

**LES POLITIQUES D'INCLUSION DES IMMIGRANTS ET DES MINORITÉS
ETHNOCULTURELLES À BRUXELLES ET MONTRÉAL : TENSIONS ENTRE
IDENTITÉS COLLECTIVES, CADRES DE PENSÉE ET INSTRUMENTS D'ACTION
PUBLIQUE**

DAVID CARPENTIER

Thèse soumise à l'Université d'Ottawa
dans le cadre des exigences du programme de
doctorat en science politique

École d'études politiques
Faculté des sciences sociales
Université d'Ottawa

© David Carpentier, Ottawa, Canada, 2026

Résumé

Cette thèse porte sur les dynamiques identitaires et l'action publique dans les métropoles où coexistent, sur un même territoire, plusieurs cadres de pensée en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Elle compare les cas de Bruxelles et Montréal, deux villes linguistiquement divisées et cosmopolites, où les politiques d'inclusion sont traversées par des tensions entre différentes conceptions de l'appartenance. En adoptant une approche inspirée du néo-institutionnalisme sociologique, la thèse analyse la relation entre identités collectives, cadres de pensée en matière d'inclusion et instruments d'action publique.

À partir de 83 entretiens semi-dirigés, elle étudie la saillance des identités bruxelloise et flamande, dans le premier cas, et montréalaise, québécoise et canadienne, dans le second. Elle analyse également la manière dont les acteurs responsables des politiques d'inclusion se représentent les éléments constitutifs de ces identités, de même que les paramètres et les attentes qui structurent les cadres de pensée qui leur sont associées. Enfin, elle examine la correspondance entre ces cadres et les instruments d'action publique produits par les institutions bruxelloises et par la Ville de Montréal.

La thèse propose un cadre d'analyse cognitif et relationnel permettant d'appréhender différemment les politiques d'inclusion. D'une part, elle apporte une nuance importante à la littérature sur les modèles nationaux d'intégration en montrant que les identités urbaines peuvent alimenter des cadres de pensée en matière d'inclusion qui divergent des principales approches nationales et étatiques. D'autre part, elle invite à relativiser les conclusions des travaux sur le tournant local des politiques d'intégration. Plus spécifiquement, elle montre que les politiques élaborées par les municipalités sont loin d'être pleinement autonomes et qu'elles s'inscrivent plutôt dans des dynamiques relationnelles avec les autres ordres de gouvernement.

Mots-clés : inclusion des immigrants ; diversité ethnoculturelle ; identités collectives ; cadres de pensée ; instruments d'action publique ; gouvernance multiniveau ; néo-institutionnalisme sociologique.

Abstract

This dissertation investigates the relationship between identity dynamics and public action in metropolitan contexts marked by the coexistence, within a single territory, of multiple frames of thought concerning the inclusion of immigrants and ethnocultural minorities. It compares the cases of Brussels and Montréal, two linguistically divided and cosmopolitan cities in which inclusion policies are shaped by tensions between competing conceptions of belonging. Drawing on an approach inspired by sociological neo-institutionalism, the dissertation analyzes the interrelationship between collective identities, frames of thought on inclusion, and public policy instruments.

Based on 83 semi-structured interviews, the dissertation examines the salience of Brussels and Flemish identities in the first case, and of Montréal, Québécois, and Canadian identities in the second. It also analyzes how actors involved in inclusion policies represent the constitutive elements of these identities, as well as the parameters and expectations that structure the frames of thought associated with them. Finally, it examines the extent to which these frames correspond to the public policy instruments produced by Brussels institutions and by the City of Montréal.

This dissertation proposes a cognitive and relational analytical framework that offers a different way of understanding inclusion policies. On the one hand, it adds an important nuance to the literature on national models of integration by showing that urban identities can feed into frames of reference on inclusion that diverge from the main national and state-level approaches. On the other hand, it calls for a more cautious reading of the conclusions drawn by studies on the local turn in integration policies. More specifically, it shows that policies developed by municipalities are far from fully autonomous and are instead embedded in relational dynamics with other orders of government.

Keywords: immigrant inclusion; ethnocultural diversity; collective identities; frames of thought; public policy instruments; multilevel governance; sociological neo-institutionalism.

Remerciements

Cette thèse a bénéficié du soutien financier de plusieurs institutions et organismes, dont le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa et le ministère des Collèges et des Universités de l'Ontario. Je les remercie d'avoir contribué à rendre ce travail possible.

Ma reconnaissance va à François Rocher, mon directeur de recherche. Il est la raison première de mon inscription au doctorat en science politique à l'Université d'Ottawa. Je tiens à le remercier pour son engagement, son encadrement et sa complicité intellectuelle. Ma gratitude va aussi aux membres du jury, Hassan Bousetta, Mireille McLaughlin, Anne Mévellec et Luc Turgeon.

Cette thèse doit beaucoup aux 93 personnes qui ont accepté de se prêter à l'exercice de l'entretien. Je leur adresse mes remerciements pour la richesse de leurs réflexions et, plus largement, pour leur engagement au service du bien commun. Par leur travail, elles contribuent à rendre nos sociétés plus inclusives. Cela mérite d'être souligné.

Un merci tout spécial à David Sanschagrin pour son soutien moral et intellectuel. Je tiens également à remercier Ilke Adam, Éric Bélanger, Antoine Bilodeau et Tommaso Vitale pour leur accueil respectif à la Vrije Universiteit Brussel, à l'Université McGill, à l'Université Concordia et à Sciences Po Paris. Je dois aussi beaucoup à Bob White, qui a été un interlocuteur précieux.

Je suis reconnaissant envers mes proches et mes collègues qui m'ont soutenu dans cette aventure, surtout : Chloe Bell, Philippe Chassé, Marc-André Bouvette, Julian Clarenne, Frédérick Desbiens, Julien Coulombe-Bonnafoos, Maxime Hayet, Philippe Léger, Marlot Marlot, Félix Mathieu, Jessy Paquet-Méthot et Bénédicte Santoire.

Enfin, je souhaite exprimer ma reconnaissance à ma famille, dont mes parents, Sylvie Coutu et Claude Carpentier, pour avoir contribué à faire de moi la personne que je suis devenu. Je dédie cette thèse à ma grand-mère, Jeannine St-Pierre, qui nous a quittés alors que je réalisais mon terrain de recherche à Bruxelles.

Table des matières

RÉSUMÉ	II
ABSTRACT.....	III
REMERCIEMENTS	IV
TABLE DES MATIÈRES	V
LISTE DES TABLEAUX.....	VIII
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	X
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
BRUXELLES ET MONTRÉAL : DES MÉTROPOLIS FRAGMENTÉES.....	3
QUESTIONS DE RECHERCHE ET OBJECTIFS ANALYTIQUES	5
DÉPLACER L'ANALYSE DES MODÈLES NATIONAUX VERS L'ACTION PUBLIQUE.....	6
ORGANISATION GÉNÉRALE DE LA THÈSE	7
CHAPITRE 1. ANALYSER LES POLITIQUES D'INCLUSION À L'ÉCHELLE URBAINE : CADRE THÉORIQUE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE	9
1.1 CADRE THÉORIQUE : DE L'INTÉGRATION À L'INCLUSION	9
1.1.1 Définir l'inclusion et les politiques d'inclusion.....	9
1.1.2 Revisiter les travaux sur le « tournant local » des politiques d'intégration	12
1.1.3 Mobiliser le néo-institutionnalisme sociologique comme cadre d'analyse	29
1.1.4 Penser l'inclusion comme rapport entre identités, cadres de pensée et instruments ...	37
1.2 DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE : UNE COMPARAISON URBAINE ET INTERPRÉTATIVE	41
1.2.1 Adopter une posture interprétative.....	41
1.2.2 Comparer Bruxelles et Montréal.....	42
1.2.3 Croiser les entretiens et l'analyse documentaire.....	46
CONCLUSION DU CHAPITRE	56
PARTIE I – ANALYSE DU CAS BRUXELLOIS.....	58
<i>INTRODUCTION DE LA PARTIE I</i>	<i>59</i>
CHAPITRE 2. IDENTITÉS COLLECTIVES ET CADRES D'INCLUSION À BRUXELLES	74
2.1 LA PRÉGNANCE DES IDENTITÉS COLLECTIVES À BRUXELLES.....	75
2.1.1 La prégnance de l'identité bruxelloise	75
2.1.2 La prégnance de l'identité flamande.....	77
2.2 LES REPRÉSENTATIONS DES IDENTITÉS COLLECTIVES À BRUXELLES	80
2.2.1 La définition de l'identité bruxelloise.....	81
2.2.2 La définition de l'identité flamande.....	90

2.3 LES CADRES DE PENSÉE DE L'INCLUSION À BRUXELLES	97
2.3.1 Les paramètres du cadre de pensée bruxellois	98
2.3.2 Les paramètres du cadre de pensée flamand	100
2.4 LES ATTENTES ASSOCIÉES AUX CONCEPTIONS DE L'INCLUSION À BRUXELLES	104
2.4.1 Les attentes liées au cadre de pensée bruxellois	105
2.4.2 Les attentes liées au cadre de pensée flamand	109
CONCLUSION DU CHAPITRE	114
 CHAPITRE 3. INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE BRUXELLOIS ET CADRES DE L'INCLUSION.....	116
3.1 LE SYSTÈME DE GOUVERNANCE MULTINIVEAU DE L'INCLUSION À BRUXELLES.....	117
3.1.1 Les paramètres institutionnels belges de l'inclusion	117
3.1.2 Les paramètres institutionnels flamands de l'inclusion	123
3.2 LES INSTRUMENTS BRUXELLOIS ET LES CADRES DE L'INCLUSION.....	129
3.2.1 Les instruments normatifs bruxellois de l'inclusion.....	131
3.2.2 Les instruments organisationnels bruxellois de l'inclusion	144
3.2.3 Les instruments opérationnels bruxellois de l'inclusion.....	154
CONCLUSION DU CHAPITRE	166
 <i>CONCLUSION DE LA PARTIE I.....</i>	<i>169</i>
 PARTIE II – ANALYSE DU CAS MONTRÉALAIS	175
<i>INTRODUCTION DE LA PARTIE II</i>	<i>176</i>
 CHAPITRE 4. IDENTITÉS COLLECTIVES ET CADRES D'INCLUSION À MONTRÉAL	191
4.1 LA PRÉGNANCE DES IDENTITÉS COLLECTIVES À MONTRÉAL	192
4.1.1 La prégnance de l'identité québécoise.....	192
4.1.2 La prégnance de l'identité canadienne.....	195
4.1.3 La prégnance de l'identité montréalaise	197
4.2 LES REPRÉSENTATIONS DES IDENTITÉS COLLECTIVES À MONTRÉAL	201
4.2.1 La définition de l'identité québécoise.....	201
4.2.2 La définition de l'identité canadienne.....	208
4.2.3 La définition de l'identité montréalaise	213
4.3 LES CADRES DE PENSÉE DE L'INCLUSION À MONTRÉAL.....	222
4.3.1 Les paramètres du cadre de pensée québécois	223
4.3.2 Les paramètres du cadre de pensée canadien.....	226
4.3.3 Les paramètres du cadre de pensée montréalais	229
4.4 LES ATTENTES ASSOCIÉES AUX CONCEPTIONS DE L'INCLUSION À MONTRÉAL	234
4.4.1 Les attentes liées au cadre de pensée québécois	235
4.4.2 Les attentes liées au cadre de pensée canadien	239
4.4.3 Les attentes liées au cadre de pensée montréalais	242
CONCLUSION DU CHAPITRE	246

CHAPITRE 5. INSTRUMENTS D’ACTION PUBLIQUE MONTRÉALAIS ET CADRES DE L’INCLUSION.....	249
5.1 LE SYSTÈME DE GOUVERNANCE MULTINIVEAU EN INCLUSION À MONTRÉAL	250
5.1.1 Les paramètres institutionnels canadiens de l’inclusion.....	250
5.1.2 Les paramètres institutionnels québécois de l’inclusion.....	257
5.2 LES INSTRUMENTS MONTRÉALAIS ET LES CADRES DE L’INCLUSION.....	265
5.2.1 Les instruments normatifs montréalais en inclusion.....	266
5.2.2 Les instruments organisationnels montréalais en inclusion.....	274
5.2.3 Les instruments opérationnels montréalais en inclusion	286
CONCLUSION DU CHAPITRE	299
 <i>CONCLUSION DE LA PARTIE II</i>	 302
 CONCLUSION GÉNÉRALE	 309
RÉSULTATS DE LA RECHERCHE	309
CONTRIBUTIONS THÉORIQUES ET EMPIRIQUES	317
LIMITES DE LA RECHERCHE	320
PISTES DE RECHERCHE FUTURES	322
 BIBLIOGRAPHIE.....	 324
 ANNEXES	 358
ANNEXE 1. LISTE DES PARTICIPANTS DU CAS BRUXELLOIS	359
ANNEXE 2. LISTE DES PARTICIPANTS DU CAS MONTRÉALAIS	361
ANNEXE 3. QUESTIONNAIRE DU CAS BRUXELLOIS	363
ANNEXE 4. QUESTIONNAIRE DU CAS MONTRÉALAIS	364
ANNEXE 5. GRILLE D’ANALYSE DU CAS BRUXELLOIS.....	365
ANNEXE 6. GRILLE D’ANALYSE DU CAS MONTRÉALAIS.....	368
ANNEXE 7. FORMULAIRE DE CONSENTEMENT POUR LES ENTRETIENS	370

