultatif des dynamiques étudiées. L'ouverture d'une fenêtre politique ne signifie pas que tous les acteurs doivent s'y précipiter. La dimension d'opportunité, présente ici, introduit un élément de souplesse intéressant. Ainsi, à la différence d'un processus de décentralisation qui comporte généralement une dimension autoritaire — les collectivités locales n'ont guère le choix d'accepter ou de refuser les prérogatives qui leur sont dévolues —, l'inscription au programme politique repose sur la saisie par les acteurs des possibilités que leur offre une nouvelle fenêtre politique. Ainsi la notion de fenêtre politique implique un espace temporel à l'intérieur duquel l'inscription au programme d'un objet politique est rendue possible grâce à une configuration favorable de l'environnement.

Si la dimension stratégique du programme politique est très présente dans la littérature anglo-saxonne et française, la question de la gestion locale de l'immigration permet de réexaminer cet *a priori*. L'enjeu de la mise sur agenda s'exprime habituellement sous l'angle de la préorientation de la décision par une formulation particulière du problème¹⁴. La transcription d'une question sur l'agenda est ainsi le support de manœuvres dont la finalité est le contrôle à terme de la décision¹⁵. Elle exprime une dynamique de mobilisation collective¹⁶

13. Roger W. Cobb et Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975; John W. Kingdon, *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Company, 1984; Philippe Garraud, « Politiques nationales: élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 17-41.

14. Pierre Muller, *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1990.

15. Thomas Romer et Howard Rosenthal, « Political Resource, Allocation, Controlled Agendas and the Status Quo », *Public Choice*, vol. 33, 1978, p. 27-43.

16. Theda Skocpol, « The Enactment of Mothers' Pensions: Civic Mobilization and Agenda Setting to Benefits of the Ballot ? », *American Political Science Review*, vol. 89, n° 3, septembre 1995, p. 710-731.

ou d'action individuelle¹⁷ destinée à maîtriser la construction cognitive de l'objet politique. C'est ainsi que l'attention a pu être focalisée, à partir de la notion anglo-saxonne d'« issue », sur la dimension conflictuelle de la mise sur agenda où s'affrontent les ambitions d'entrepreneurs politiques¹⁸ ou d'experts¹⁹ qui participent à la détermination d'une offre politique²⁰.

Il y a en ce sens une dynamique de construction antagonique ou hégémonique du carnet de bord des politiques publiques²¹. Or c'est précisément cet aspect volontariste surdéterminant dans l'analyse de l'inscription à l'agenda qu'il paraît utile de nuancer²² en évoquant un mode d'élaboration où les stratégies des acteurs jouent de manière marginale. Ainsi on peut imaginer qu'un problème apparaisse à l'agenda hors de toute action déterminée et consciemment orientée de la part des agents. John Kingdon évoque une telle possibilité lorsqu'il fait référence à une « inexorable pression des problèmes sur le système²³ ». C'est dans cette voie encore marginale que s'inscrit le processus d'apparition de politiques locales d'intégration des immigrants, en France et au Québec. Il n'y a pas que des phénomènes de mobilisation collective, de conflits d'intérêts organisés qui déterminent la mise sur l'agenda politique, au sein des collectivités locales, de questions liées aux relations interethniques. Les mécanismes décrits précédemment relèvent davantage d'une dynamique de glissement progressif s'appuyant sur une évolution des représentations liées aux phénomènes migratoires et sur la légitimité d'une action localisée en matière d'action sociale. Les politiques locales de l'ethnicité émergent ainsi d'une dérive graduelle des agendas. L'élément moteur de cette tectonique des politiques publiques est une transformation des représentations et des logiques d'action. Ainsi c'est bien l'acteur qui demeure au cœur de ce processus, mais son rôle

17. Jeffrey E. Cohen, « Presidential Rhetoric and the Public Agenda », *American Journal of Political Science*, vol. 39, n° 1, février 1995, p. 87-107.

18. Jean G. Padioleau, *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 1982. Pour une lecture critique de la notion d'« issue », voir : Philippe Garraud, *op. cit.*, p. 19-23.

19. John W. Kingdon, *op. cit.*, p. 18.

20. Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p. 162 et ss.

21. Roger Cobb, Jennie-Keith Ross et Marc Howard Ross, « Agenda Building as a Comparative Political Process », *American Political Science Review*, vol. 70, 1976, p. 126-138.

22. Y compris lorsqu'on fait appel à des modèles théoriques déconstruisant la hiérarchie séquentielle des phases d'élaboration des politiques publiques comme dans le modèle de la poubelle de March et Olsen. À ce propos, voir : Charles D. Elder et Roger W. Cobb, « Agenda Building and the Politics of Aging », *Policy Studies Journal*, vol. 13, n° 1, septembre 1984, p. 115-129.

23. J. W. Kingdon, *op. cit.*, p. 17. Notre traduction.

ne s'appuie plus sur une démarche de contrôle, construite et rationnelle, de la formulation des problèmes, mais elle se fonde plutôt sur une évolution nuancée, subtile et progressive du bon gouvernement en matière de questions migratoires.

La France: une dynamique à deux temps

La politique migratoire, et plus généralement les interactions sociales construites autour de la migration, représentent en France un tissu complexe où s'entremêlent cycles de croissance économique, passé colonial et mode antérieur de gestion de la diversité régionale. Deux principes émergent toutefois à l'issue de la Seconde Guerre mondiale²⁴ et constituent le socle institutionnel et cognitif : la non-discrimination et la gestion publique. Le principe de non-discrimination réproche l'émergence de politiques de l'ethnicité comme secteur (au sens qu'en donne Pierre Muller) des politiques publiques hexagonales. Le principe de gestion publique remet à l'État, et plus particulièrement à l'administration centrale, le soin de gérer l'admission et l'insertion des étrangers. Examiner la construction de politiques locales de l'ethnicité relève donc de la marginalité sinon de la transgression. Pourtant, cet outrepassement existe de fait, puisqu'il est aujourd'hui patent qu'un certain nombre de municipalités urbaines se sont engagées dans des programmes d'action destinés à soutenir la cohabitation ethnique.

Cette ouverture repose en France sur une dynamique à deux temps qui met en jeu tant les représentations que les pratiques de l'action publique. Un premier temps voit les politiques migratoires basculer dans le champ des politiques sociales, un second temps place les collectivités locales comme acteurs de premier rang dans ce champ.

La voie du social

Trois facteurs ont entraîné l'entrée des questions migratoires dans le champ des politiques sociales : les changements intervenus dans la composition sociologique de la migration, les principes du modèle français d'intégration et l'extension du champ de l'insertion sociale.

La transformation des structures sociologiques de la migration est liée à la fermeture des frontières à l'immigration de main-d'œuvre en

24. Ils seront cristallisés dans les ordonnances de 1945. Voir Patrick Weil, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration, 1938-1991*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, p. 59 et ss.

1974. Coup d'arrêt porté à une politique d'apport de main-d'œuvre pour l'industrie²⁵ et contrecoup aux migrations alternantes²⁶, le virage de 1974 a ouvert le champ au regroupement familial et à l'ancrage des migrants dans le tissu social français. Ces phénomènes sont bien identifiés, mais il est important d'insister sur la transformation que ce processus a opérée dans les perceptions autour desquelles vont se réorganiser les interventions publiques dans ce domaine. En sédentarisant les migrants et en induisant une « familialisation » de l'immigration, la fermeture des frontières a fait basculer l'objet migratoire de la sphère économique dans l'espace du social en focalisant l'attention sur l'intégration des communautés issues de l'immigration et sur leurs interactions avec les groupes sociaux français. Ce renversement inopiné a en premier lieu légitimé le développement de la sociologie des migrations dans la lignée de la sociologie urbaine américaine et en particulier de l'école de Chicago²⁷. Il a surtout induit un changement considérable des représentations et de la gestion publique de la migration. Au-delà de la question, ici marginale, de la régulation des flux d'entrants, dont le rôle se limite à « tenir » les frontières, les politiques d'intégration ont émergé et se sont imposées dans le champ des politiques sociales²⁸. Logiquement, les relations interethniques, et en premier lieu l'intégration des étrangers, apparaissent alors sur les agendas politiques et universitaires²⁹.