Liste des tableaux

Tableau 1. Questions de recherche de la thèse.....	5
Tableau 2. Apports et limites théoriques des travaux sur les politiques locales d'inclusion	29
Tableau 3. Réponses aux limites théoriques des travaux sur les politiques locales d'inclusion...	40
Tableau 4. Noyau institutionnel et sphère d'activité des participants à Bruxelles.....	49
Tableau 5. Identité linguistique et origines ethnoculturelles des participants à Bruxelles	49
Tableau 6. Noyau institutionnel et sphère d'activité des participants à Montréal	50
Tableau 7. Identité linguistique et origines ethnoculturelles des participants à Montréal	51
Tableau 8. Dimensions analytiques des grilles d'entretien.....	53
Tableau 9. Sources des documents publics en matière d'inclusion dans le cas bruxellois	54
Tableau 10. Sources des documents publics en matière d'inclusion dans le cas montréalais	55
Tableau 11. Répartition des compétences en Belgique entre les ordres de gouvernement.....	61
Tableau 12. Mécanismes de représentation et niveau d'autonomie des acteurs institutionnels dans le cas bruxellois.....	65
Tableau 13. Évolution du poids démographique des Belges d'origine étrangère dans les communes bruxelloises entre 2000 et 2023	70
Tableau 14. Évolution du poids démographique des non-Belges dans les communes bruxelloises entre 2000 et 2023.....	71
Tableau 15. Prégnance des identités collectives dans le cas bruxellois	80
Tableau 16. Éléments constitutifs des identités collectives dans le cas bruxellois.....	97
Tableau 17. Paramètres des cadres de pensée de l'inclusion dans le cas bruxellois.....	104
Tableau 18. Attentes liées aux cadres de pensée de l'inclusion dans le cas bruxellois.....	114
Tableau 19. Paramètres institutionnels du gouvernement belge en matière d'inclusion	123
Tableau 20. Paramètres institutionnels de la Communauté flamande en matière d'inclusion....	129
Tableau 21. Instruments normatifs bruxellois en matière d'inclusion	144
Tableau 22. Instruments organisationnels bruxellois en matière d'inclusion	153
Tableau 23. Instruments opérationnels bruxellois en matière d'inclusion.....	166
Tableau 24. Répartition des compétences au Canada entre les ordres de gouvernement	178
Tableau 25. Évolution du poids démographique des immigrants dans les arrondissements montréalais entre 2001 et 2021	186

Tableau 26. Évolution du poids démographique des résidents non permanents dans les arrondissements montréalais de 2001 à 2021	188
Tableau 27. Prégnance des identités collectives dans le cas montréalais	201
Tableau 28. Éléments constitutifs des identités collectives dans le cas montréalais	222
Tableau 29. Paramètres des cadres de pensée de l'inclusion dans le cas montréalais	234
Tableau 30. Attentes liées aux cadres de pensée de l'inclusion dans le cas montréalais	246
Tableau 31. Paramètres institutionnels du gouvernement du Canada en matière d'inclusion....	256
Tableau 32. Paramètres institutionnels du gouvernement du Québec en matière d'inclusion....	265
Tableau 33. Instruments normatifs montréalais en matière d'inclusion	274
Tableau 34. Instruments organisationnels montréalais en matière d'inclusion	285
Tableau 35. Instruments opérationnels montréalais en matière d'inclusion	298

Liste des abréviations

ADS+	Analyse différenciée selon les sexes dans une perspective intersectionnelle
ASBL	Association sans but lucratif
BAPA	Bureau d'intégration pour primo-arrivants
BINAM	Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal
BON	Het Brusselse Onthaalbureau voor anderstalige Nieuwkomers
BQ	Bloc québécois
BRDS	Bureau de la commissaire à la lutte au racisme et aux discriminations systémiques
CAQ	Coalition Avenir Québec
CBAI	Centre bruxellois d'action interculturelle
CD&V	Christen-Democratisch en Vlaams
CIM	Conseil interculturel de Montréal
COCOF	Commission communautaire française
COCOM	Commission communautaire commune
CMCE	Cabinet de la mairesse et du comité exécutif
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CPAS	Centre public d'action sociale
CRACS	Centre régional d'appui à la cohésion sociale
CRBC	Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale
CRPI	Commissariat royal à la politique des immigrés
DéFI	Démocrate fédéraliste indépendant
EVA	Extern Verzelstandigd Agentschap Integratie & Inburgering
IBSA	Institut bruxellois de statistique et d'analyse
MI	Programme Montréal inclusive
MCCI	Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration
MICC	Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
MIDI	Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
MIFI	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration
MR	Mouvement réformateur
NPD	Nouveau Parti démocrate
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie

OCPM	Office de consultations publiques de Montréal
Open VLD	Open Vlaamse Liberalen en Democraten
PAC	Programme d'appui aux collectivités
PALO	Programme d'appui aux langues officielles
PC	Patrimoine canadien
PCC	Parti conservateur du Canada
PLC	Parti libéral du Canada
PLQ	Parti libéral du Québec
PMI	Programme Montréal interculturel
PMLCR	Programme de multiculturalisme et de lutte contre le racisme
PQ	Parti québécois
PS	Parti socialiste
QS	Québec solidaire
PRBC	Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale
RCM	Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal
SDIS	Service de la diversité et de l'inclusion sociale
SDSS	Service de la diversité sociale et des sports
TIP	Programme territoires d'inclusion prioritaires
VB	Vlaams Belang
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie

Introduction générale

En sociologie des migrations, la question des modèles nationaux d'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles dans les démocraties libérales occidentales a donné lieu à la production de nombreuses recherches comparatives au cours de trente dernières années (Bertossi & Duyvendak, 2009 ; Favell, 1998 ; Koopmans & Statham, 1999 ; Laurence & Vaisse, 2006 ; Jacobs & Rea, 2007). Inspirées par les travaux fondateurs de Rogers Brubaker (1992) sur l'Allemagne et la France, ces études affirment généralement que les « idiomes culturels de la nation » — c'est-à-dire la manière dont une société se représente son rapport à la diversité ethnoculturelle — influencent le contenu des politiques d'accès à la citoyenneté. Ces modèles, que Marco Martiniello (1995) désigne comme des « philosophies d'intégration » et Ilke Adam (2013) comme des « cadres de pensée de l'intégration », touchent aussi plus largement l'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles, de même que les rapports entre majorité et minorités au sein d'un même État. À cet effet, Stephen Castles (1994, 1995) en propose trois grandes catégories. D'abord, les modèles différentialistes, qui visent la séparation culturelle et la préservation des spécificités de chaque groupe, en favorisant leur coexistence parallèle. Ce type de modèle caractérise les sociétés comme l'Afrique du Sud de l'apartheid et les États-Unis à l'époque de la ségrégation institutionnalisée. Il apparaît toutefois éloigné des politiques publiques contemporaines des États occidentaux modernes. Ensuite, les modèles assimilationnistes, qui ont pour objectif l'homogénéité culturelle et la participation des immigrants à la société d'accueil par l'intermédiaire de leur acculturation et de leur adaptation à la culture dominante (Schnapper, 2007). Le républicanisme français et le modèle danois sont historiquement associés à ce courant, alors que plusieurs recherches mettent en avant un tournant néo-assimilationniste en Europe depuis le début des années 2000 (Joppke, 2007 ; Ambrosini & Boccagni, 2015). Puis, les modèles pluralistes valorisent l'hétérogénéité culturelle et la participation des immigrants par la reconnaissance et la prise en compte de leurs différences (Kymlicka, 2017). Les politiques multiculturalistes en Australie, au Canada et au Royaume-Uni s'inscrivent généralement dans cette troisième catégorie.

Or, la perspective qui postule l'existence de modèles nationaux cohérents a été critiquée notamment sur deux principaux fronts. La première critique remet en cause son biais en faveur de l'État-nation unitaire, déployant du centre vers la périphérie les mêmes normes, et insiste sur la

fragmentation interne pouvant caractériser certains pays, notamment les fédérations multinationales (Gagnon & Tully, 2001). Ces systèmes sont composés de plusieurs communautés politiques dont l'autonomie institutionnelle leur permet d'exprimer leurs préférences sur les questions touchant l'identité et l'immigration. De ce fait, plusieurs modèles peuvent ainsi coexister, voire se concurrencer, dans un même État. C'est notamment le cas en Belgique (Adam & Jacobs, 2014 ; Adam & Martiniello, 2013), au Canada (Labelle, Rocher & Rocher, 1995) et en Espagne (Conversi & Jeram, 2017 ; Larroque Aranguren, 2012). La deuxième critique met en lumière un « tournant local » des politiques d'intégration et montre dans quelle mesure celles-ci tendent à s'écarter des modèles nationaux (Zapata-Barrero, Caponio & Scholten, 2017). Autrement dit, au cours des dernières décennies, les municipalités ont développé une action publique originale dans ce domaine, qui entrerait de plus en plus en tension avec les orientations des gouvernements régionaux et étatiques dont elles relèvent pourtant (Dekker et al., 2015 ; Scholten 2018). En ce sens, plusieurs chercheurs soutiennent que l'élaboration des politiques aux échelles locale et nationale obéit à des logiques institutionnelles distinctes (Jørgensen, 2012 ; Poppelaars & Scholten, 2008), les municipalités étant notamment portées par un plus grand pragmatisme (Schiller, 2015) et par une ouverture plus marquée à la diversité (Joly, 1992 ; White, 2021).

Ces deux critiques ont respectivement alimenté plusieurs études, mais aucune, à notre connaissance, ne les a explicitement mises en dialogue. Les travaux portant sur la relation entre les modèles d'intégration au sein de fédérations plurinationales ne se sont pas intéressés à la manière dont certaines municipalités doivent composer, dans le développement de leurs politiques, avec ce conflit d'orientations normatives. De la même manière, les recherches sur le « tournant local » des politiques d'intégration n'ont pas explicitement examiné le cas de municipalités devant naviguer avec la présence sur leur territoire de plusieurs modèles d'intégration. À la lumière de ce constat, nous avons mené une étude sur la politique d'intégration des immigrants de la Ville de Montréal (Carpentier, 2022), qui a mis en lumière l'importance de la concurrence entre le multiculturalisme canadien et l'interculturalisme québécois dans la manière dont les acteurs municipaux problématisent les enjeux liés à l'immigration et à la diversité ethnoculturelle. En élargissant la focale, la présente thèse prolonge ce travail et propose une analyse comparative des interrelations et des tensions entre les cadres de pensée en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Bruxelles et à Montréal. Plus spécifiquement, nous nous penchons

sur le rapport entre ces cadres de pensée — pour reprendre à notre compte le concept d’Ilke Adam —, les identités collectives globales qui les alimentent et les instruments d’action publique qui s’en inspirent.

Cette thèse avance l’idée selon laquelle les politiques d’inclusion élaborées et mise en œuvre par les métropoles fragmentées ne constituent pas simplement des déclinaisons locales de modèles nationaux d’intégration. Elle montre plutôt que ces politiques deviennent des espaces de médiation et de négociation entre plusieurs conceptions concurrentes de l’appartenance collective, portées par des institutions et des acteurs inscrits à différentes échelles territoriales.

Bruxelles et Montréal : des métropoles fragmentées

Dans leur aire géographique respective, Bruxelles et Montréal sont historiquement reconnues comme d’importantes métropoles cosmopolites. Elles se distinguent tout particulièrement puisqu’elles font partie des rares villes où coexistent plusieurs cadres de pensée en matière d’inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. À cela s’ajoute leur inscription respective dans un système de gouvernance multiniveau. Dans le domaine de l’inclusion, l’action publique qui y est déployée varie ainsi selon les échelles et les institutions, ce qui rend leur réalité particulièrement complexe à cerner.

Sur le plan sociologique, Bruxelles et Montréal sont des villes linguistiquement et culturellement divisées. Elles sont majoritairement francophones et disposent respectivement de minorités néerlandophone et anglophone bénéficiant de droits linguistiques juridiquement protégés. La croissance de l’immigration s’accompagne dans les deux villes d’une transformation des équilibres démographiques et linguistiques. À Bruxelles, la part des Belges d’origine étrangère et des non-Belges est passée de 48,2 % à 76,6 % entre 2000 et 2023 (Statbel, 2025), tandis que le français et le néerlandais ont reculé comme langues déclarées, au profit notamment de l’anglais (Saeys, 2024). À Montréal, la part des immigrants et des résidents non permanents est passée de 28,4 % à 40,4 % entre 1996 et 2023 (Service du développement économique, 2021), alors que le français a connu un recul à la fois comme première langue officielle parlée et comme langue maternelle, dans un contexte de progression relative de l’anglais et des autres langues (Statistique Canada, 2019, 2025a). De plus, autant en Belgique qu’au Canada se superposent plusieurs cadres de pensée en

matière d'inclusion. Dans le premier cas, « un nationalisme ethnoculturel » en Flandre et un « nationalisme électif et citoyen » en Wallonie, s'inspirant respectivement des modèles multiculturaliste danois et assimilationniste français, ont donné lieu à des philosophies de l'intégration « qui se sont développées dans des directions opposées » (Martiniello, 1996, p. 91 et 87). De la même manière, à Montréal, les nationalismes canadien et québécois ont débouché respectivement sur des politiques de multiculturalisme et de convergence culturelle — ou d'interculturalisme (Bouchard, 2012) — qui « reposent sur des objectifs contradictoires impossibles à réconcilier dans le cadre politique actuel » (Labelle, Rocher & Rocher, 1997, p. 213).

Sur le plan institutionnel, les deux métropoles s'inscrivent dans des systèmes de gouvernance multiniveau complexe, qui impliquent une action publique éclatée en matière d'inclusion. À cet égard, un nombre important de pouvoirs publics compétents interviennent simultanément dans ce domaine. À Bruxelles¹, la « politique d'intégration des immigrés » est une compétence communautaire, exercée par la Communauté flamande depuis le début des années 1980, et par la COCOF, depuis 1992 (Adam, 2013). Ces deux entités ont respectivement créé, en 2004 et 2013, un parcours d'intégration civique et un parcours d'accueil pour primo-arrivants (Xhardez, 2016). De plus, la COCOF a formalisé au début des années 2000 son intervention en matière de cohésion sociale, qui implique la majorité des 19 communes bruxelloises. La VGC est également responsable, depuis la même période, de l'élaboration et de la mise en œuvre d'initiatives visant le vivre-ensemble. D'autre part, au Canada, la province du Québec détient depuis 1991 la compétence quasi exclusive des services d'établissement et d'intégration des immigrants sur son territoire (Bibliothèque du Parlement, 2018a). Les municipalités participent à cette politique d'intégration provinciale depuis la fin des années 1990, par le biais d'ententes pluriannuelles de financement, dont la première a été conclue avec la Ville de Montréal en 1999 (Fourrot, 2013). Cette dernière mène aussi depuis la fin des années 1980 des actions propres dans ces domaines. En parallèle, le gouvernement fédéral canadien reste compétent pour les services liés au multiculturalisme, ainsi qu'en matière de maintien et de promotion du patrimoine multiculturel, tout comme du bilinguisme officiel.

¹ Dans cette thèse, les institutions bruxelloises renvoient à un ensemble de pouvoirs publics de proximité au cœur de la gouvernance métropolitaine : la Région de Bruxelles-Capitale, les 19 communes bruxelloises, la COCOF, la Commission communautaire flamande (Vlaamse Gemeenschapscommissie [VGC]) et la Commission communautaire commune (COCOM). L'introduction contextuelle de la partie I explique leur fonctionnement.

En somme, Bruxelles et Montréal donnent à voir un phénomène de territorialisation de l'action publique en matière d'inclusion, dans un contexte marqué par une certaine ambiguïté référentielle. Dès lors, ces deux villes offrent un terrain particulièrement fécond pour analyser l'articulation — et les tensions à l'œuvre — entre les identités collectives, les cadres de pensée en matière d'inclusion et les instruments d'action publique qui en découle. Telle est l'ambition principale de cette thèse.

Questions de recherche et objectifs analytiques

Cette thèse a pour objet les cadres de pensée en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles et, de manière corollaire, les identités collectives qui les alimentent et les instruments d'action publique qui en découlent à Bruxelles et Montréal. Afin de saisir adéquatement leur rapport et les points de tension pouvant exister entre eux, nous proposons de répondre à sept questions de recherche, réparties en quatre dimensions analytiques (voir le *Tableau 1*).

Tableau 1. Questions de recherche de la thèse

Dimensions analytiques	Questions de recherche
Identités collectives	1. Comment les acteurs appréhendent-ils la prégnance des identités collectives dans ces villes ? 2. Comment les acteurs définissent-ils les éléments constitutifs de ces identités collectives ?
Cadres de pensée	3. Comment ces acteurs définissent-ils les paramètres généraux des cadres de pensée en matière d'inclusion ? 4. Comment ces acteurs appréhendent-ils les attentes spécifiques en matière d'inclusion associées à ces cadres de pensée ?
Instruments d'action publique	5. Comment le système de gouvernance multiniveau de l'action publique en matière d'inclusion se structure-t-il dans ces villes ? 6. Comment les instruments régionaux et municipaux s'inscrivent-ils dans les cadres de pensée en matière d'inclusion ?
Articulation des cadres de pensée	7. Comment les cadres de pensée en matière d'inclusion entrent-ils concrètement en tension ?

Notre thèse poursuit trois objectifs généraux. Le premier est d'identifier et de reconstituer, à partir du discours des acteurs des politiques, les identités collectives et les cadres de pensée en matière d'inclusion significatifs à Bruxelles et à Montréal. Le deuxième est d'examiner, à partir de

l'analyse de documents publics et du discours des acteurs, la congruence entre ces cadres de pensée et les instruments d'action publique produits par les institutions bruxelloises et la Ville de Montréal. Enfin, le troisième objectif est de révéler les tensions concrètes entre ces cadres de pensée qui se dégagent des débats politiques et institutionnels à propos des instruments bruxellois et montréalais.

Déplacer l'analyse des modèles nationaux vers l'action publique

Cette thèse s'inscrit dans une tradition intellectuelle particulière : l'étude des rapports entre majorité et minorités ethnoculturelles. Au Québec, plusieurs universitaires y ont contribué, dont Alain-G. Gagnon, Micheline Labelle, François Rocher, Félix Mathieu et Gérard Bouchard. Leurs recherches ont notamment nourri une réflexion sur l'articulation entre nationalisme et pluralisme. Cette perspective fait toutefois l'objet de critiques croissantes, en particulier de la part de travaux qui plaident pour un renouveau des études migratoires. Mireille Paquet et al. (2022, p. 9) invitent ainsi à déplacer le regard vers les réalités matérielles, politiques, institutionnelles et sociales de l'immigration, plutôt que de faire des dynamiques vécues par le groupe majoritaire le prisme principal d'analyse. À cet effet, il est vrai que la production scientifique sur le sujet a longtemps été marquée par un certain déséquilibre, laissant dans l'ombre les expériences vécues des immigrants ainsi que leur rapport aux politiques publiques, pour se concentrer sur les intérêts des majorités ethnoculturelles.

Nous estimons toutefois qu'il est non seulement difficile, mais aussi peu souhaitable d'aller complètement « [a]u-delà des questions identitaires et culturelles » (Paquet et al., 2022, p. 11), alors que celles-ci interrogent continuellement des sociétés nationales comme le Québec et la Flandre. L'enjeu n'est donc pas d'abandonner l'analyse des rapports entre majorité et minorités ethnoculturelles, mais plutôt de l'actualiser. C'est dans cette perspective que s'inscrit cette thèse. Elle cherche à prolonger cette tradition intellectuelle tout en tenant compte de certaines de ses limites, notamment celles relevées par Catherine Xhardez, Adèle Garnier et Mireille Paquet (2025, p. 7), qui soulignent que les travaux réalisés dans ce sillage s'intéressent rarement aux « rouages de l'action publique en immigration ». En ce sens, cette thèse entend dépasser les analyses exclusivement centrées sur les discours politiques officiels, afin d'examiner plus finement la

manière dont les acteurs comprennent les enjeux d'inclusion, et dont leurs représentations se traduisent dans les instruments d'action publique.

La thèse propose ainsi de déplacer la focale analytique. Plutôt que d'opposer l'étude des dynamiques identitaires à celle de l'action publique, elle les appréhende conjointement à partir de trois dimensions : les identités collectives, les cadres de pensée en matière d'inclusion et les instruments d'action publique. Ce déplacement permet d'analyser les politiques d'inclusion non seulement comme des réponses institutionnelles à la diversité ethnoculturelle, mais aussi comme des lieux de médiation entre des conceptions concurrentes de l'appartenance.

Organisation générale de la thèse

Cette thèse comprend cinq chapitres. Le premier présente le cadre de la recherche, tandis que les quatre suivants sont des analyses empiriques regroupées en deux parties, consacrées respectivement aux cas bruxellois et montréalais. Chacune de ces parties comprend également une introduction contextuelle et une conclusion portant sur les tensions entre les cadres de pensée.

Dans le chapitre 1, nous situons cette thèse par rapport à la littérature, développons notre cadre d'analyse et détaillons la méthodologie de la recherche. Sur le plan théorique, nous définissons la notion d'inclusion, présentons les travaux sur le « tournant local » des politiques d'intégration, puis mobilisons le néo-institutionnalisme sociologique afin de dégager notre propre cadre d'analyse. Sur le plan méthodologique, nous précisons notre posture interprétativiste en sciences sociales, présentons notre cadre comparatif et justifions la sélection des cas d'étude. Enfin, nous abordons les modes de collecte et d'analyse des données, en plus de décrire la réalisation de nos terrains de recherche dans les deux villes étudiées.

Dans les chapitres 2 et 4, nous analysons les identités collectives globales et les cadres de pensée en matière d'inclusion, respectivement à Bruxelles et à Montréal. Pour ce faire, nous nous appuyons sur le discours des acteurs responsables des politiques d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. En ce qui concerne les identités collectives, nous examinons d'abord la prégnance des identités bruxelloise et flamande dans le premier cas, puis des identités montréalaise, québécoise et canadienne dans le second. Nous étudions ensuite la manière dont les

acteurs définissent ces identités et conçoivent leurs transformations. Relativement aux cadres de pensée, nous présentons d’abord les principaux paramètres à partir desquels ils se structurent, avant de nous pencher sur les attentes auxquelles ces cadres sont généralement associés.

Dans les chapitres 3 et 5, nous analysons les instruments d’action publique en matière d’inclusion, respectivement à Bruxelles et à Montréal. Pour ce faire, nous nous appuyons sur l’analyse de politiques publiques et du discours des acteurs. Nous explorons d’abord le fonctionnement des systèmes de gouvernance multiniveau en matière d’inclusion. Nous montrons dans quelle mesure ces systèmes sont structurés par de grands paramètres institutionnels : ceux du gouvernement belge et de la Communauté flamande dans le premier cas, et ceux du gouvernement fédéral et du gouvernement québécois dans le second. Nous examinons ensuite les principaux instruments d’action publique en matière d’inclusion produits, d’une part, par les institutions bruxelloises et, d’autre part, par la Ville de Montréal. Plus spécifiquement, nous étudions les instruments normatifs, organisationnels et opérationnels dans ce domaine et établissons comment ils s’inscrivent dans les cadres de pensée précédemment analysés.

La conclusion générale revient sur les principaux résultats de la recherche en croisant les enseignements tirés des cas bruxellois et montréalais. Elle met en évidence les convergences et les différences observées entre les deux terrains, tout en les rapportant aux questions de recherche et aux dimensions analytiques présentées en introduction. Elle précise ensuite les principales limites de la démarche adoptée, avant d’ouvrir sur des pistes de recherche futures.

Chapitre 1. Analyser les politiques d'inclusion à l'échelle urbaine : cadre théorique et démarche méthodologique

Comment étudier l'interrelation, à partir d'une perspective urbaine, entre identités collectives, cadres de pensée en matière d'inclusion et instruments d'action publique ? Dans ce chapitre, nous présentons les principales considérations théoriques et méthodologiques sur lesquelles repose cette thèse. En nous appuyant sur la littérature consacrée au « tournant local » des politiques d'intégration et sur le néo-institutionnalisme sociologique en science politique, nous construisons un cadre d'analyse permettant d'examiner les cadres de pensée en matière d'inclusion comme un ensemble de représentations identitaires pouvant être saisies dans le discours des acteurs des politiques d'inclusion, de même que les instruments d'action publique qui s'y rattachent. Sur cette base, nous proposons une comparaison binaire des cas bruxellois et montréalais, inscrite dans une posture interprétativiste. Cette démarche repose sur la réalisation d'entretiens semi-dirigés auprès de responsables des politiques d'inclusion dans ces deux villes, ainsi que sur l'analyse de politiques publiques.

1.1 Cadre théorique : de l'intégration à l'inclusion

Cette section présente les fondements théoriques de la présente thèse et se divise en quatre parties. La première précise la manière dont nous définissons l'inclusion et les politiques publiques qui s'y rattachent. La deuxième partie présente une revue systématique de la littérature sur le tournant local des politiques d'« intégration », en mobilisant le triptyque théorique des trois « i » en analyse des politiques publiques. La troisième approfondit les principales perspectives théoriques retenues — le néo-institutionnalisme sociologique (Hall & Taylor, 1997) et les trois approches qui s'y rattachent — afin de construire, dans la quatrième, notre propre cadre d'analyse de type cognitif pour l'étude des politiques d'inclusion à Bruxelles et à Montréal.

1.1.1 Définir l'inclusion et les politiques d'inclusion

La littérature et les administrations publiques parlent encore majoritairement d'intégration. Avant de présenter le concept d'inclusion et les politiques qui en découlent, il est donc utile d'en rappeler les origines et d'exposer les critiques qui ont conduit à son rejet. La notion d'intégration est introduite originellement par Émile Durkheim (1897) pour décrire une société consensuelle

— caractérisée par des interactions nombreuses et de qualité entre les individus, ainsi que le partage de croyances communes — par opposition à une société anémique. L’usage de ce concept a progressivement évolué pour concerner aujourd’hui principalement les personnes issues de l’immigration, décrivant le double processus de participation et d’identification à la société d’accueil (Schnapper, 2007). Suivant la même logique, Han Entzinger et Renske Biezeveld (2003) distinguent deux dimensions de l’intégration : la dimension structurelle, qui renvoie à la participation pleine et entière aux institutions sociales, et la dimension culturelle, qui concerne le processus de socialisation aux valeurs et d’identification à la société d’accueil.

Toutefois, le concept d’intégration est aujourd’hui particulièrement critiqué. Alors qu’Abdemalek Sayad (1994, p. 13) souligne que « l’intégration supposerait l’intégrité de la personne, fondue mais pas dissoute dans le groupe », c’est-à-dire dans la majorité culturelle de son nouveau pays, Peter S. Li (2003) montre que l’utilisation de la notion d’intégration dans le discours public sur l’immigration renvoie plutôt à un objectif d’homogénéisation culturelle. Dans la même veine, Sarah Spencer (2022) identifie cinq écueils liés aux études mobilisant la notion d’intégration en analyse des politiques publiques : (1) elles sont normatives puisqu’elles présument que certaines actions ou des résultats sont souhaitables, alors que d’autres non ; (2) elles séparent les individus en créant une distinction entre le « nous » et les « autres », contribuant à la marginalisation des immigrants en renforçant leurs différences ; (3) elles présentent un imaginaire dépassé de la société d’accueil, conçue comme étant culturellement homogène ; (4) elles comportent un biais méthodologique qui survalorise l’appartenance au pays d’accueil et sous-estiment les identités multiples et diasporiques ; et (5) elles font reposer l’essentiel du fardeau de la participation des personnes immigrantes à leur nouvelle société sur leurs épaules et négligent les barrières structurelles qu’elles rencontrent.