Les principes du modèle français d'intégration, et tout particulièrement celui de non-discrimination, ont accompagné ce basculement.

25. Michèle Tribalat, *Cent ans d'immigration. Étrangers d'hier Français d'aujourd'hui*, Paris, Presses universitaires de France, 1991 ; Gérard Noiriel, *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Seuil, 1988 ; Yves Lequin, *La mosaïque France. Histoire des étrangers et de l'immigration en France*, Paris, Larousse, 1988.

26. Le principe des migrations alternantes renvoie à une rotation des migrants d'une même communauté d'origine demeurant en France pour un court laps de temps avant d'être remplacés par d'autres représentants du groupe d'origine et dont une partie des revenus servait à alimenter cette même communauté. L'impossibilité, créée par la fermeture des frontières à l'immigration, d'assurer la relève des immigrants déjà en place en 1974 a stoppé net ce phénomène et sédentarisé dans le pays d'accueil les étrangers déjà installés. Voir : Maryse Tripier, « Les conséquences sociales de la crise : la France au carrefour de plusieurs modèles », dans *L'immigration au tournant. Actes du colloque du GRECO 13*, Paris, L'Harmattan-Ciemi, 1989, p. 67-79.

27. Albert Bastenier et Felice Dassetto (dir.), *Immigrations et nouveaux pluralismes. Une confrontation de sociétés*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1990.

28. Marie-Thérèse Join-Lambert, *Politiques sociales*, Paris, Presses de la FNSP/Dalloz, 1994 (en particulier le chapitre 17, « La politique d'intégration des populations immigrées »).

29. Véronique De Rudder, « La recherche sur la coexistence pluriethnique. Bilan, critiques et propositions », *Espaces et Sociétés*, n° 64, 1991, p. 131-157.

En effet, la conséquence directe de ce principe dans le domaine des actions publiques repose sur le rejet de programmes s'adressant spécifiquement aux populations immigrées. Et puisqu'après 1974 il faut assurer la gestion des relations interethniques et l'insertion sociale des étrangers, ce ne pourra être que par l'intermédiaire de politiques de « droit commun », c'est-à-dire s'adressant à l'ensemble de la population nationale. Certes, ce schéma avait cours avant le milieu des années 1970, mais c'est à partir de ce moment qu'il acquiert ses forces et développe ses faiblesses. Dès lors on ne traitera les carences de l'intégration sociale des immigrants qu'au croisement d'actions sectorielles (logement, santé, formation, prévention et répression de la délinquance) et territoriales (différents volets des politiques urbaines).

Sur le plan des représentations toujours, un dernier élément va contribuer à légitimer les politiques locales comme espace d'intervention possible en matière de relations interethniques. Cet ultime facteur tient à l'évolution des notions utilisées pour désigner l'inclusion des groupes issus de l'immigration dans la communauté souche. La discussion parfois vive autour des termes reflète l'évolution des référents dans ce champ. En France, trois vocables dominent cette question : assimilation, insertion et intégration³⁰. Si l'assimilation se distingue assez nettement en ce qu'elle impose une transformation complète de l'identité de l'immigrant, il est plus délicat de départager intégration et insertion. Alors que l'insertion renvoie à des formes proches du multiculturalisme où l'étranger garde ses principaux traits identitaires en ne se fondant que pour partie dans le corps social et conserve dès lors la faculté de s'extraire de la société d'accueil, l'intégration demeure un concept flou, à tout le moins dans sa dimension opérationnelle. Cette relative indistinction a permis un usage synonymique des deux termes, ce qui, par la confusion ainsi introduite, a pu renforcer l'émergence de politiques locales de l'ethnicité. Cette assimilation notionnelle, et en particulier l'usage commun du vocable d'insertion pour désigner à la fois la lutte contre l'exclusion sociale et l'installation graduelle des étrangers dans la société française, contribue à l'inscription des politiques migratoires dans le champ social, dans une aire où les politiques locales tendent à connaître un développement important. En effet, le domaine des politiques sociales connaît, depuis une quinzaine d'années, une double dynamique d'élargissement et de redéploiement. Ainsi ce

30. Jacqueline Costa-Lascoux, *De l'immigré au citoyen*, Notes et Études Documentaires, n° 4886, 1989 ; Dan Bechmann, *Ville et immigration, prière d'insérer*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; Stephen Castell, « How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity », *New Community*, vol. 21, n° 3, juillet 1995, p. 293-308.

segment des politiques publiques destiné à la prise en charge des franges de la population en voie de marginalisation tend à se saisir d'une population sans cesse plus grande et plus diverse³¹. Aujourd'hui les politiques d'insertion s'adressent aux jeunes, aux personnes handicapées, aux sans domicile fixe, etc. et, par l'intermédiaire de ces catégories mais sans jamais les nommer, aux immigrants, et ce, en s'appuyant sur une instrumentalisation de domaines auparavant exclus de ce champ (culture, formation professionnelle, sport, etc.).

La politique locale comme terrain privilégié de l'action sociale

Ce redéploiement des politiques d'insertion s'effectue dans le sens d'une décentralisation accrue. Le local sous ses multiples formes (communes, départements, régions) devient l'espace le plus pertinent d'action sur l'exclusion et, de manière plus générale, le niveau de pré-dilection dans la mise en œuvre des politiques publiques d'insertion.

Les changements institutionnels formalisés par les lois de décentralisation du début des années 1980, puis la mise en œuvre des programmes sociaux européens ont ouvert la voie et fourni l'opportunité d'une action légitime des collectivités locales, et plus particulièrement des communes. Si à cette occasion les départements français ont vu leur compétence affichée dans ce domaine, la mise en œuvre des différents programmes nationaux de lutte contre l'exclusion s'est adossée aux municipalités. Sans aller, comme certaines analyses, jusqu'à conférer aux collectivités locales une responsabilité dans la définition d'un nouveau contrat social³², il est clair que ce changement d'échelle de l'action publique en matière sociale a projeté les autorités décentralisées et déconcentrées sur le devant de la scène politique. Le local a ainsi été progressivement investi, tant dans la mise en œuvre des programmes d'action que dans les représentations sectorielles, d'une légitimité importante adossée à une échelle d'action présumée plus appropriée pour encadrer des politiques sociales déssectorialisées et fondées sur le partenariat local.

Ainsi, dans ce processus de glissement d'agenda, qui a conduit les communes à pouvoir légitimement intervenir dans un champ qui ne relève pas de leur compétence, une fenêtre d'opportunité s'est ouverte

31. Thierry Berthet, « De l'équipement public à l'espace culturel. "Nouvelle" question sociale, nouvelles régulations », dans Jean-Pierre Augustin (dir.) *Espaces publics et équipements culturels*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 1997.

32. Jacques Donzelot et Philippe Estebe, *L'État animateur*, Paris, Éditions Esprit, 1994 ; Jacques Donzelot (dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Éditions Esprit, 1991 ; Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

qui a permis aux communes françaises d'inscrire les questions migratoires à l'agenda des politiques municipales.

Des compromis localisés

Par rapport aux autres niveaux territoriaux, la commune présente la particularité d'être à la fois une collectivité territoriale de plein exercice, dotée d'un conseil élu et d'un exécutif, ainsi qu'un niveau de l'administration centrale par l'intermédiaire des fonctions du maire. C'est ainsi une entité subnationale et un échelon administratif.