Contrairement à certains chercheurs qui continuent d’utiliser le concept d’intégration pour analyser les politiques publiques (Favell, 2001a, 2021), notamment pour rester cohérents avec la littérature et le langage institutionnel, nous choisissons de ne pas l’adopter en raison de ses nombreuses limites. Nous lui préférons donc dans la présente thèse la notion d’inclusion. Même si cette dernière est moins mobilisée dans l’étude des politiques publiques relatives à l’immigration, elle permet toutefois d’en éviter plusieurs écueils. Quatre grandes approches théoriques, associées à

des objets de recherche variés, se dégagent de la littérature sur le sujet. La première envisage l'inclusion selon une perspective fondée sur les droits de la personne, en particulier les droits à l'égalité et à la dignité, et se penche sur le traitement de certains groupes désavantagés, comme les personnes en situation de handicap (Kimber, 2025 ; Sheppard, 2025). La deuxième l'aborde sous l'angle de l'équité éducative, en s'intéressant aux enjeux d'accessibilité et de réussite pour différents publics, notamment les personnes immigrantes et les minorités ethnoculturelles (Krischler, Powell & Pit-Ten Cate, 2019 ; Modood, 2012). La troisième appréhende l'inclusion selon une perspective critique et analyse les normes, les rapports de pouvoir et les systèmes d'oppression, entre autres en s'inspirant des approches féministes, intersectorielles et décoloniales (Butler, 2013 ; Jenkins, 2016). Enfin, la quatrième problématise ce concept sous l'angle du libéralisme démocratique en mettant l'accent sur la justice sociale, la cohésion sociale et la participation de tous à toutes les sphères de la société (Ben Brik & Brown, 2024 ; Dryzek, 1996 ; Moore, Amidon & Simmons, 2023).

Cette dernière perspective théorique s'avère particulièrement féconde pour l'analyse des politiques publiques visant les immigrants et les minorités ethnoculturelles. Anis Ben Brik et C. Taylor Brown (2024, p. 2) définissent l'inclusion sociale comme un concept multidimensionnel, multiniveau, dynamique, relationnel et contextuel, qui renvoie autant au processus qu'au résultat de la participation des individus et des groupes à la vie économique, sociale, politique et culturelle. Toutefois, cette approche tend à occulter les rapports de pouvoir qui découlent de la stratification sociale. En outre, la recherche de cohésion sociale qu'elle suppose peut parfois être interprétée comme un appel au conformisme ou même à l'homogénéité culturelle (Schiefer & van der Noll, 2017). Dans cette optique, une approche hybride articulant le libéralisme démocratique et les théories critiques permet de tenir compte des normes sociales dominantes qui structurent les définitions de l'inclusion et de ses objectifs (Ahmed, 2012).

Dans cette thèse, nous choisissons de nous inspirer de cette approche hybride de l'inclusion, qui combine libéralisme démocratique et théories critiques. Elle peut ainsi être définie comme un processus multidimensionnel, dynamique, relationnel et contextuel visant la participation et l'identification des personnes issues de l'immigration et des minorités ethnoculturelles à la société,

mais dont les modalités sont façonnées par des rapports de pouvoir et les attentes du groupe majoritaire.

Suivant cette conception, les politiques d'inclusion désignent l'ensemble des discours et des instruments produits par les pouvoirs publics concernant, d'une part, l'autonomisation individuelle des immigrants et, d'autre part, la régulation sociétale de la diversité ethnoculturelle, deux dimensions interdépendantes. La première catégorie de politiques cible surtout les nouveaux arrivants et vise à les doter des ressources nécessaires pour participer au cadre social existant (Favell, 2001a, 2001b ; Adam, 2013). Elle concerne notamment l'accueil, l'installation, l'apprentissage linguistique et l'insertion socio-économique. La seconde catégorie, qui touche principalement aux rapports entre la majorité et les minorités ethnoculturelles, établit le cadre normatif commun de la société et cherche à en préserver la cohésion (Rocher, 2011 ; Turgeon et Lapointe, 2019). Elle renvoie notamment aux normes linguistiques, au rapport au religieux dans l'espace public, ainsi qu'à la lutte contre le racisme et la discrimination.

Les politiques d'inclusion doivent être impérativement distinguées des « politiques d'immigration ». Ces dernières, au sens strict du terme, concernent le contrôle des frontières et les processus administratifs relatifs au statut juridique des nouveaux arrivants (Paquet, 2016 ; Paquet, Deschamps-Band & Garnier, 2022). Ces politiques incluent aussi la sélection et l'admission des immigrants internationaux, les procédures de visa temporaire et de résidence permanente ainsi que les mécanismes de naturalisation. Elles relèvent principalement de la compétence des gouvernements centraux et régionaux (Spiro, 2001) et ne font pas l'objet de la présente thèse.

1.1.2 Revisiter les travaux sur le « tournant local » des politiques d'intégration

Les études comparées sur les politiques publiques relatives à l'immigration en Occident se sont surtout intéressées au rôle névralgique des ordres de gouvernement² central et régional, tout en

² La notion politico-juridique d'« ordres de gouvernement » est utilisée pour décrire, dans les contextes fédéraux, des pouvoirs publics à la fois interdépendants et souverains dans leurs propres champs de compétence (Rocher, 2006). Elle est privilégiée à celles de « paliers » ou de « niveaux », qui suggèrent à tort une hiérarchisation. Il convient néanmoins de rappeler, dans le cas canadien, la subordination des municipalités aux autorités fédérales et provinciales, ce qui amène plusieurs chercheurs à qualifier ces dernières de « gouvernements supérieurs » (Mévellec & Burlone, 2022). Par contraste, les municipalités, souvent considérées comme les « créatures des provinces », sont dès lors perçues comme « inférieures ».

excluant généralement les institutions locales, municipales et supramunicipales. Les biais inhérents au nationalisme méthodologique³ les ont toutefois conduites à négliger un changement majeur. En effet, depuis une vingtaine d'années, les pouvoirs publics locaux se sont fait reconnaître des responsabilités croissantes en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Ces champs d'action publique ont une forte charge symbolique et sont au cœur de la fabrique des identités collectives.

Ainsi, la littérature en sociologie de l'action publique a identifié au cours de cette période un véritable « tournant local » des politiques d'intégration (Caponio, Scholten & Zapata-Barrero, 2018 ; Zapata-Barrero, Caponio & Scholten, 2017). Dans son état des lieux sur les études comparatives des politiques d'immigration, Adam (2010) propose d'organiser la littérature existante selon le triptyque des trois « i » en théorie des politiques publiques (Palier & Sured, 2005). Selon cette grille de lecture, les *institutions*, les *intérêts* et les *idées* représentent trois ensembles de facteurs explicatifs susceptibles d'éclairer la production de l'action publique.

Cette manière de présenter la littérature revêt une grande pertinence et permet de répondre au constat accablant d'Aude-Claire Fourot (2015a, p. 413), selon lequel les recherches portant sur la relation entre politiques locales, immigration et intégration des nouveaux arrivants demeurent très hétérogènes sur le plan conceptuel, ce qui rend difficile de dégager une vue d'ensemble cohérente de ce champ. Le présent état des lieux se concentre donc sur l'étude des politiques locales d'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles.⁴ Dans ce cadre, nous proposons de le structurer en fonction des contributions scientifiques qui mettent l'accent, dans l'explication de la production de ces politiques, soit sur le rôle des institutions, soit sur celui des intérêts, soit encore sur celui des idées.

Les institutions et les modèles d'intégration

³ En sciences sociales, le nationalisme méthodologique désigne un biais consistant à considérer l'État-nation comme l'unité d'analyse principale et légitime (Beck, 2014 ; Dumitru, 2014). Plusieurs chercheurs (Boucher, 2016 ; Taylor & Eidelman, 2010 ; Weinstock, 2009) ont ainsi souligné que la ville constitue une unité d'analyse souvent sous-estimée en science politique canadienne, ce qui vaut également pour d'autres contextes géographiques.

⁴ Bien que cette thèse privilégie la notion d'inclusion à celle d'intégration et recourt à cette dernière dans cette section pour rester fidèle aux concepts tels qu'adoptés par les chercheurs dans leurs travaux.

Les approches théoriques centrées sur les institutions font aujourd'hui généralement référence au néo-institutionnalisme, qui s'est constitué en critiquant les limites de deux courants théoriques qui l'ont précédé (Lecours, 2002). D'une part, il a pris ses distances du « vieil institutionnalisme », car ce type d'analyse est essentiellement descriptive et porte principalement sur les institutions politiques formelles, comme le Parlement et les partis politiques. D'autre part, il s'est distingué de la tradition behavioriste qui s'est développée à partir des années 1960 aux États-Unis et qui cantonne l'analyse aux facteurs non étatiques, comme les déterminants sociaux de la vie politique. Ainsi, les behavioristes conçoivent les institutions comme des arènes neutres de l'interaction politique et expliquent le changement institutionnel uniquement par des facteurs ou des chocs exogènes.

Le néo-institutionnalisme entend dépasser ces deux conceptions en se fondant sur deux grandes prémisses : les institutions représentent davantage que le simple reflet des forces sociales qui se déploient en leur sein et, incidemment, elles ne constituent pas que des arènes neutres de l'interaction politique (Stone, 1992, p. 156). À l'inverse, les institutions génèrent des effets qui leur sont propres, ont leur logique singulière qui perdure dans le temps long et peuvent influencer les différents processus sociopolitiques. Peter Hall et Rosemary Taylor (1997) identifient trois courants néo-institutionnalistes : (1) celui du choix rationnel ; (2) celui des contingences historiques ; et (3) celui des contextes sociologiques. Ces approches se distinguent selon que l'on mette davantage l'emphasis sur le calcul coûts/bénéfices ou la culture dans l'explication de ces politiques.

La littérature sur les politiques locales d'intégration mobilise principalement le néo-institutionnalisme historique, lequel s'intéresse à la distribution inégale des pouvoirs et des ressources (Pierson, 2004) et à l'effet contraignant des décisions passées sur les décisions futures. Cette version du néo-institutionnalisme offre d'abord une explication à la continuité des politiques publiques dans le temps, notamment par le truchement de la notion de dépendance au sentier emprunté (*path dependency*), laquelle traduit l'influence des facteurs institutionnels sur les phénomènes sociopolitiques, et ce, indépendamment de la volonté des acteurs (Lecours, 2002, p. 8). Le néo-institutionnalisme historique explique le changement des politiques publiques par le concept de tournant critique (*critical junctures*), soit des événements perturbateurs (Thelen, 1999),

comme une guerre, une révolution, une crise économique ou une large mobilisation sociale, qui peuvent transformer la distribution du pouvoir et des ressources, transformant de manière durable les institutions.

Le néo-institutionnalisme présente plusieurs apports à l'étude des politiques locales d'intégration. Premièrement, il permet de comprendre comment les institutions influencent la posture d'ouverture ou de fermeture des pouvoirs publics locaux envers les demandes de reconnaissance des personnes immigrantes et envers les groupes qui les représentent. Romain Garbaye (2002) recourt à cette approche historique pour soutenir que les modes de participation des minorités ethnoculturelles à l'échelle municipale dépendent de trois facteurs institutionnels : (1) la relation entre les municipalités et la politique nationale ; (2) le système local de partis politiques et leurs attributs organisationnels ; et (3) les caractéristiques organisationnelles des administrations municipales. Ces facteurs expliquent pourquoi les municipalités britanniques seraient plus ouvertes à la représentation politique ou électorale des minorités ethnoculturelles que les municipalités françaises.

Dans la même veine, Muriel Sacco (2011) adopte une perspective néo-institutionnelle pour expliquer la faible participation politique des associations représentant les personnes immigrantes à Bruxelles. Elle met en lumière la hiérarchie qui existe entre le cadre institutionnel, comme les instances politiques, et les mécanismes participatifs. Ainsi, dans leur mise en œuvre, les programmes régionaux visant les personnes immigrantes, comme les contrats de quartier, ne répondraient pas directement aux obstacles à la participation des publics immigrants. De plus, la mobilisation des personnes immigrantes ou de leurs associations sur la base de l'ethnicité n'est pas bien accueillie par les décideurs publics. Hans Mahnig (2004) a observé les mêmes dynamiques en comparant les villes de Berlin, Paris et Zurich. Il y constate que les organisations d'immigrants ne parviennent pas à mettre à l'ordre du jour leurs préoccupations, qui laissent indifférents les partis politiques, alimentant de la sorte une dynamique d'exclusion. Inversement, Els de Graauw et Floris Vermeulen (2016) observent qu'à Amsterdam, Berlin, New York et San Francisco, un conseil municipal dominé par une majorité politique progressiste est plus ouvert aux demandes immigrantes et tend à produire des politiques locales inclusives.

Fourot (2013) recourt également au néo-institutionnalisme historique afin de soutenir que l'ouverture ou la fermeture des municipalités à l'endroit des demandes de reconnaissance des personnes immigrantes, et des groupes qui les représentent, dépend d'une configuration institutionnelle particulière et évolutive se composant de quatre variables : (1) la nature des relations intergouvernementales ; (2) l'organisation politico-administrative de la municipalité ; (3) son discours sur la diversité ethnoculturelle ; et (4) sa relation avec la société civile organisée. Dans sa comparaison des politiques locales à Montréal et à Laval, elle montre que la configuration institutionnelle de la première favorise l'ouverture, tandis que celle de la seconde tend à produire la fermeture. Fourot (2015a) insiste sur l'effet structurant des événements déclencheurs et des perturbations dans la transformation de ces configurations institutionnelles, que ce soit l'alternance au pouvoir de différents partis politiques ou encore des émeutes urbaines. L'importance des relations intergouvernementales comme facteur clé est au cœur de l'étude de Xhardez (2016) sur le cas bruxellois, qui montre que la structure institutionnelle belge, avec ses divisions linguistiques et régionales, a compliqué l'élaboration d'un parcours d'accueil et d'intégration des immigrants, notamment en rendant difficile la coopération entre les différentes administrations publiques compétentes.