Les compétences des communes françaises sont multiples et concernent de façon globale des domaines orientés vers la proximité à l'égard des besoins quotidiens des administrés. En ce qui concerne notre sujet, les communes interviennent dans les champs suivants : l'urbanisme par l'intermédiaire du zonage et des plans d'occupation des sols (POS); le logement (construction et attribution de logements sociaux, notamment HLM); l'action culturelle grâce aux Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), les missions locales (création et administration) et les autres supports (diverses maisons de la culture, de la justice, de quartier, etc.); les actions de maintien de l'ordre par l'intermédiaire notamment des polices municipales; l'éducation par la gestion des écoles maternelles et primaires ainsi que par l'établissement de la carte scolaire; le soutien à l'activité économique.

Mais au-delà des compétences propres des communes, celles-ci ont depuis deux décennies été de plus en plus engagées dans les programmes nationaux touchant le développement des zones urbaines et périurbaines les plus en difficulté et où se concentre l'action de l'État en faveur des immigrés. On ne se livrera pas ici à un travail d'inventaire des différentes mesures successives mises en œuvre dans le cadre principal des actions en faveur de la ville (contrats d'agglomération, développement social des quartiers, développement social urbain, zones d'éducation prioritaires, zones franches, etc.). La logique qui prédomine dans ces programmes est cependant intéressante. Depuis le début des années 1980 et sous l'influence, notamment, d'un travail de réflexion mené en amont par différentes commissions (en particulier la Commission Dubedout sur la ville et la Commission Schwartz sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes), l'orientation des politiques publiques d'insertion a connu un tournant important. On est en effet passé à une action localisée s'appuyant sur une dynamique de déssectorialisation et de mise en cohérence des intervenants locaux issus de différents milieux (animation sociale, éducation, justice, police). Les missions locales constituent un bon exemple de ces dispositifs. Créées dans la foulée

du rapport de Bertrand Schwartz et à l'initiative des communes, elles constituent des lieux de médiation sociale plurisectoriels centrés sur la personnalité des jeunes. Comme le relève Didier Lapeyronnie concernant les politiques locales d'intégration, « (...) en France, ce sont les opportunités offertes par les dispositifs nationaux (contrats d'agglomération ou procédures DSQ) qui sont le plus souvent à l'origine de la mise en œuvre de telles politiques³³ ». Ces différents dispositifs publics ont ouvert une porte d'entrée importante aux communes dans le champ de l'insertion sociale, qui trouve une cohérence certaine avec les secteurs d'intervention propres aux municipalités. Une articulation se crée entre les compétences propres aux communes et la mise en œuvre localisée de dispositifs nationaux. L'intervention des communes françaises dans l'intégration des immigrés s'effectue à cette jonction.

Le Québec: entre pressions ascendantes et descendantes

Parmi les nombreux facteurs expliquant l'émergence de politiques locales de l'ethnicité au Québec, deux éléments retiennent spontanément l'attention et sont le plus souvent évoqués : l'évolution des relations entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral et les pressions des immigrants. Compétence partagée entre les deux gouvernements dès la Constitution de 1867, l'immigration n'a cessé par la suite d'être intégrée au champ de compétences du gouvernement québécois. Celui-ci peut aujourd'hui sélectionner ses immigrants (bien que les catégories des réfugiés et des réunions familiales soient du ressort du gouvernement fédéral) et déterminer leur nombre. Il doit aussi s'occuper de leur intégration. Cette évolution, bien analysée dans la littérature, n'explique pas tout. Ainsi de nombreuses municipalités dans le reste du Canada ont élaboré des politiques destinées aux immigrants, sans qu'il y ait d'ententes similaires à celles établies entre le Québec et le Canada. En ce qui concerne les pressions des immigrants, il ne fait aucun doute que la politique du multiculturalisme du gouvernement fédéral a eu des effets concrets sur la mobilisation des groupes ethniques. Surtout à partir des années 1980, le Secrétariat d'État (Direction du multiculturalisme) a voulu renforcer la capacité des immigrants à prendre en compte collectivement les causes et les conditions d'inégalité et accentuer leur mobilisation afin d'exercer leurs droits à tous les paliers de gouvernement. Toutefois, si on peut observer la présence de nombreuses associations ethniques dans la plupart des municipalités

33. Didier Lapeyronnie, *L'individu et les minorités. La France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrés*, Paris, Presses universitaires de France, p. 312.

engagées activement dans l'intégration des immigrants, plusieurs communes déclarent avoir agi pour prévenir les conflits et éviter une radicalisation du discours et de l'action des associations ethniques. De plus, le degré d'organisation et de mobilisation de ces associations est très variable d'une ville à l'autre.

Selon nous, deux ensembles de facteurs intermédiaires sont susceptibles d'apporter un éclairage plus précis sur l'implication municipale : les relations entre les paliers provincial et municipal allant dans le sens d'une autonomie des municipalités et d'une légitimation de leur rôle de concertation ; les incitations et les exemples d'organismes publics et parapublics. Voilà un ensemble de facteurs institutionnels et discursifs qui ont créé une fenêtre d'opportunité politique pour les acteurs locaux.

L'autonomie municipale: vers une fonction de concertation

Il y a des liens étroits entre les municipalités et le palier provincial : la Constitution de 1867³⁴ précise que les institutions municipales font partie des matières attribuées aux législatures provinciales. Les relations entre les deux paliers ont connu par la suite des variations multiples. Durant la Révolution tranquille, l'État québécois prend en charge la plupart des fonctions sociales exercées par le système religieux au niveau local (santé, assistance sociale, enseignement, loisirs). Jusqu'au milieu des années 1970 on constate également une nette tendance vers la centralisation des décisions et la technocratisation des processus d'élaboration des schémas d'aménagement du territoire. Le local est en quelque sorte le prolongement du central. Puis, le rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation (Rapport Castonguay), présenté en 1976, préconise une approche différente en affirmant que la responsabilité de l'aménagement et de l'urbanisme revient aux municipalités. Le livre blanc sur la décentralisation proposé par le gouvernement du Québec en 1977 poursuit dans la même voie. D'une perspective d'aménagement sans développement, on passe à une approche globale de répartition sur un territoire des populations, des activités et des équipements, en fonction du développement économique³⁵. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (projet de loi 125), adoptée en 1979, témoigne d'une concertation entre le gouvernement québécois et les municipalités. On décide la

34. *Acte de l'Amérique du Nord Britannique*, article 92, paragraphe 8.

35. Voir : Christian Bourque, *Dynamique de la diversification des fonctions des M.R.C. : aménagement, mise en commun de services et concertation régionale*, Département de science politique, Université de Montréal, Notes de recherche n° 27, mai 1993.

création des municipalités régionales de comté (MRC), une structure supralocale destinée à s'occuper de l'aménagement du territoire. Cette loi fournit aux municipalités la possibilité d'étendre leur champ de compétence par l'intermédiaire d'une concertation supralocale sur des sujets qui ne leur sont pas formellement attribués³⁶. L'utilisation du schéma d'aménagement comme outil de planification régionale (les élus locaux sont responsables de l'élaboration des schémas d'aménagement) et la mise en commun de services municipaux font partie de cette tendance à la concertation.

Rappelons également que le Code municipal (qui s'adresse aux municipalités de moins de 2000 habitants) et la Loi sur les cités et les villes (qui s'adresse aux municipalités de plus de 2000 habitants) attribuaient déjà aux autorités municipales une autonomie certaine dans plusieurs domaines. Surtout, des articles d'inspiration générale permettent aux communes d'investir des domaines laissés vacants par l'absence des autorités provinciale ou fédérale. C'est en partie pour cette raison que les municipalités pourront s'occuper de questions liées à l'intégration des immigrants³⁷.