Une deuxième contribution du néo-institutionnalisme historique réside dans sa capacité à montrer comment les politiques élaborées par les autres ordres de gouvernement influencent les politiques locales, en particulier leurs orientations et leur contenu normatif. Ainsi, plusieurs études, s'inscrivant dans le débat sur les modèles nationaux d'intégration, se sont penchées sur le rôle des municipalités, responsables de l'élaboration ou uniquement de la mise en œuvre des politiques (*policymakers* versus *policytakers*) (Dekker et al., 2015). Ricard Zapata-Barrero (2017) soutient que l'inscription de Barcelone dans un système de gouvernance à niveaux multiples permet d'expliquer l'adoption par cette municipalité d'une philosophie d'action publique dite d'interculturalisme, qui se distingue de celle de Madrid. Barcelone a développé une approche qui répondrait au sentiment national fort qui prévaut dans la région autonome de Catalogne, laquelle jouit d'une grande autonomie politico-administrative par rapport au gouvernement central espagnol. Dans le cas bruxellois, Yoann Veny et Dirk Jacobs (2014) soutiennent que l'institutionnalisation du conflit communautaire met en concurrence le modèle multiculturel

flamand avec le modèle assimilationniste francophone, des philosophies auxquelles les pouvoirs régionaux et locaux n'échappent guère.

François (2017) présente également une thèse similaire lorsqu'il affirme qu'en dépit de leur autonomie relative, les municipalités québécoises doivent s'inscrire dans un cadre normatif préétabli par le gouvernement du Québec, notamment en ce qui a trait à leur adhésion à une approche d'interculturalisme. Ce constat est partagé par Maria Schiller (2016), qui rappelle non seulement que l'autonomie locale est subordonnée aux intérêts politiques nationaux et à la répartition des compétences, mais aussi que leurs politiques locales sont fortement influencées par les normes et le financement émanant des autres ordres de gouvernements. Henrik Emilsson (2015) analyse d'ailleurs que le tournant national opéré au Danemark et en Suède est venu limiter la capacité des municipalités à produire leurs propres politiques d'intégration. Liviana S. Tossuti (2012) abonde dans le même sens en montrant que même si le modèle national du multiculturalisme n'est pas appliqué systématiquement dans plusieurs villes au Canada, il influence tout de même les orientations et les pratiques dans certaines d'entre elles, comme Toronto.

A contrario de ces perspectives « stato-nationales », plusieurs recherches soutiennent qu'une logique institutionnelle propre à l'échelle locale façonnerait la production des politiques d'intégration. Celesta Poppelaars et Peter Scholten (2008) soulignent à cet égard que les politiques locales obéissent à une logique instrumentale et pragmatique, centrée sur la résolution de problèmes concrets, tandis que celles des autres ordres de gouvernements reposent sur une logique plus abstraite et idéaliste, orientée vers des enjeux macro d'ordre économique et identitaire. Dans le même esprit, Dirk Gebhardt (2016) identifie trois facteurs qui fondent la spécificité de l'approche municipale : (1) une ontologie du politique distincte, reposant sur des idées émergeant de la société civile plutôt que sur la souveraineté de l'État ; (2) une action publique façonnée par la proximité avec les acteurs locaux ; et (3) une position institutionnelle particulière, assortie de compétences spécifiques. Sur ce dernier point, Spencer (2018) souligne aussi que la nature des responsabilités assumées par les municipalités influence fortement leurs actions et leurs priorités.

Les contributions du néo-institutionnalisme à l'étude du tournant local des politiques d'intégration ne font pas l'unanimité dans la littérature scientifique. À ce sujet, on y trouve deux critiques des modèles nationaux d'intégration, soulignant les difficultés du néo-institutionnalisme à penser l'influence des acteurs sur les institutions. Premièrement, la thèse des modèles nationaux d'intégration comporte plusieurs limites et n'offre pas un éclairage satisfaisant à la production des politiques locales dans ce domaine. À partir d'une approche cognitive mettant l'accent sur la valeur explicative des idées, Scholten (2012a) soutient que ces modèles sont à la fois incohérents et inconsistants. Non seulement ceux-ci se transforment dans le temps, plutôt qu'être statiques, mais ils sont aussi traversés par des conflits normatifs, comme en témoigne l'adoption d'orientations et de pratiques différentes entre les municipalités et l'État, mais également d'une municipalité à l'autre. En témoigne le changement de cadre normatif à l'échelle nationale aux Pays-Bas dans les années 1990, alors que la philosophie de l'État passa du multiculturalisme à l'assimilationnisme. On observa aussi une inadéquation entre les orientations de la politique nationale d'intégration et le programme normatif plus inclusif des villes d'Amsterdam et de Rotterdam. Scholten (2018) souligne enfin que la perspective institutionnelle descendante (*top-down*) sur laquelle repose la théorie des modèles nationaux d'intégration néglige le rôle des acteurs locaux dans l'élaboration de leurs politiques publiques et leur variation sur un même territoire national.

Une deuxième limite du néo-institutionnalisme dans l'analyse des politiques locales d'intégration tient à sa tendance à enfermer les acteurs dans un certain déterminisme. C'est d'ailleurs ce qu'avance Vivien Schmidt (2010), pour qui les trois approches néo-institutionnalistes (du choix rationnel, historique ou sociologique) sont incapables de réfléchir à l'agentivité des acteurs et l'influence qu'ils peuvent avoir sur les institutions. Hassan Boussetta (2000) souligne à juste titre que la littérature portant sur les « structures d'opportunité politique » en études ethniques — inspiré directement selon lui du néo-institutionnalisme — dépeint les acteurs comme étant essentiellement passifs. En effet, plusieurs recherches (Garbaye, 2012 ; Sacco, 2011 ; Xhardez, 2016) s'intéressent surtout au fonctionnement des institutions politiques formelles et peinent à rendre compte des tentatives des personnes immigrantes et de leurs groupes à participer aux processus politiques. Ce qui revient à négliger les stratégies adoptées par les acteurs individuels et collectifs en vue d'influencer la décision publique.

Ces limites invitent à déplacer l'analyse des seuls effets structurants des configurations institutionnelles vers les représentations et les cadres de signification à partir desquels les acteurs interprètent les enjeux d'inclusion. Il nous faut aussi prendre en considération que les modèles d'intégration sont également des constructions discursives traversées par des tensions et de multiples lectures. Dit autrement, ces modèles ne peuvent pas être appréhendés uniquement comme des ensembles cohérents.

Ainsi, selon Boussetta (2000), une analyse de la mobilisation des acteurs issus des minorités ethnoculturelles permettrait de remédier aux limites du néo-institutionnalisme. Il propose une distinction éclairante entre, d'une part, les stratégies infra-politiques de ces acteurs, lesquelles visent à obtenir le contrôle et le pouvoir sur l'organisation de la communauté ethnoculturelle, et, d'autre part, les stratégies politiques organisationnelles, lesquelles visent plutôt à obtenir le contrôle et le pouvoir sur le processus décisionnel public. Un regard sur le jeu des acteurs à l'extérieur des espaces politiques formels semble tout aussi important pour comprendre leur relation avec les administrations municipales. Cette deuxième limite du néo-institutionnalisme met en relief l'intérêt d'une approche théorique qui accorde une place centrale aux acteurs et à leur autonomie.

Les acteurs, les coalitions et la gouvernance

L'étude des politiques publiques à l'aide des approches théoriques centrées sur les intérêts permet de prendre en compte le pluralisme qui caractérise la plupart des systèmes politiques contemporains. Dans ces derniers, une grande diversité d'acteurs — qu'ils soient gouvernementaux, individuels ou collectifs — peut intervenir à différents moments et de multiples façons dans les processus politiques pour faire entendre leurs demandes et tenter d'influencer la décision publique dans le sens de leurs intérêts propres (Fawcett & Daugbjerg, 2012 ; Rhodes, 2006). Comme le soulignent Aurélien Evrard, Guillaume Gourgues et Thomas Ribémont (2019, p. 30), « le terme “acteur” induit l'idée d'un engagement délibéré, conscient et plus ou moins rationnel dans la production de l'action publique, alors que celui d'“agent” renvoie davantage au poids des structures et des institutions dans les comportements individuels et collectifs ». Les approches théoriques liées aux intérêts permettent de comprendre les effets de la multiplication des espaces décisionnels et la dispersion du pouvoir autrement centralisé dans l'État (Strange,

2011), mais aussi la co-construction des politiques publiques par différentes forces politiques et sociales.

La littérature sur les politiques locales d'intégration met en lumière l'importance des croyances partagées dans la mobilisation des acteurs. Elle mobilise aussi le concept de gouvernance, que Patrick Le Galès (2019, p. 297) définit comme « les formes de pilotage, de coordination et de direction des individus, des groupes, des secteurs des territoires, et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement ». D'une part, des approches comme le modèle des coalitions plaidantes (Sabatier, 1998 ; Weible & Jenkins-Smith, 2016) tentent d'expliquer comment un ensemble d'acteurs peut s'organiser en vue d'influencer une politique publique donnée. Le partage d'un « système de croyances » est préalable à leur coordination et à la mise en place de stratégies, lesquelles dépendent des ressources qu'ils possèdent collectivement, comme l'accès à l'autorité formelle, aux ressources financières, à l'information, à l'appui du public, à la capacité à mobiliser des sympathisants et au leadership (Jenkins-Smith et al., 2014).

D'autre part, la transformation de la relation entre l'État et la société est prise en compte dans la littérature sur les politiques municipales d'intégration grâce au concept de gouvernance, qui rend compte de la nouvelle diversité d'acteurs participant aux processus politiques. On évoque par exemple le concept de gouvernance multiniveau, généralement comprise comme le fractionnement du pouvoir de l'État contemporain traditionnel et son déplacement vers d'autres espaces et acteurs politiques interdépendants, comme les villes (Divay & Paquin, 2013 ; Hooghe & Marks, 2003). Des enjeux comme l'immigration, à titre de « problème public global » (Blank, 2010), tout comme l'environnement, mobilise ainsi un nombre croissant d'acteurs, issus de la société civile ou des institutions publiques, et brouille la délimitation traditionnelle des compétences de l'État. La notion de gouvernance intègre aussi dans la réflexion la participation des citoyens et des bénéficiaires de services publics à la production des politiques publiques, notamment au sein d'instances consultatives, comme les commissions parlementaires étudiant les projets de loi. La gouvernance renvoie aussi à l'externalisation de la prestation de certains services publics à des organismes du milieu communautaire, qui deviennent ainsi des acteurs du secteur parapublic et de mise en œuvre des orientations de l'État (Jouve, 2006).

Les approches centrées sur le rôle des intérêts présentent plusieurs apports à l'étude des politiques locales d'intégration. Premièrement, elles montrent plus précisément que la coordination entre municipalités et société civile est déterminante pour expliquer une meilleure prise en compte des besoins des personnes immigrantes à l'échelle locale. En cela, plusieurs travaux (Bazurli, 2019 ; Eizaguirre, Pradel-Miquet & Garcia, 2017) illustrent l'importance que revêtent les croyances partagées pour la coordination des organisations représentant les personnes immigrantes, en vue d'influencer les politiques d'intégration locales dans le sens de leurs intérêts. D'une part, Raffaele Bazurli (2019) soutient que les gouvernements de gauche et les militants des mouvements sociaux, lorsqu'ils partagent des affinités idéologiques, tendent à construire des « alliances urbaines » en vue de rendre les politiques locales plus accueillantes et inclusives. En analysant les cas de Barcelone et de Milan, l'auteur décrit comment l'appui d'organisations de la société civile aux administrations municipales représente une source de légitimité, qu'elles peuvent ensuite utiliser comme une ressource dans les « conflits multiniveaux » les opposant aux autres ordres de gouvernements. D'autre part, Santiago Eizaguirre, Marc Pradel-Miquet et Marisol Garcia (2017) montrent comment les mouvements sociaux et les groupes de défense des droits ont adopté différentes stratégies afin de changer la culture politique à Barcelone. C'est en effet grâce au partage d'idées et d'objectifs que ces acteurs ont pu former une coalition susceptible de remporter les élections municipales et d'élaborer des orientations plus sensibles aux réalités des personnes immigrantes et réfugiées. Walter Nicholls et Justus Uitermark (2013) abondent dans le même sens lorsqu'ils affirment que le degré d'organisation des regroupements d'immigrants constitue un facteur important de la production de politiques locales d'intégration sensibles à leurs intérêts.

Dans le même esprit, de Graauw (2015) soutient que le changement de politique publique, en faveur d'une meilleure prise en compte des personnes immigrantes, s'explique surtout par les pressions exercées par les organismes sans but lucratif sur les administrations municipales. En analysant les cas de San Francisco et de New York, l'auteur illustre que l'activisme de ces regroupements a permis l'adoption de règlements obligeant ces villes à assurer des services publics multilingues. Par ailleurs, plusieurs recherches (Bazurli, 2019 ; de Graauw, 2015 ; Eizaguirre, Pradel-Miquet & Garcia, 2017) dépeignent les acteurs de la société civile comme des médiateurs (*brokers*) entre les intérêts des personnes immigrantes et ceux des gouvernements municipaux. Ces auteurs illustrent de manière convaincante ce que Claire Dupuy et Charlotte Halpern (2009, p. 06)

désignent comme des « alliances hétérogènes entre acteurs publics et protestataires des politiques publiques ». Dans la grande myriade des acteurs la société civile, Tossuti (2012) insiste aussi sur la pression exercée par les entreprises privées sur les pouvoirs locaux.