Durant les années 1980, avec la crise de l'État providence, le local redevient un interlocuteur pour le gouvernement québécois relativement à la médiation politique des intérêts sociaux³⁸. À partir de 1987, le gouvernement de Robert Bourassa préconise une régionalisation accrue de l'immigration. Les objectifs de l'État sont de mieux répartir territorialement les immigrants et de développer leur sentiment d'appartenance au Québec francophone par l'immersion dans un environnement régional plus homogène³⁹. Pour ce faire, il s'agit de favoriser l'immigration économique (les immigrants aisés) dans les régions par une concertation avec les municipalités et les MRC. La concertation avec les décideurs socio-économiques locaux est particulièrement soulignée en 1990 dans l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*⁴⁰. En 1992 et en 1993, des mesures et

36. Développement économique, touristique, culturel et communautaire; transport; environnement; valorisation du patrimoine; installations industrielles, commerciales, sportives et résidentielles; analyse des ressources humaines et financières, des besoins de la population, etc.

37. L'article 410 de la Loi sur les cités et les villes octroie aux conseils municipaux un pouvoir général d'élaborer et d'appliquer des règlements « pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement, la salubrité, le bien-être général et l'amélioration de la municipalité, pourvu que ces règlements ne soient pas contraires aux lois du Canada et du Québec (...) ».

38. Voir: Annick Germain et Pierre Harel, « L'autonomie des collectivités locales: entre la crise et le changement », dans *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 13, n° 53, printemps 1985, p. 35-45.

39. Voir Myriam Simard, *op. cit.*

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

un plan d'action sont proposés⁴¹ et une direction de la régionalisation est créée. Il s'agit d'une approche articulée à la politique du développement régional avec une mise en valeur de l'entrepreneuriat ethnique local. Comme le souligne Juan-Luis Klein, l'État providence cède la place à l'État accompagnateur des acteurs régionaux et locaux⁴².

Évidemment cette politique de régionalisation de l'immigration n'est pas sans soulever quelques problèmes de réalisation⁴³. Mais l'important selon nous est que des conditions institutionnelles et discursives sont présentes et offrent une fenêtre d'opportunité politique aux acteurs locaux.

Soulignons, pour compléter ce volet sur l'autonomie, deux autres facteurs. D'abord, sont créées en 1969 la Communauté urbaine de Montréal (CUM), la Communauté urbaine de Québec et la Communauté régionale de l'Outaouais. Ces communautés exercent des compétences (variables selon les cas) qui touchent l'ensemble des citoyens (environnement, assainissement des eaux, santé publique, loisirs, police, transport en commun). Or la question de l'intégration des immigrants deviendra une préoccupation majeure au milieu des années 1980, en partie en raison de la volonté de la CUM de calmer les tensions survenues entre, d'une part, le Service de police de la CUM (SPCUM) et la Société de transport de la CUM (STCUM), et, d'autre part, certaines populations immigrées. Incidemment, les premières actions de nombreuses municipalités allaient dans le sens d'une formation des corps policiers à l'interculturel. La compétence municipale sur les services de police est ainsi un facteur à ne pas négliger. Ensuite, le fonctionnement du système des partis politiques favorise aussi une certaine autonomie. Contrairement au modèle français, il n'y a pas de duplication entre les affiliations politiques de la scène fédérale ou provinciale et celles de la scène locale. Une marge de manœuvre, difficile à évaluer mais non négligeable, est institutionnellement établie.

Mentionnons cependant que cette autonomie n'est pas sans limites. Il existe souvent un fossé de plus en plus grand entre les besoins à satisfaire au sein de la municipalité (nous avons vu que dans les faits

41. Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, *Une richesse à partager. Orientations pour une répartition régionale plus équilibrée de l'immigration*, Direction des communications, 1992; Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Plan d'action pour la régionalisation de l'immigration*, Direction de la régionalisation, 1993.

42. Juan-Luis Klein, « De l'État-providence à l'État-accompagnateur dans la gestion du social: le cas du développement régional au Québec », *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 33, 1995, p. 133-144. Cité dans Myriam Simard, *op. cit.*

43. Bien identifiés par Myriam Simard, *op. cit.*

les communes interviennent dans des secteurs touchant à l'ensemble de la vie des populations) et les revenus qui proviennent essentiellement des impôts fonciers. Ainsi le gouvernement provincial sert souvent de palliatif, soit en assumant les services, soit par des subventions. Malgré cela on peut dire que de façon générale les municipalités sont de plus en plus invitées à coordonner des services implantés sur leur espace géographique. Un certain nombre de services tels que l'éducation (commissions scolaires), la santé et les affaires sociales (Centres locaux de services communautaires, Régies régionales de la santé et des services sociaux) étant déconcentrés, les municipalités ont ainsi pour tâche première, en matière d'intégration des immigrants, d'assumer la mise en réseau et la cohésion de ces différents services.

Un encouragement à l'implication venant d'organismes publics et parapublics

La Fédération canadienne des municipalités (FCM), porte-parole national des administrations municipales au Canada, adopte en 1986 un énoncé de politique sur les relations interraciales, «L'amélioration des relations interraciales dans les municipalités canadiennes». Pour sensibiliser ses membres et les aider à établir des politiques, la FCM publie une série de fascicules à partir de 1987. Le premier document souligne la nécessité de l'implication municipale⁴⁴ et mentionne que malgré les lois et les politiques mises en place (politique sur le multiculturalisme, articles 15 et 27 de la Charte canadienne des droits et libertés, lois provinciales), la discrimination raciale et l'inégalité de l'accès aux institutions sont toujours des problèmes majeurs. La FCM propose un programme qui sera appliqué par la plupart des municipalités qui s'intéresseront par la suite à la gestion de la diversité ethnique⁴⁵. L'argument des bonnes relations interraciales est dorénavant intégré au discours municipal : «de bonnes relations interraciales se traduisent par de bonnes affaires et une bonne administration municipale⁴⁶». L'immigrant est présenté comme un consommateur et un investisseur potentiel pour la municipalité, et celle-ci doit encourager le développement des entreprises appartenant à des membres

44. Fédération canadienne des municipalités, Un point de départ. *L'administration municipale et les relations communautaires et interraciales*, Relations interraciales, n° 1, 1987.

45. Il s'agit d'un programme en trois étapes : création de festivals et de célébrations multiculturelles; consultation des groupes ethniques pour adapter les services municipaux; adoption de programmes, politiques et procédés par le conseil municipal pour augmenter la participation des minorités ethniques à la vie sociale, économique, culturelle et politique.

46. *Ibid.*, p. 4.

des minorités ethniques. Les municipalités doivent être les chefs de file parce qu'elles sont le premier cadre de référence des citoyens, qu'elles sont des employeurs et bailleurs de fonds importants et qu'elles touchent à des secteurs de plus en plus nombreux⁴⁷. L'amélioration des relations interraciales est clairement présentée comme une compétence municipale, et les documents subséquents vont dans le même sens⁴⁸.

D'autres organismes inciteront les municipalités à jouer un rôle de concertation par l'intermédiaire, notamment, de tables municipales de concertation des communautés ethniques impliquant les acteurs locaux (organismes ethniques, médias, police, écoles, mairie, CLSC, etc.). Ces organismes sont la Commission des droits de la personne du Québec⁴⁹ et le Conseil des communautés culturelles et de l'immigration en collaboration avec l'Union des municipalités du Québec⁵⁰.

La Communauté urbaine de Montréal et la Ville de Montréal vont aussi agir auprès des autres municipalités du Québec sinon comme des exemples à suivre, du moins comme un vivier de diverses expériences concrètes d'implication municipale dans le champ des relations interethniques. Elles instaurent des mesures à partir du milieu des années 1980⁵¹. Le discours montréalais est orienté vers le rôle central que doit jouer le palier municipal et vers l'apport économique des immigrants⁵².

47. Notamment : police, services de soutien linguistique, protection contre les incendies, parcs et loisirs, développement culturel, urbanisme et zonage, travaux publics, logement, transport en commun, développement économique, bibliothèques, permis aux entreprises commerciales, environnement, éducation, inspection des bâtiments, aménagement du territoire, santé publique.

48. Fédération canadienne des municipalités, *S'adapter à la diversité. L'accès des collectivités multiculturelles aux services municipaux*, Relations interraciales, n° 2, 1988 ; Fédération canadienne des municipalités, *Comblant le fossé. La formation interculturelle et interraciale pour les administrations municipales*, Relations interraciales, n° 3, 1990 ; Fédération canadienne des municipalités, *Faire tomber les barrières : l'égalité dans l'emploi*, Relations interraciales, n° 4, 1991 ; Fédération canadienne des municipalités, *Programmes d'emploi innovateurs. Reconnaissance de la diversité culturelle*, Relations interraciales, n° 5, 1992.

49. Commission des droits de la personne du Québec, *Programmes d'accès à l'égalité et accès des minorités aux services publics*, novembre 1987.

50. Table municipale de concertation des communautés culturelles, *Ce qui compte c'est de se parler!*, 1993, p. 1. En 1997 le Conseil (devenu le Conseil des relations interculturelles) insiste pour que les municipalités deviennent des acteurs majeurs (Conseil des relations interculturelles, *Un Québec pour tous ses citoyens. Les défis actuels d'une démocratie pluraliste*, Montréal, 1997).

51. Mentionnons cependant que Montréal-Nord a mis en place une table de concertation interethnique dès 1982.

52. Ville de Montréal, *Les municipalités comme agents de changements en relations interculturelles*, 1991 ; Ville de Montréal, *Les communautés culturelles : des partenaires essentiels dans le développement économique de Montréal*, 1992.

Mentionnons enfin que le ministère des Affaires municipales du Québec, lui aussi, incite, à partir de 1993, les municipalités à adapter leurs services et les invite à jouer un rôle accru dans l'intégration des immigrants.

Il y a donc une infrastructure institutionnelle et un univers de discours propices à accommoder la diversité ethnique au niveau local. À partir de 1987, plusieurs acteurs politiques préconisent une plus grande implication municipale. Certaines municipalités québécoises utiliseront cette fenêtre d'opportunité politique⁵³.

CONTENU ET ORIGINALITÉ DES POLITIQUES LOCALES D'INTÉGRATION

Montrer comment l'évolution des compromis institutionnels permet l'ouverture de fenêtres d'opportunités pour les acteurs locaux, est une chose ; c'en est une autre de souligner la manière dont les modes de distribution territoriale du pouvoir d'État influent sur le contenu concret des politiques locales. Ce second niveau de réflexion oblige nécessairement à s'interroger, à travers la teneur des programmes d'action politique, sur le rapport entre ces programmes et les politiques nationales ou provinciales d'intégration. Ainsi, au-delà du contenu des actions publiques locales, il est indispensable de s'intéresser à la faculté qu'ont les communes et les municipalités de générer des actions spécifiques et adaptées à la réalité locale. Une meilleure connaissance des problèmes concrets et une mise en interaction plus forte des potentialités locales politiques, administratives, associatives ou familiales devraient *a priori* constituer les fondements de l'action locale. Il importera ici de vérifier si les autorités locales sont en mesure d'assumer une telle fonction régulatrice, si elles arrivent à se démarquer des modes d'intervention des pouvoirs publics centraux pour générer une action publique originale ou si elles se fondent dans le schéma national dominant.

53. Les actions les plus significatives et les plus fréquemment mises en œuvre au niveau local sont les suivantes : soutien aux associations ethniques et communautaires ; services d'information et d'orientation pour les immigrants ; programmes d'accès à l'égalité dans l'emploi ; organes consultatifs au sein de l'administration municipale ; tables municipales de concertation avec les autres acteurs politiques de la scène locale ; cours de formation interculturelle pour la police municipale et les intervenants municipaux de première ligne.

Les politiques d'intégration à Mérignac

Les entretiens tenus à Mérignac révèlent une politique locale qui s'inscrit complètement dans la logique et la rhétorique des politiques nationales. Le maire donne la tonalité de la conception de l'action locale : « Il n'y a pas de politique des immigrés. Vous ne trouverez pas une délibération du Conseil municipal qui a arrêté cette politique (...) on est sur une base de traitement égalitaire ». La transposition au niveau local de la politique de droit commun est explicite, comme le souligne l'adjoint au maire : « La ville n'a pas de politiques publiques spécifiques destinées aux populations immigrées mais elle tente de désenclaver les quartiers où il y a une forte concentration ethnique ». L'action municipale entérine de manière nette les assertions de la politique nationale, ce qui s'exprime par un souci de promouvoir par la mixité sociale une bonne gestion des relations interculturelles. La municipalité utilise ainsi les outils institutionnels à sa disposition, notamment sur le plan de la carte scolaire (affectation des élèves dans certaines écoles) et du logement (attribution de logements sociaux) pour promouvoir une politique d'insertion basée sur le refus de la concentration ethnique dans certains espaces géographiques ou institutionnels. Le mot d'ordre général est d'éviter le regroupement de problèmes sociaux et la stigmatisation de certains lieux par un mélange des strates sociales : « À Mérignac, on évite la ghettoïsation et je me bats constamment pour construire des HLM à côté des logements aisés⁵⁴ ». Ce souci est par ailleurs clairement perçu par les acteurs de terrain : « Les problèmes sociaux sont appréhendés sous l'angle d'une politique de droit commun (...). Il faut éviter la concentration, les "poches" d'immigration⁵⁵ » ; « Il n'y a pas de politiques publiques spécifiques aux populations immigrées⁵⁶ » ; « La mairie joue un rôle très actif et positif concernant les relations entre les différentes communautés ethniques par le biais des services sociaux et des maisons de quartier. Elle veut éviter les ghettos, les tensions⁵⁷ ».

La politique municipale s'appuie ainsi sur une action de droit commun territorialisée. Le déni d'une ethnicisation des politiques s'impose donc à l'échelon local comme à l'échelon national. Aucune innovation n'est introduite par appropriation de la part des décideurs locaux du référentiel global qui régit ce secteur. En d'autres termes, il n'y a pas sur le site de Mérignac de tentatives d'expérimentation de mesures orientées vers une certaine forme de multiculturalisme. L'action locale relative à l'intégration des familles immigrées reste

54. Entretien avec un adjoint au maire en charge des questions d'urbanisme.

55. Entretien avec un animateur social.

56. Entretien avec un animateur social.

57. Entretien avec une directrice d'école privée.

conforme au schéma classique d'une assimilation conduite par la mise en œuvre d'une politique de droit commun. La municipalité n'encourage pas les immigrants à s'organiser en associations et n'est pas intéressée à ce qu'ils soient représentés au conseil municipal ou ailleurs au sein de l'administration.

Les politiques d'intégration à Brossard

Contrairement à Mérégnac, Brossard a développé une importante politique d'intégration qui se concrétise à travers sept volets comportant diverses mesures.