Une deuxième contribution des approches centrées sur les intérêts dans l'explication du tournant local des politiques d'intégration est leur critique du concept de gouvernance, soulignant l'exclusion de certains publics marginalisés du processus décisionnel municipal, notamment les personnes immigrantes. En ce sens, Davide Pero (2007) montre, dans le cas barcelonais, que la participation des personnes immigrantes aux instances consultatives de la ville demeure largement symbolique (*token nature*). À l'inverse, les organisations non gouvernementales de défense des droits — bien que critiquées pour leur manque de représentativité — tirent profit du système de gouvernance en devenant partenaires des pouvoirs publics dans la prestation de services. Pero formule ainsi une critique pertinente du concept de gouvernance, qui tend à occulter la marginalisation des publics concernés. La catégorie des immigrants rejoint ainsi, chez Bourdieu, celle des « individus isolés, silencieux, sans parole, n'ayant ni la capacité ni le pouvoir de se faire écouter, de se faire entendre, [et qui] sont placés devant l'alternative de se taire ou d'être parlés » (Bourdieu, 1984, p. 50) par les représentants officiels, se retrouvant dès lors dépossédés de leur propre parole au sein de ces instances. Certaines recherches (Bazurli, 2019 ; Eizaguirre, Pradel-Miquel & Garcia, 2017) font abstraction de cette sous-représentation des immigrants, en se limitant à l'analyse des organisations se présentant comme défenseuses des personnes immigrantes. Dans une optique similaire, Hassan Bousetta, Adrian Favell et Marco Martiniello (2018) analysent la participation des groupes marginalisés — notamment ceux représentant des personnes immigrantes — dans le contexte bruxellois de gouvernance multiniveau. Ils montrent que la fermeture des principaux canaux institutionnels pousse ces groupes à recourir à des stratégies non conventionnelles et non institutionnalisées, comme l'usage politique du désordre social ou la création d'alliances informelles avec les acteurs politiques dominants, afin d'exprimer leurs revendications. En mettant en lumière ces modes d'action alternatifs, leur travail complète le constat du néo-institutionnalisme sur la fermeture de l'espace politique formel à ces publics.

On peut identifier au moins deux limites majeures aux travaux adoptant une approche centrée sur les intérêts pour l'étude des politiques locales d'intégration. Premièrement, en se concentrant dans

une perspective ascendante (*bottom-up*) sur la participation de la société civile à la production des politiques, ces études négligent la concurrence des intérêts à l'intérieur des administrations publiques et le rôle de nouveaux acteurs comme les réseaux internationaux de municipalités. Par exemple, des recherches (Bazurli, 2019 ; Eizaguirre, Pradel-Miquet & Garcia, 2017) présentent les municipalités comme des acteurs collectifs cohérents, sans conflit ni division, ce qui empêche de saisir leurs dynamiques conflictuelles internes, notamment les rapports de pouvoir et les négociations entre élus et fonctionnaires. Cette approche ascendante (*bottom-up*) néglige généralement le rôle des organisations internationales et supramunicipales, telles que l'Union européenne ou les réseaux de municipalités, dans l'élaboration des politiques municipales d'intégration. Seuls quelques travaux, comme ceux de Tiziana Caponio (2018) et de Bob W. White (2021) sur les réseaux de villes dans le domaine des migrations, abordent cette dimension plus large et montrent la diffusion dans ces espaces d'échange d'idées et de pratiques associées à l'inclusion et au vivre-ensemble. Par conséquent, l'influence d'acteurs collectifs, tels que les réseaux, sur la production d'approches normatives susceptibles d'avoir un impact concret sur les politiques locales d'intégration demeure largement méconnue.

Une deuxième limite des approches centrées sur les intérêts est leur explication incomplète de l'incidence des idées sur les politiques municipales d'intégration. Même si plusieurs recherches (Bazurli, 2019 ; Eizaguirre, Pradel-Miquet & Garcia, 2017) insistent sur l'importance des croyances et des valeurs partagées pour coordonner l'action des acteurs, elles n'en détaillent pas le contenu de manière convaincante ou satisfaisante. Ces recherches ne décortiquent pas de manière granulaire la structuration du système de croyances des acteurs individuels et collectifs à propos d'une politique, comme dans l'approche des paradigmes de politiques publiques (Hall, 1993), qui distingue trois niveaux de croyances ou de changements : (1) ceux liés au paradigme lui-même, c'est-à-dire aux objectifs généraux qui orientent une politique ; (2) ceux relatifs aux instruments, soit au choix des dispositifs utilisés ; et (3) ceux concernant les paramètres d'application, c'est-à-dire les ajustements concrets apportés aux instruments et aux techniques. D'autres études, comme celle réalisée par de Graauw (2015), ne proposent pas de réflexion sur les idées qui inspirent la mobilisation des acteurs. Pourtant, la littérature sur les politiques municipales d'intégration est riche en travaux qui analysent la construction du sens associée à l'intégration des personnes immigrantes, c'est-à-dire la manière dont celle-ci est comprise et définie.

Cette deuxième limite invite à porter un regard sur la contribution des approches théoriques centrées sur les idées et les discours à l'explication du tournant local des politiques d'intégration. Il importe, au-delà de la prise en compte des intérêts et des dynamiques de coordination touchant les politiques locales d'inclusion, d'éclairer les représentations identitaires qui structurent les discours institutionnels et les instruments d'action publique.

Les discours, les cadrages et les représentations

Les approches théoriques centrées sur les idées permettent de comprendre les politiques publiques comme la construction d'un « rapport au monde » (Bongrand et Laborier, 2005, p. 79), ou encore comme des « cadres d'interprétation » de celui-ci (Muller, 2000, p. 194). En cela, les politiques publiques sont socialement construites et donnent du sens à l'action des acteurs individuels et collectifs, dont les comportements et les choix de politique sont influencés par un ensemble d'idées, de valeurs et de représentations collectives (Berger & Luckmann, 1986 ; Muller & Surel, 1998).

La littérature sur les politiques locales d'intégration invite à circonscrire la réflexion aux notions de cadrage (ou de définition d'un problème) et de narratif. D'une part, la méthode des cadres de pensées en sociologie (Goffman, 1974) définit les cadres (*frames*) comme des structures cognitives et sociales qui permettent aux acteurs d'identifier, de percevoir et d'interpréter une situation donnée. Le cadrage d'un problème public renvoie à la manière dont un enjeu est défini (Fischer, 2013, p. 593). Il résulte des choix opérés par les acteurs quant aux éléments à inclure ou à exclure (Mehta, 2011). D'autre part, les narratifs ou les récits de politiques publiques (Shanahan et al., 2017) représentent des histoires reliant causes et effets, où les constructions sociales et les perceptions des acteurs jouent un grand rôle. Les narratifs peuvent fournir de la consistance à l'intervention des décideurs publics en rendant les problèmes compréhensibles et moins ambigus. Plus précisément, les narratifs renvoient à une structure cohérente qui intègre des facteurs précis dont il importe de tenir compte pour identifier et analyser les problèmes et élaborer des solutions. Elizabeth A. Shanahan et al. (2017) distinguent en cela quatre éléments de la structure d'un narratif, soit le contexte (*setting*), les personnages (*characters*), la trame ou l'intrigue (*plot*) et la morale de l'histoire (*moral of the story*).

Les approches centrées sur les idées offrent plusieurs apports à l'étude des politiques locales d'intégration des immigrants et d'aménagement de la diversité ethnoculturelle. Premièrement, en considérant ces politiques comme des discours socialement construits, cette perspective permet d'analyser les différents cadrages de l'enjeu de l'intégration, notamment leur changement et leur continuité. Sarah Scuzzarello (2015), à partir de l'étude des narratifs de l'intégration à Malmö et Bologne, montre que les décideurs publics privilégient certaines définitions de la relation entre les personnes immigrantes et la société d'accueil. À Malmö, deux narratifs économiques dominent : d'un côté, une vision qui favorise l'intégration des immigrants par l'emploi et, de l'autre, une conception instrumentale de l'immigrant comme ressource économique pour la ville. À Bologne, trois narratifs se dégagent : (1) l'immigrant comme ressource économique ; (2) l'intégration par l'engagement civique ; et (3) l'immigrant perçu comme une menace à la sécurité publique. Cette recherche souligne que ces narratifs distribuent de manière inégale le blâme de la non-intégration, certains favorisant la stigmatisation des personnes immigrantes plutôt que de voir les obstacles structurels à leur pleine participation, comme les enjeux de discrimination. Sara Spencer et Nicola Delvino (2019) accordent aussi une importance à la façon dont les décideurs politiques se représentent leur ville et la place qu'y occupent les immigrants, ce qui peut conduire à des visions divergentes de ce qui est considéré comme pragmatique ou approprié à mettre en œuvre.

Dans le même registre, Eva Swyngedouw (2019) illustre la concurrence entre les communautés linguistiques francophone et néerlandophone à Bruxelles et les stratégies discursives de leurs administrations publiques, afin d'attirer les nouveaux arrivants dans leur giron. Cette compétition oppose deux conceptions de la citoyenneté, l'une francophone, axée sur l'insertion socio-économique, et l'autre néerlandophone, centrée sur l'apprentissage de la langue et l'adoption des normes culturelles et des valeurs. Ainsi, plusieurs interprétations peuvent cohabiter et rivaliser au sein d'une même ville. Pour leur part, Maurizio Ambrosini et Paolo Boccagni (2015) soutiennent qu'à l'échelle municipale en Europe, il existe une continuité normative malgré le rejet du multiculturalisme par plusieurs gouvernements nationaux et l'adoption d'une approche néo-assimilationniste à l'échelle nationale. Selon eux, la permanence du multiculturalisme dans les villes se traduit par l'émergence de nouveaux cadrages centrés sur les notions de « diversité » et

de « cohésion sociale », sans pour autant modifier substantiellement les pratiques anciennes favorisant la promotion des différences culturelles.

Une deuxième contribution des approches centrées sur les idées au tournant local est qu'elles mettent en lumière l'origine des cadres cognitifs — les croyances, les valeurs, etc. — à la base des politiques municipales d'intégration, en analysant l'influence des contextes local, national et international. Plusieurs études (Caponio, Baucells & Guell, 2016 ; Hoekstra, 2015, 2018) plaident pour une plus grande prise en compte de l'influence du contexte local et de l'environnement urbain dans la production des politiques municipales d'intégration, soulignant que les décideurs locaux agissent la plupart du temps selon leur propre interprétation du problème que représente l'intégration. Myrtre Hoekstra (2015, 2018), en comparant les politiques de l'État néerlandais et des villes d'Amsterdam et de La Haye, propose une réflexion sur le concept d'« imaginaire urbain », qu'elle définit comme un métarécit sur le passé, le présent et le futur de la ville, et la manière dont il influence le discours politique et les pratiques locales. Alors que le discours national valorise le « bon citoyen » adhérant aux normes culturelles dominantes, celui d'Amsterdam, centré sur la « diversité » et la « citoyenneté urbaine », offre une alternative plus sensible à la différence culturelle, montrant que les politiques locales ne peuvent être réduites à un modèle national d'intégration moniste. Cette thèse est néanmoins nuancée par Martin Bak Jørgensen (2012). Si ce dernier admet que la différence entre les politiques nationales et locales peut tenir à des rationalités politiques ou des définitions du problème concurrentes, il insiste plutôt sur l'écart normal existant entre le discours et les pratiques, ainsi que les difficultés inhérentes à la mise en œuvre des politiques publiques. De plus, l'auteur insiste sur l'influence des idées provenant de l'extérieur du contexte national sur les décideurs municipaux, et propose de comprendre les politiques locales d'intégration à travers la rivalité entre grandes villes dans l'économie mondiale pour attirer les meilleurs talents internationaux, chacune diffusant une image de marque axée sur l'inclusion et la tolérance à la différence.

Les approches centrées sur les idées présentent deux limites pour l'étude des politiques locales d'intégration. Premièrement, de nombreuses recherches se concentrent uniquement sur les cadrages et narratifs des acteurs dominants, tels que les décideurs publics, en leur attribuant à tort une cohérence et une consistance apparentes. Cette limite est probablement liée à la méthodologie

privilegiée, fondée sur l'analyse de documents officiels et des entretiens avec les représentants politiques et fonctionnaires municipaux. En effet, Scuzzarello (2015) décrit les narratifs de l'intégration à Malmö et Bologne comme cohérents, tandis que Swyngedouw (2019), dans son étude sur Bruxelles, ne prend pas en compte les définitions alternatives portées par les groupes de la société civile ni le sens des mesures concrètes mises en œuvre par les pouvoirs publics. Cela donne raison à Rianne Dekker (2017) lorsqu'elle critique la prémisse de cohérence implicite des cadrages de l'intégration à l'échelle locale et qu'elle invite à analyser séparément la définition du problème public et les choix de politique. La contribution de Xavier Casademont Falguera et al. (2018) abonde dans ce sens, en montrant qu'à Barcelone les décideurs publics hésitent à afficher officiellement un cadrage favorable aux personnes immigrantes en raison des risques électoraux, et que la sensibilité de l'administration se manifeste surtout dans les pratiques tacites plutôt que dans le discours officiel.

Une deuxième limite des recherches centrées sur les idées réside dans leur difficulté à rendre pleinement compte de l'importance du contexte urbain dans l'élaboration des politiques locales d'intégration. Cette limite tient davantage à la méthode comparative qu'aux approches théoriques elles-mêmes. Le recours systématique à la comparaison empêche effectivement de saisir l'influence des facteurs locaux sur les cadrages et narratifs. C'est le cas, par exemple, de Hoekstra (2015, 2018), qui compare deux municipalités néerlandaises en intégrant la politique nationale, de Jørgensen (2012), qui étudie quatre municipalités danoises, d'Ambrosini et Boccagni (2015), qui analysent huit municipalités européennes, et de Scuzzarello (2015), qui compare une municipalité italienne et une espagnole. Même si plusieurs recherches (Bousetta, 2000 ; Caponio, Baucells & Guell, 2016 ; Hoekstra, 2015, 2018) soulignent l'importance de facteurs tels que l'économie locale et l'évolution sociodémographique, leur analyse n'en tient pas vraiment compte. Le néo-institutionnalisme historique, en ancrant l'étude sur une longue période, offre une perspective pertinente pour comprendre l'influence et les fluctuations de ces facteurs sur les politiques municipales d'intégration, comme le montre Fourot (2013) dans son étude couvrant cinquante ans de politiques à Montréal et Laval.