Une gestion quotidienne de la diversité ethnique est assurée : nomination d'une personne chargée de coordonner les relations avec les immigrants ; deux conseillers municipaux sont en charge du dossier des relations interculturelles et deux élus municipaux sont d'origine étrangère (au moment de la recherche). Des structures de concertation sont mises en place : un comité multiculturel⁵⁸ (1987) ; un comité interréseau des communautés culturelles⁵⁹ (1991) ; un comité consultatif sur les relations interculturelles de la ville de Brossard intègre ces deux structures en 1996. L'action municipale se concentre sur la promotion et le rapprochement : adoption de deux résolutions du Conseil municipal déclarant Brossard « ville multiculturelle » et rejetant toute forme de discrimination et de racisme ; mise sur pied en 1993 du festival interculturel de Brossard, intégré aux Fêtes brossardoises en 1996 ; insertion d'un volet « relations interethniques » dans le *Plan stratégique de développement urbain* adopté en 1994 ; mise en œuvre d'un *Plan d'intégration et de rapprochement interculturel de la société brossardoise* ; publication de brochures d'information en plusieurs langues ; utilisation de divers supports médiatiques. Le *Guide du citoyen* met l'accent sur le caractère multiethnique de la population. Un soutien professionnel et technique (non financier) est apporté à une trentaine d'associations ethniques et citoyennes. On note également une politique de relations publiques active et soutenue : cette dimension repose sur la présentation par la municipalité de sa politique d'intégration à l'occasion de diverses manifestations citoyennes ou scientifiques. Des « rencontres interculturelles » sont régulièrement organisées pour discuter avec des

58. Réunit des conseillers municipaux, une personne en charge des relations interethniques et des représentants des communautés culturelles.

59. Regroupe la municipalité, la Maison internationale de la Rive-Sud (un organisme s'occupant de l'intégration et de l'orientation des immigrants), la Commission scolaire, le CLSC Samuel-de-Champlain et les services régionalisés d'éducation des adultes de Brossard et du Goéland.

intervenants et des chercheurs⁶⁰. La municipalité se concentre aussi sur la formation de divers agents des services publics (police, services municipaux) et sur la mise en place d'un programme d'accès à l'égalité dans l'emploi. Enfin, l'accessibilité des services municipaux est une priorité : services d'interprétariat, achat de livres en plusieurs langues pour la bibliothèque municipale, intégration de la dimension multiculturelle aux activités de loisir destinées aux enfants.

Ces différentes mesures, si elles frappent par leur ampleur et leur diversité, relèvent néanmoins de la logique prévalant au niveau provincial. Ainsi la référence au modèle de l'interculturalisme, qui caractérise l'approche du gouvernement du Québec concernant l'intégration des immigrants, est une constante discursive. Cette tendance récente, qui démarque les politiques d'intégration québécoises de l'orientation générale du gouvernement canadien mise en œuvre par l'adoption d'une politique officielle de multiculturalisme en 1971, s'exprime concrètement à Brossard. On peut illustrer cet état de fait à travers l'exemple des Fêtes interculturelles de Brossard. Durant trois années, de 1993 à 1996, ces fêtes ont été entièrement centrées sur l'expression de la diversité culturelle de Brossard. Depuis leur intégration dans un programme festif plus large, les Fêtes brossardaises, elles visent à affirmer la nécessité de dépasser le stade de l'altérité constatée et valorisée pour tendre à l'affirmation de l'intégration dans une citoyenneté locale définie avant tout par son rattachement à l'identité nationale québécoise et à son modèle d'intégration pluraliste. Le *Plan d'intégration et de rapprochement interculturel de la société brossardoise* met l'accent sur les valeurs de la culture publique commune de la société québécoise : « Au Québec, cette culture publique commune est l'ensemble des valeurs sociales, politiques, juridiques et culturelles qui se sont élaborées au fil des ans et qui ne peuvent faire l'objet de négociations⁶¹ ». On peut aussi constater ce tournant à travers sa dimension sémantique : on ne parle plus guère de pluriculturalité, mais on évoque sans cesse, au cours de nos entretiens, la notion de citoyenneté qui renvoie à une mise en globalité de la société d'accueil et des communautés culturelles. L'examen chronologique des discours et des actions de la ville concernant l'intégration des immigrants montre également ce glissement sémantique du multiculturalisme à l'interculturalisme. Les intervenants de la mairie qui ont été rencontrés se déclarent ouvertement opposés au multiculturalisme comme modèle d'intégration. On se dit favorable au maintien par les immigrants de leur culture d'origine, à

60. En 1996, elles avaient pour thème « la gestion de la diversité culturelle par l'action municipale ».

61. Comité interrégionnaire des communautés culturelles, *Plan d'intégration et de rapprochement interculturel de la société brossardoise*, Brossard, 1994, p. 1.

l'enseignement de leur langue à leurs enfants, mais le message doit être clair : l'intégration à la société québécoise se fait en français. Un conseiller municipal d'origine étrangère précise : « Il faut donc éviter absolument toute cette approche du multiculturalisme canadien qui ne fait que particulariser la citoyenneté ».

Le discours des autres acteurs (MRCI, CLSC, RRSSS, Commission scolaire, associations communautaires) va dans le même sens. Ils estiment tous que c'est le rôle de la mairie de s'occuper d'intégration, surtout par la concertation, selon le modèle québécois d'intégration⁶².

Des actions différentes, un même alignement politique

Deux constatations émergent : les moyens d'action dont disposent les deux communes et leur mise en œuvre diffèrent nettement ; les représentations de l'action publique locale et la pratique institutionnelle laissent un champ plus large à Brossard qu'à Méricnac. La distribution de la puissance publique, par définition plus décentralisée en situation fédérale que dans un pays unitaire, semble être ressentie dans le domaine qui nous intéresse. Les stratégies d'intégration diffèrent nettement selon la commune considérée, et ce au profit de la municipalité québécoise. Celle-ci a une perception plus affirmée de sa légitimité à intervenir en matière de relations interethniques que n'a la commune de l'agglomération bordelaise. Légitimité, moyens institutionnels et pratiques sur le terrain différencient les deux villes.

Elles se rejoignent toutefois dans la nature de la relation entre leurs politiques et celles mises en œuvre par l'État central, qu'il soit provincial ou national. L'originalité des stratégies développées au niveau local est relativement restreinte et atténuée la portée de la notion de « politiques locales » d'intégration. À Méricnac, on endosse clairement les assertions du modèle national d'intégration en luttant contre la discrimination et en affirmant le principe d'une action relevant du droit commun. Le rejet du multiculturalisme s'exprime nettement et entraîne une série d'actions reposant sur la mise en œuvre localisée de dispositifs nationaux ou sur des initiatives s'inscrivant dans le droit fil de l'orientation politique nationale. À Brossard, en dépit de la multitude d'initiatives dénombrées, la politique d'intégration de la municipalité colle à l'évolution des orientations définies au niveau provincial. Les intervenants rencontrés à la mairie se déclarent ouvertement en décalage par rapport au modèle canadien du multiculturalisme et affirment leur préférence pour le

62. La directrice du Centre Sino-Québec de la Rive-Sud et du Service à la Famille Chinoise du Grand Montréal a tenu les mêmes propos. Elle a reconnu toutefois que les membres de sa communauté s'identifiaient davantage au modèle canadien d'intégration.

modèle d'intégration mixte développé au Québec qui associe des éléments d'assimilationnisme (notamment sur le plan linguistique et dans les pratiques sociales) et de multiculturalisme (dans le respect affirmé de l'existence et du maintien des cultures d'origine). L'accent est mis sur la citoyenneté, la participation et le respect des traditions culturelles dans une participation à la culture locale. La municipalité ne se démarque pas des orientations provinciales tout en s'attachant à créer un univers de référence centré sur elle-même et en déclarant ne pas s'occuper ouvertement des autres paliers de gouvernement. La ville se centre donc sur son rôle de coordination des ressources locales, mais selon un principe d'action qui se réfère à la politique provinciale.

L'INTÉGRATION SOCIALE ET POLITIQUE DES IMMIGRANTS AISÉS

Les principales variables conditionnant l'émergence et l'actualisation des politiques locales de l'ethnicité étant posées, il convient maintenant d'examiner la réception sociale et politique que leur réservent les immigrants aisés.