Ces approches offrent des outils particulièrement féconds pour analyser les politiques d'inclusion comme des constructions symboliques et discursives. Elles tendent toutefois à privilégier les

cadres dominants et les discours officiels, ce qui laisse davantage dans l'ombre les tensions internes aux institutions ainsi que l'articulation entre représentations identitaires et instruments d'action publique.

En somme, cet état des lieux du tournant local des politiques d'intégration met en évidence les apports et les limites des perspectives théoriques qui accordent un rôle explicatif aux institutions, aux intérêts et aux idées (voir le *Tableau 2*). Un enjeu central concerne la relation entre les modèles nationaux d'intégration et la production de politiques publiques locales. Souvent critiqués pour la vision statique, cohérente et homogène qu'ils proposent, les travaux mobilisant le néo-institutionnalisme historique se sont surtout attachés à déterminer si les municipalités appliquent ces modèles selon une logique descendante (*top-down*). Or, suivant l'injonction de Fourrot (2015b), ces modèles gagneraient à être compris avant tout comme des discours véhiculant un ensemble de représentations sur l'immigration, l'intégration et la société d'accueil. Cette relecture invite donc à un changement de perspective théorique. À cet égard, les approches cognitives apparaissent particulièrement fécondes pour analyser, de façon comparée et multiniveau, les dynamiques identitaires qui traversent les politiques locales. C'est précisément sur ce terrain que peut intervenir le néo-institutionnalisme sociologique, dont la contribution mérite d'être examinée.

Tableau 2. Apports et limites théoriques des travaux sur les politiques locales d'inclusion

	Apports	Limites
Approches liées aux institutions	- Permet de comprendre la position des municipalités quant aux demandes des immigrants - Permet de comprendre l'influence des modèles nationaux d'intégration sur les politiques locales	- Tend à présenter les modèles nationaux d'intégration comme statique, cohérent et consistant - Tend vers un certain déterminisme et présente les acteurs comme étant passifs et essentiellement contraints
Approches liées aux intérêts	- Permet de comprendre la coordination des acteurs en vue d'influencer le processus politique - Permet de comprendre les rapports de pouvoir asymétrique entre les acteurs en contexte de gouvernance	- Tend à présenter à négliger les dynamiques internes des municipalités et le rôle d'autres acteurs publics - Tend à offrir une analyse insuffisante des idées permettant la coalition et la mobilisation des acteurs
Approches liées aux idées	- Permet de comprendre les cadrages et narratifs de l'intégration, comme leur changement et leur continuité - Permet de comprendre les origines multiples du matériel cognitif au cœur des politiques locales	- Tend à présenter les cadrages et narratifs des acteurs dominants et à en offrir une définition cohérente - Tend à négliger le contexte et l'environnement urbains dans la production de politiques locales

1.1.3 Mobiliser le néo-institutionnalisme sociologique comme cadre d'analyse

Les limites mises en lumière dans la littérature sur les politiques locales d'inclusion conduisent à privilégier une approche capable d'articuler les dimensions institutionnelles, discursives et symboliques de l'action publique. Dans cette perspective, le néo-institutionnalisme sociologique conçoit les institutions comme « les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent les “cadres de signification” guidant l'action humaine » (Hall & Taylor, 1997, p. 482). À partir de cet angle culturel, Louise Lartigot-Hervier (2019, p. 190) affirme que dans cette approche, « les institutions constituent la variable indépendante, c'est-à-dire la variable explicative, puisqu'elles façonnent les acteurs et font naître leurs intérêts et leurs préférences ». Autrement dit, les institutions structurent en partie les comportements des acteurs en leur offrant des systèmes de sens et d'interprétation partagés et des schémas formels à intérioriser. Elles fournissent aussi un cadre permettant de déterminer quels problèmes publics méritent d'être pris en compte, et d'orienter les solutions qui leur sont apportées.

L'accent est donc mis dans cette déclinaison sur l'aspect cognitif des institutions, comme le constate André Lecours (2002, p. 11) lorsqu'il affirme que la branche sociologique conçoit les

normes « moins comme des règles que des paramètres culturels et symboliques ». Les codes cognitifs et culturels, que les institutions fournissent aux acteurs, leur permettent ainsi d'interpréter et d'évaluer la légitimité de leur action : « les organisations adoptent des formes ou des pratiques institutionnelles particulières parce que celles-ci ont une valeur largement reconnue dans un environnement culturel plus large » (Hall & Taylor, 1997, p. 485). Selon Miriam Smith (2002, p. 116), la dimension sociologique « met en relief les relations entre les institutions et les sociétés où elles interviennent ainsi que la manière dont les premières s'inscrivent dans les secondes ». En ce sens, les institutions sont à la fois façonnées par les contextes sociaux et culturels et contribuent à les structurer en retour.

Parmi les critiques du néo-institutionnalisme sociologique, Hall et Taylor (1997, p. 490) expliquent que pour plusieurs, cette approche « semble souvent étrangement éthérée », dans la mesure où elle ignorerait le conflit, les rapports de pouvoir et les intérêts concurrents. Elle privilégierait aussi « une action sans acteur », notamment en accordant une trop grande importance aux processus macrosociologiques. Selon les auteurs, les travaux qui s'inscrivent dans cette perspective sociologique tireraient profit « d'une plus grande attention prêtée à la façon dont les cadres de signification, les scénarios et les symboles naissent non seulement des processus d'interprétation, mais aussi des processus de conflit » (Hall & Taylor, 1997, p. 491). Cette approche est aussi critiquée pour sa prépondérance accordée aux structures, son caractère statique, sa capacité limitée à rendre compte du changement institutionnel (Schmidt, 2008).

Si ces critiques doivent être prises en considération, il n'en demeure pas moins que le néo-institutionnalisme sociologique demeure pertinent en tant qu'approche théorique « parapluie » accordant une valeur explicative aux institutions, qui « produisent et véhiculent des systèmes de symboles, des schémas cognitifs et des modèles moraux qui façonnent la perception des acteurs quant à leur rôle et leur influence sociétale » (Rocher, 2017, p. 192-193). Ainsi, la présente thèse part de ces considérations générales et propose d'articuler un cadre d'analyse de type cognitif à partir du croisement de trois perspectives théoriques concevant les représentations sociales, les discours publics et les instruments d'action publique comme des institutions sociales.

La théorie des représentations sociales

Parmi les différentes déclinaisons mobilisées dans cette recherche, la théorie des représentations sociales permet plus particulièrement d'analyser les identités collectives comme des constructions symboliques produites et transformées dans les interactions sociales et institutionnelles. À cet égard, le concept de représentations sociales, proposé par Serge Moscovici (1961, 1984, 1988), modernise la notion de représentations collectives élaborée par Durkheim (1898). Chez ce dernier, il s'agissait d'un ensemble de savoirs produits par la société dans son ensemble — sciences, religions, mythes — qui, stables et contraignants, s'imposaient aux individus (Deschamps & Moliner, 2012). Elles forment alors le socle de la solidarité dans les « sociétés mécaniques » ou traditionnelles, dont la cohésion repose alors sur les fortes similitudes entre individus et le partage de valeurs communes. L'absence ou l'instabilité de ces cadres sociaux partagés mènerait, selon Durkheim (1898), à une pathologie sociale, l'anomie. Moscovici adapte cette perspective aux sociétés modernes en privilégiant l'adjectif « social », qui traduit plus fidèlement le caractère dynamique, évolutif et partiellement partagé des représentations (Farr, 1998, p. 285). Les représentations sociales désignent ainsi des « univers d'opinion » ou des savoirs de sens commun portant sur un objet social, partagés au sein d'un groupe donné. Contrairement à la conception durkheimienne, celle de Moscovici ne tient pas pour acquise l'homogénéité des représentations dans une société donnée, mais tient compte du fait qu'elles peuvent varier d'un groupe social à l'autre. La principale fonction des représentations sociales est de permettre aux membres d'un groupe de comprendre le monde en réduisant ses zones d'inconnu, par le biais d'un double processus d'ancrage et d'objectivation.

En permettant à un groupe d'affirmer ses particularités et ses différences, les représentations sociales peuvent agir comme des marqueurs identitaires (Deschamps & Moliner, 2012). Ces représentations jouent aussi ce rôle lorsqu'un groupe définit un objet social tel que l'immigration. Selon Ivana Marková (2003), la théorie des représentations sociales analyse principalement la manière dont les acteurs perçoivent et interprètent l'interaction entre leur groupe de référence, les autres groupes et l'objet social. Dans cette perspective, le concept de frontières symboliques (Lamont & Molnár, 2002) s'avère particulièrement pertinent. Cynthia Fuchs Epstein (1992, p. 232) définit ces frontières comme des distinctions conceptuelles élaborées par les acteurs sociaux pour classer les objets et les individus. Celles-ci permettent notamment de regrouper les individus et de susciter chez eux des sentiments de similitude et d'appartenance. Comme le souligne Michèle

Lamont (2001, p. 181), la notion de frontière symbolique occupe une place centrale dans les études sur l'identité, la citoyenneté et l'immigration, qui examinent les critères d'inclusion et d'exclusion des communautés nationales.

Eleni Andreouli et Xenia Chryssochou (2015, p. 321) conçoivent les identités nationales comme des représentations sociales co-construites à travers les interactions sociales et les débats publics. Ces identités constituent également des projets politiques tournés vers l'avenir et reflètent les intérêts des groupes à leur origine. Disposant d'un important pouvoir symbolique de désignation et de légitimation des identités et des catégories sociales (Lenoir, 2012, 2017), les acteurs et les institutions de l'État jouent un rôle central dans la production de ces identités (Andreouli & Howarth, 2013). C'est dans cette perspective qu'Eleni Andreouli et Parisa Dashtipour (2014), dans leur étude sur la britannicité, analysent, dans le discours des fonctionnaires responsables de la naturalisation en Angleterre, la manière dont ces derniers définissent et interprètent les critères d'inclusion et d'exclusion à la communauté nationale.

La notion d'identité nationale présente toutefois des limites importantes pour l'étude des cas bruxellois et montréalais. Alors que le Québec et la Flandre se conçoivent explicitement comme des nations (Balthazar, 2013 ; Deschouwer, 2000), selon des conceptions à la fois modernistes et ethno-symbolistes (Anderson, 1996 ; Gellner, 1989 ; Smith, 1999), ce n'est pas le cas pour la Belgique francophone ni pour le Canada anglophone (Bickerton, 2007 ; Uyttendaele, 2011). Ainsi, comme le souligne Dimitrios Karmis (1997, p. 4), « le concept d'identité nationale est trop restrictif pour englober toute l'étendue et la complexité du discours contemporain sur l'identité, en particulier dans les fédérations plurinationales et polyethniques ». De plus, le champ lexical du nationalisme est globalement insensible aux dynamiques identitaires locales et aux appartenances urbaines, ce qui rend son usage moins pertinent pour une analyse multiniveau intégrant cette perspective (Corijn, 2019).

Au contraire, le concept d'identités collectives globales (Karmis, 1997 ; Karmis & Gagnon, 1996) permet de surmonter ces deux écueils. Il s'appuie sur la notion de « société globale », introduite par des sociologues québécois dès les années 1960. Ces derniers distinguaient déjà la culture globale — ensemble de valeurs, d'idées et de symboles qui influencent le comportement d'une

société — de la société globale, entendue comme un système social doté d'institutions et de rapports sociaux spécifiques (Dumont, 1962 ; Dofny & Rioux, 1962). Repris et actualisé par Alain-G. Gagnon et Stéphane Paquin (2001, p. 307), ce concept désigne des sociétés possédant « un territoire défini, des institutions propres, une langue publique commune et une culture unique ». Dans cette perspective, Simon Langlois (1991) suggère d'analyser le Québec et le Canada non pas comme deux nations, mais comme deux sociétés globales. En s'inspirant de cette littérature, Karmis et Gagnon (1997, p. 436) proposent le concept d'identités collectives globales. Ils les conçoivent comme les diverses définitions et redéfinitions — ou les représentations — des entités politiques territorialisées, qui sont à la fois le produit et la source de sentiments d'allégeance et d'appartenance. En tant que constructions spatio-temporelles façonnées par les rapports de pouvoir, ces identités représentent les arrangements imaginaires (Anderson, 1996) et évolutifs de la diversité sociale qu'elles englobent (genre, langue, religion, nationalité, ethnie). Les idées, symboles, sens et valeurs partagés qui les composent sont issus des différentes interprétations de l'expérience collective et trouvent une traduction dans les pratiques sociales et les institutions (Karmis, 1997). À un niveau d'analyse macrosociologique, où ces identités sont comparées entre elles, l'accent est mis principalement sur leurs représentations dominantes. Cela ne doit toutefois pas être envisagé comme une négation de leurs incohérences et de leur diversité interne.

Le néo-institutionnalisme discursif

Cette perspective apparaît particulièrement utile pour réintroduire l'agentivité des acteurs et les dimensions conflictuelles de la production des politiques publiques, souvent moins visibles dans les autres déclinaisons du néo-institutionnalisme. Proposé à l'origine par Schmidt (2008), le néo-institutionnalisme discursif est une approche théorique relativement récente, qui propose de comprendre les processus sociopolitiques à partir de l'analyse des idées et du discours des acteurs. Contrairement aux autres déclinaisons du néo-institutionnalisme (choix rationnel, historique et sociologique), Amandine Crespy et Vivien Schmidt (2019) expliquent que leur approche accorde une plus grande importance à l'agentivité, car elle déplace sa focale des facteurs structurels vers les discours des acteurs. Malgré les efforts qui ont été déployés par ces auteurs pour différencier les variantes discursive et sociologique, il est possible de concevoir la première comme une version remaniée de la seconde. À tout le moins, c'est ce que nous proposons dans cette étude eu égard à ce que soutiennent les autrices :

L'institutionnalisme discursif trouve davantage de points d'accord avec la variante sociologique, qui s'intéresse également aux normes et aux valeurs. Les courants discursif et sociologique partagent une ontologie constructiviste définissant les intérêts et les institutions comme des construits politiques et sociaux, approche qui se distingue nettement des conceptions matérialistes de la réalité et des intérêts chez les tenants du choix rationnel. Le principal point de désaccord réside dans l'analyse souvent statique de la perspective sociologique (Crespy & Schmidt, 2019, p. 372-373).