L'intégration sociale

Les immigrants considèrent qu'ils sont bien intégrés : ils ont pris leur place dans la communauté locale et ils ont en général adopté un mode de vie qu'on peut qualifier de « désethnicisé ».

Leur processus d'intégration est perçu comme relativement aisé. À la question : « Diriez-vous que le processus d'intégration à la société d'accueil se fait ... », 66 % des immigrants de Brossard et 69 % des immigrants de Mérignac ont répondu très facilement, facilement ou assez facilement.

Par ailleurs, les immigrants interrogés s'estiment bien intégrés au pays d'accueil (Brossard : 82 %, Mérignac : 80 %). On peut constater le même phénomène par les réponses données à propos de la relation avec le pays d'origine. En effet, une large majorité de ces immigrants sont déjà retournés dans leur pays d'origine (Brossard : 80 %, Mérignac : 93 %) et continuent de s'y rendre assez régulièrement. Le retour définitif n'est évoqué que par une minorité de ces derniers (Brossard : 15 %, Mérignac : 26 %), même si l'incertitude sur ce point touche entre 15 % et 30 % des interviewés. Ce point de vue est confronté par le faible pourcentage d'immigrants qui ont fait l'objet de manifestations racistes, même si les relations interethniques en France — régulièrement tendues, jusque dans les zones moins défavorisées, en raison de la place qu'elles occupent dans les controverses

politiques nationales — expliquent le chiffre plus élevé à Mérignac (Brossard : 17 %, Mérignac : 33 %).

Quant à l'insertion locale, elle est satisfaisante selon les personnes interrogées, qui se disent très majoritairement bien intégrées dans leur commune de résidence (Brossard et Mérignac : 80 %). Tant au Québec qu'en Aquitaine, les immigrants interrogés expriment le choix de demeurer longtemps dans leur ville de résidence (Brossard : 95 %, Mérignac : 80 %) et déclarent que leurs enfants sont bien intégrés au niveau local.

Enfin, les immigrants aisés ne se caractérisent pas par une ethnisation marquée de leurs liens de sociabilité. Les quartiers de résidence qu'ils privilégient sont en général peu marqués par une dimension ethnique forte. Ainsi, la perception d'une proportion d'habitants du quartier qui sont de même origine ethnique, nationale ou culturelle demeure faible (Brossard : 10 %, Mérignac : 13 %), dimension attestée par une faible identité des pratiques religieuses du voisinage immédiat des personnes interrogées. Ces données semblent donc confirmer l'hypothèse ancienne de l'école de Chicago sur la relation entre le type de quartier de résidence et le niveau socio-économique, sans toutefois résulter obligatoirement ici de phénomènes d'élévation sociale et d'intégration graduelle dans le pays d'accueil. De la même manière, sur le lieu de travail, les relations établies avec les collègues de même origine ne sont qualifiées de privilégiées que par 27 % des répondants à Brossard et 23 % à Mérignac. Le mode de vie des immigrants dans sa dimension relationnelle semble donc faiblement marqué par la variable ethnique. Il faut toutefois nuancer ce point de vue par la fréquentation des associations ethniques, qui est relativement importante au Québec (Brossard : 52 %), mais qui est exceptionnelle à Mérignac. Ainsi, la plupart des immigrants aisés que nous avons interrogés à Mérignac ont affirmé avoir dû opérer une transformation identitaire profonde et oublier leurs origines afin de devenir « Français » pour s'intégrer convenablement à la société française. À Brossard, les immigrants se sont déclarés en général satisfaits du modèle québécois d'intégration, articulé par la municipalité, modèle qui permet une citoyenneté pluraliste : « Les municipalités doivent être des instruments d'implantation des politiques d'intégration élaborées par le gouvernement provincial⁶³ ». Selon une majorité d'immigrants, l'intégration des étrangers doit être du ressort du Québec et des municipalités. Ce dernier point doit être nuancé par les propos de la plupart des immigrants aisés des communautés asiatiques (à l'exception de la communauté vietnamienne), indiennes et noires anglophones pour qui le français est un obstacle à l'intégration et le multiculturalisme canadien le modèle de référence.

63. Entretien avec un immigrant aisé de Brossard.

Ils ont ouvertement affirmé s'intégrer au Canada et ne pas vouloir partager une citoyenneté ou une identité civique commune avec les Québécois. On observe également sur le territoire municipal (rues, parcs, espaces publics, magasins) sinon des relations d'évitement, à tout le moins une indifférence réciproque entre ces communautés ethniques et les Québécois francophones⁶⁴. Ces immigrants ont également une plus forte tendance à participer uniquement aux activités de leurs associations ethniques, alors que les autres immigrants participent à plusieurs types d'associations. Seules les activités sportives de leurs enfants et les réunions de parents d'élèves semblent être pour eux des occasions d'échanges avec les autres communautés ethniques et avec les Québécois francophones. La présence d'un centre commercial chinois et d'enseignes commerciales à prédominance chinoise sur le territoire de la municipalité confirme aussi ce processus d'intégration différencié pour la communauté chinoise.

L'intégration politique

La question de l'intégration politique des immigrants est un problème complexe, notamment dans ses dimensions locales. Ici plus qu'ailleurs, la dimension comparative nourrit sa pertinence de la disparité des situations nationales. En effet, la participation politique des immigrants et les mécanismes de socialisation à la vie politique nationale ou locale varient considérablement selon des variables qui renvoient directement aux modèles nationaux d'intégration qui sont en cause⁶⁵. Ainsi, dans les pays de peuplement à dimension multi-culturelle, l'intégration pleine et entière des immigrants est perçue comme souhaitable à brève échéance. L'accession à la nationalité et son corollaire, la faculté de participer pleinement à la vie politique, se construisent rapidement. À l'opposé, dans les pays d'assimilation, le principe d'une maturation lente de l'intégration suppose que l'accession au vote, conçue comme un stade ultime, subisse des délais plus longs. On voit donc ici se dessiner une ligne de clivage nette entre la communauté québécoise et la communauté française étudiées. Ce clivage conditionne également, au delà des récurrences qu'on évoquera, des différences perceptibles autour de cette problématique.

Notons en premier lieu qu'il ressort des entretiens que les immigrants aisés, au Québec surtout, ont une connaissance assez bonne de la politique locale. Ainsi, à titre indicateur, 97 % des personnes

64. L'absence d'un centre-ville à Brossard ne favorise pas non plus les contacts interculturels. Seul le Mail Champlain est un lieu où la majorité de la population brossardoise se retrouve régulièrement, ce qui contribue davantage à l'anonymat interpersonnel qu'aux relations authentiques.

65. Stephen Castels, *op. cit.*, p. 293-308.

rencontrées à Brossard connaissent le nom du maire contre 83 % des personnes de Mérignac ; son prédécesseur n'est pas inconnu non plus (70 % à Brossard, mais 20 % seulement à Mérignac). Les conseillers municipaux sont bien connus à Brossard (85 %), moins bien à Mérignac (36 %). À Brossard la majorité des immigrants connaissent personnellement plusieurs conseillers municipaux.

Par ailleurs, les immigrants aisés lisent régulièrement les brochures municipales et portent un jugement sur les préoccupations de la mairie en matière de relations interculturelles. Les actions menées par les municipalités influencent fortement les perceptions des immigrants. Ainsi, à Brossard, où la mairie est depuis longtemps impliquée dans des politiques fortes visant à promouvoir les relations interculturelles, 90 % des personnes interrogées attribuent à la municipalité un intérêt marqué pour cette problématique, tandis qu'à Mérignac où les politiques en la matière sont moins perceptibles, le taux est moins élevé (76 %). Un plus grand nombre d'immigrants à Brossard qu'à Mérignac considère que la mairie doit s'impliquer dans l'intégration politique des immigrants. Elle doit selon eux montrer l'exemple en encourageant la participation et l'utilisation du français, en suscitant des contacts entre les citoyens. La mairie peut soutenir les associations ethniques, mais elle ne doit pas particulariser les politiques publiques (ce qui rejoint le modèle québécois de l'interculturalisme).

Sous l'angle de la participation politique, la situation des immigrants aisés — mais en cela elle ne recèle aucune spécificité par rapport aux autres catégories d'immigrants, hormis le fait que leur accession à la nationalité soit, en France, plus rapide — reflète le clivage évoqué précédemment, opposant le Canada et les pays d'Europe. À Brossard, les immigrants qui participent régulièrement aux scrutins comptent pour 87 % (5 % déclarent voter occasionnellement), tandis qu'ils ne sont que 36 % à Mérignac. Cette situation, qui retranscrit fidèlement les conditions différentes d'accès au droit de vote s'exprime, dans une polarisation inversée, autour du souhait d'une participation des immigrants non-citoyens aux scrutins locaux. Dans une proportion de 83 %, les personnes interrogées à Mérignac expriment le désir de détenir un tel droit de vote municipal, tandis qu'à cette même question⁶⁶, seuls 35 % des immigrants de Brossard se prononcent positivement. Notons également qu'une très forte majorité d'immigrants de Brossard sont actifs dans les partis politiques de la municipalité (cela est moins marqué chez la communauté asiatique) alors qu'un seul immigrant de Mérignac a déclaré son implication.

Sur le plan politique, la participation des immigrants aisés apparaît donc comme largement conditionnée par les modèles nationaux

66. *Pensez-vous que les résidents non-citoyens devraient avoir le droit de vote aux élections municipales ?*

de dévolution de la nationalité et, en ce sens, l'action locale n'intervient que de manière marginale. Par ailleurs, la connaissance que ces immigrants ont de la vie politique locale démontre une intégration avancée qui sous-tend, en France, un désir de participation affirmé. Les données montrent toutefois un panorama différent entre les deux municipalités. Au delà des questions liées à l'acquisition de la nationalité, il semble que l'affirmation plus forte des politiques d'intégration à Brossard favorise une meilleure adhésion à la communauté politique locale, soulignant au passage le lien — souvent peu approfondi par la science politique — qui existe entre « policy » et « polity ».

CONCLUSION

Notre objectif initial était d'identifier, par une approche comparative, les principales variables qui structurent les politiques locales d'intégration et leur impact sur les communautés immigrantes aisées. Trois éléments ont retenu notre attention : la genèse de l'intervention municipale dans le champ des politiques locales d'intégration en France et au Québec ; le contenu des politiques locales à Mérignac et à Brossard et leur originalité par rapport aux modèles nationaux d'intégration ; l'impact de ces politiques sur l'intégration sociale et politique des immigrants aisés. À ce propos, la démarche comparatiste nous a permis d'enrichir l'analyse à plusieurs niveaux.

En premier lieu, il a été possible de souligner qu'une dynamique comparable d'évolution des politiques publiques a sous-tendu l'émergence de politiques locales de l'ethnicité en marge de la distribution formelle du pouvoir d'État en la matière. Nous avons ainsi montré qu'une fenêtre d'opportunité politique a permis aux communes françaises et québécoises qui le désiraient d'investir le champ de l'intégration des immigrants, que les politiques locales implantées à Mérignac et à Brossard sont très différentes les unes des autres, mais qu'elles sont toutes deux alignées sur les modèles nationaux d'intégration (assimilationnisme pour la France, interculturelisme pour le Québec), et que l'expérience de l'intégration sociale et politique des immigrants aisés confirme le jeu de ces variables qui déterminent la structuration des politiques locales d'intégration.

Sur le plan théorique, le concept de « fenêtre d'opportunité politique » a révélé un potentiel exploratoire permettant d'envisager des situations complexes dans lesquelles les politiques publiques ne sont pas le seul résultat de conflits entre groupes sociaux aux intérêts divergents. Entre les grandes variables explicatives (par exemple les mouvements de population) et les analyses sur le plan de l'intérêt, il y a tout un ensemble de variables intermédiaires que l'analyse ne peut

ignorer. D'un point de vue méthodologique, ce concept témoigne d'une plasticité qui permet d'en faire usage dans un contexte comparatif. Il y est plus directement opératoire que certains outils théoriques plus contraignants (notamment certains concepts tirés de l'analyse des politiques publiques, mis en œuvre dans l'étude des phénomènes de décentralisation politique ou administrative, tels que l'analyse par les référentiels d'action publique ou l'échange politique).

En second lieu, la démarche comparative a permis de pointer la manière dont, au delà d'espaces cognitifs et de modes opératoires différents, un certain nombre de variables communes permettent de mieux saisir la manière dont se structurent les politiques locales d'intégration et leur impact sur l'insertion sociale et politique des immigrants. Ainsi, en dépit de représentations et de pratiques contrastées concernant les phénomènes migratoires et leur régulation publique, il nous a été possible de mettre en lumière la manière dont un certain nombre de facteurs comparables (contexte institutionnel, demande sociale, nécessité d'aménager les conditions d'une cohabitation interethnique aussi harmonieuse que possible, etc.) convergeaient pour faire émerger la question migratoire sur l'agenda politique local. D'autre part, les enquêtes de terrain auprès des ménages immigrants témoignent de la concordance d'une intégration relativement asymptomatique des immigrants aisés. En effet, on a pu constater une insertion relativement aisée de ces personnes même s'il reste, notamment sur le plan de l'adhésion des communautés asiatiques et noires anglophones au modèle interculturel québécois (Brossard) et sur le plan de l'insertion professionnelle (Mérignac), des zones plus problématiques. Il semble bien que s'ouvre, concernant les modalités d'insertion professionnelle des immigrants aisés (reconnaissance des diplômes et des acquis professionnels, réglementation des professions, mécanisme de protectionnisme corporatiste, facteurs linguistiques et culturels), un chantier de recherche intéressant. Mais, pour être réellement pertinente, une telle recherche devrait probablement se situer à l'échelle plus microanalytique de la catégorie socioprofessionnelle. En d'autres termes, il reste de multiples facettes des relations entre les politiques publiques locales et les immigrants aisés qui n'ont pas encore été abordées. Il serait particulièrement intéressant d'affiner un peu plus l'analyse en différenciant les catégories socioprofessionnelles que nous avons classées sous la rubrique « aisées ». L'intégration d'un commerçant diffère sans doute sous plusieurs aspects de celle d'un ingénieur ou d'un musicien d'orchestre symphonique.

De plus, il serait avantageux d'intégrer la variable de l'origine ethnique. Nous avons fait état à Brossard de différences sensibles sur le plan de l'intégration, notamment en ce qui concerne la communauté asiatique. De même, en France, le parcours d'un ingénieur

d'origine maghrébine peut être très différent de celui d'un professeur d'origine européenne. Des recherches pourraient aussi être entreprises afin d'examiner les similitudes et les différences d'intégration entre les immigrants aisés et les immigrants des autres catégories socio-professionnelles.

Enfin, et pour renforcer l'intérêt d'une approche comparative mais en la recentrant dans un même espace national, il serait sans doute intéressant d'engager la recherche dans une comparaison entre les municipalités de plusieurs provinces canadiennes. Cela permettrait d'observer si des fenêtres d'opportunité politique se sont créées ailleurs qu'au Québec, de connaître quelles variables structurent les politiques locales de l'ethnicité dans les autres provinces et, en définitive, de mieux comprendre la dynamique à l'œuvre au Québec.

De nombreux aspects sont encore à explorer. Ainsi, des investigations scientifiques concernant les politiques locales d'intégration et une approche selon les catégories sociales de l'immigration les moins étudiées mériteraient d'être développées.