Le néo-institutionnalisme sociologique est notamment critiqué, car il surestimerait la manière dont les cultures nationales déterminent les idées, les discours et l'action politique. De son côté, la variante discursive permettrait plutôt de mettre l'accent sur les acteurs et l'interprétation donnés dans leurs discours aux éléments associés aux cultures nationales.

Concrètement, le néo-institutionnalisme discursif propose d'inscrire les idées et les discours des acteurs dans leur contexte institutionnel formel. Il suggère que les différentes configurations institutionnelles influencent la façon dont les acteurs peuvent discuter d'une politique publique donnée et la légitimer. À cet effet, Schmidt (2008, p. 312-313) distingue les régimes simples des régimes composites, selon la centralisation ou la dispersion du pouvoir que l'on trouve dans les systèmes politiques. Par exemple, alors que les États unitaires sont des régimes où le pouvoir est centralisé, le pouvoir est plus dispersé dans les États fédéraux. Les régimes simples favoriseraient les discours de communication, alors que les régimes composites seraient plus propices aux discours de coordination. Les discours de communication se tiennent dans l'espace public — plus spécifiquement dans les débats partisans et sociaux —, alors que les discours de coordination sont le propre de la sphère de la fabrication des politiques publiques (*policy making*). Les discours de communication sont mobilisés par les acteurs dans les délibérations publiques et visent à légitimer les idées politiques auprès du grand public, alors que les discours de coordination sont produits dans la création et l'élaboration des politiques publiques.

Le néo-institutionnalisme discursif met également l'accent sur les « prédispositions idéelles et normatives » des acteurs, tout comme sur leurs « capacités discursives » (Schmidt, 2008, p. 314-315). D'une part, les prédispositions idéelles et normatives peuvent renvoyer au concept d'habitus développé par Pierre Bourdieu (1980, p. 88), qu'il définit comme des « systèmes de dispositions durables et transposables, structures structurées prédisposées à fonctionner comme structures structurantes, c'est-à-dire en tant que principes générateurs et organisateurs de pratiques et de représentations ». En analyse des politiques publiques, ces prédispositions renvoient à un ensemble d'éléments qui déterminent les calculs politiques des acteurs et contribuent au changement ou à la

continuité institutionnelle. D'autre part, les capacités discursives font écho à la manière dont les acteurs pensent, parlent et agissent à l'extérieur de leur institution d'appartenance. Autrement dit, on reconnaît aux acteurs une certaine marge de manœuvre, une forme d'autonomie. Ceux-ci peuvent délibérer et, le cas échéant, contester certains arrangements institutionnels ou des politiques publiques qui les concernent (Crespy & Schmidt, 2019, p. 370). La combinaison des « prédispositions idéelles et normatives » et des « capacités discursives » suggère que l'institutionnalisme discursif occupe « une position médiane entre contraintes structurelles (vecteurs de continuité) et rôle des agents (vecteurs de changement) ». Autrement, les institutions pèsent sur les choix et actions des individus, mais ces derniers ne sont pas surdéterminés par celles-ci.

Même s'ils ne concernent pas directement les pouvoirs locaux, plusieurs recherches, portant sur les politiques d'intégration dans un contexte de gouvernance multiniveau, ont mobilisé cette déclinaison du néo-institutionnalisme (Perron, 2022 ; Sabanovic, 2024). Par exemple, dans son étude comparative des débats parlementaires au Québec et en Flandre sur l'intégration des immigrés, Xhardez (2017) montre que les idées et les discours sur le sujet se renouvellent plus rapidement que ne le suggèrent les recherches sur les modèles nationaux, qui privilégient une lecture historique de longue durée. D'où l'importance d'analyser les discours récents susceptibles de devenir rapidement dominants à la faveur d'un contexte favorable. Dans son analyse de la prise en compte des besoins funéraires des musulmans aux Pays-Bas, en Norvège et en France, Rosemarie Van den Breemer (2021, p. 37) recourt à cette approche théorique pour mettre en lumière la manière dont certaines « constructions idéationnelles » permettent d'expliquer les différences entre les contextes nationaux.

L'approche par les instruments d'action publique

Cette approche permet d'articuler l'analyse des représentations et des discours à celle des dispositifs concrets produits par les institutions publiques en matière d'inclusion. Elle est généralement associée à la sociologie française et aux travaux de Claire Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2014, 2019). Un instrument peut être définie comme « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (Lascoume & Le Galès, 2005, p. 14). Autrement dit, elle invite

à dépasser une perspective strictement fonctionnaliste, centrée sur l'efficacité ou l'utilité technique des instruments, pour intégrer également leurs dimensions politiques, sociales et symboliques. Selon Lascoumes (2007, p. 77), on peut distinguer trois niveaux d'analyse : (1) l'instrument, renvoyant à un type d'institution sociale (par exemple le recensement ou la réglementation) ; (2) la technique, c'est-à-dire le dispositif permettant l'opérationnalisation de l'instrument (comme une nomenclature statistique ou un type de loi) ; et (3) l'outil, soit un microdispositif intégré à une technique (par exemple une catégorie statistique ou une obligation spécifique prévue par un texte). Ils peuvent être de nature informative et communicationnelle, législative et réglementaire, conventionnelle et incitative, fiscale et économique, etc.

Les instruments sont ici conçus comme des institutions au sens sociologique du terme, soit « un ensemble plus ou moins coordonné de règles, de normes et de procédures, qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations » (Halpern, Lascoumes & Le Galès, 2019, p. 327). Cette dimension est importante puisqu'elle permet de saisir la manière dont les instruments contribuent à la définition des problèmes publics :

Au contraire, dans une perspective sociologique, les instruments d'action publique ne sont pas neutres axiologiquement, ni indifféremment disponibles. Ils sont porteurs de valeurs et nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. Ils sont aussi producteurs d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'ils traitent et induisent une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où ils hiérarchisent des variables et peuvent aller jusqu'à impliquer un système explicatif. (p. 322)

Les instruments d'action publique produisent des résultats parfois inattendus. Autrement dit, ils génèrent aussi des effets contingents, qui sont indépendants des objectifs poursuivis et des intentions originelles des décideurs. Lascoumes et Le Galès (2005, p. 33) en identifient au moins trois types. D'abord, il y a des effets d'inertie, soit une sorte de dépendance au sentier, comme la résistance des administrations publiques aux changements. Ensuite, l'instrument peut produire une représentation spécifique et nouvelle de l'enjeu traité. Par exemple, des travaux ont montré que la manière dont certains groupes cibles des politiques publiques sont construits impose à ces groupes une définition particulière, influençant la manière dont ils sont perçus dans la société (Ingram & Schneider, 1993). Puis, les instruments peuvent induire une problématisation spécifique de l'enjeu. Lascoumes et Le Galès (2005) illustrent ce phénomène par l'exemple du lien causal établi entre les catégories d'âge jeune, la violence et les zones périurbaines concentrant l'immigration.

Cette seconde déclinaison du néo-institutionnalisme sociologique permet de s'intéresser aux effets que produisent les instruments d'action publique, au-delà des discours que tiennent les acteurs. Par exemple, Rocher (2015, 2017) a explicitement mobilisé cette perspective théorique dans deux études où il compare des politiques interculturelles élaborées à l'échelle locale. Dans sa comparaison de Montréal et Barcelone (Rocher, 2015), il classe leurs initiatives dans ce domaine selon trois dimensions de l'interculturalisme (humaniste, instrumentale et citoyenne) et observe ainsi des contrastes entre les deux municipalités. Dekker (2017) utilise aussi, cette fois indirectement, cette approche dans son analyse des politiques locales d'intégration des personnes immigrantes à Anvers et Rotterdam. Elle se penche sur la cohérence entre la définition du problème public dans le discours et les stratégies qui sont déployées pour le résoudre, soit les instruments.

1.1.4 Penser l'inclusion comme rapport entre identités, cadres de pensée et instruments

Les limites identifiées dans la littérature sur les politiques locales d'inclusion invitent à construire un cadre d'analyse permettant d'articuler les dimensions identitaires, discursives et institutionnelles de l'action publique. Dans cette perspective, la présente thèse mobilise conjointement la théorie des représentations sociales, le néo-institutionnalisme discursif et l'approche par les instruments d'action publique afin d'analyser les cadres de pensée en matière d'inclusion à Bruxelles et à Montréal.

La première dimension concerne les **identités collectives globales**. Celles-ci renvoient plus spécifiquement à un ensemble de représentations identitaires générales, qui sont comprises comme la manière dont les acteurs interprètent les frontières symboliques de leur groupe de référence ainsi que ses interactions avec l'altérité. Elles constituent un « univers d'opinion » structuré par des schémas cognitifs globalement partagés, mais ambigus dans la mesure où coexistent différentes lectures. Concrètement, ces identités peuvent être saisies à partir de leur prégnance et de leur définition.⁵ D'abord, la prégnance renvoie à l'importance que les groupes de référence associés à cette identité prennent dans la façon dont les individus se définissent. Ensuite, les identités

⁵ Il convient toutefois de ne pas surestimer ni leurs différences ni leur cohérence interne. D'une part, ces identités partagent de nombreux traits communs, peu évoqués par les acteurs lorsqu'on les interroge sur ce qui fonde leurs spécificités — elles s'inscrivent toutes les deux dans des imaginaires occidental, européen et belge. D'autre part, elles sont traversées par une pluralité de points de vue et de luttes symboliques visant à en déterminer le sens. Nous présentons donc les éléments qui nous paraissent les plus consensuels, tout en mettant en lumière les principales zones de contestation.

collectives peuvent être définies à partir de trois sous-dimensions : (1) leur *cadre culturel de référence*, c'est-à-dire l'ancrage culturel qui alimente des manières de penser, d'agir et de se représenter le monde ; (2) la *définition de la communauté politique* qu'elles véhiculent, soit la façon dont ses contours, ses membres et ses critères d'appartenance sont délimités ; et (3) la *vision de l'aménagement linguistique* qu'elles présentent, c'est-à-dire la manière dont les langues sont reconnues et, le cas échéant, hiérarchisées dans l'espace public.

La deuxième dimension concerne les **cadres de pensée en matière d'inclusion**. Ceux-ci découlent en partie des identités collectives globales et renvoient à un ensemble de représentations identitaires spécifiques, qui sont comprises comme la manière dont les acteurs interprètent les relations entre majorités et minorités ethnoculturelles. Concrètement, ces cadres peuvent être analysés à partir de la définition de paramètres généraux et des attentes en matière d'inclusion qui en découlent. D'abord, les paramètres généraux renvoient à quatre modalités qui structurent ces cadres : (1) les *grandes philosophies du vivre-ensemble* auxquelles ils se réfèrent pour orienter leurs pratiques et réflexions sur les rapports entre majorités et minorités ethnoculturelles ; (2) le *prisme d'appréhension du monde*, soit la grille de lecture à partir de laquelle ils permettent la perception et l'analyse des enjeux liés à l'inclusion ; (3) les *idéologies politiques* qui structurent les orientations de ces cadres ; et (4) les *conceptions de l'inclusion* elles-mêmes, allant de visions plus souples à des approches plus strictes. Ensuite, les attentes renvoient à quatre ensembles d'exigences implicites ou explicites que les groupes de référence adressent aux immigrants et aux minorités ethnoculturelles afin qu'ils soient reconnus comme membres : (1) les *attentes économiques*, qui ont trait à l'insertion de ces publics sur le marché du travail et à leur autonomisation dans la société ; (2) les *attentes civiques*, qui concernent leur respect des règles formelles et informelles qui régissent la société, tout comme leur participation citoyenne ; (3) les *attentes linguistiques*, qui touchent leur maîtrise des deux langues officielles du pays ; et (4) les *attentes culturelles*, qui renvoient à leur adhésion plus ou moins importante à un ensemble de valeurs et de principes fondamentaux.

La troisième dimension concerne les **instruments d'action publique en matière d'inclusion**. Ceux-ci découlent en partie des cadres de pensée et correspondent à un ensemble de normes et de dispositifs concrets qui se dégagent des politiques d'inclusion des immigrants et des minorités

ethnoculturelles. Ces instruments sont appréhendés à partir de leurs dimensions politiques, sociales et symboliques — plutôt que purement techniques — selon les conceptions implicites des rapports intercommunautaires qu’ils véhiculent. Concrètement, ces instruments peuvent être saisis à partir de leur inscription dans un système de gouvernance multiniveau et selon leur nature. D’abord, le système de gouvernance multiniveau renvoie à trois ensembles de paramètres comprenant des règles formelles et informelles produites par les différents ordres de gouvernement, qui encadrent ou influencent l’intervention des institutions locales et régionales en matière d’inclusion : (1) la *répartition des compétences*, c’est-à-dire la division formelle des responsabilités entre les différents ordres de gouvernement ; (2) le *régime linguistique*⁶, soit le cadre juridique définissant les droits et obligations concernant l’usage des langues des administrations publiques et des individus dans l’espace public ; et (3) les *orientations en matière d’inclusion de la diversité ethnoculturelle*, lesquelles sont définies dans un ensemble de politiques, de lois et de programmes. Ensuite, les instruments d’action publique se déclinent, selon leur nature, en trois catégories : (1) les *instruments normatifs*, qui ont trait aux textes juridiques et aux politiques qui définissent les grandes orientations de l’action publique ; (2) les *instruments organisationnels*, qui font écho aux structures administratives et consultatives chargées d’organiser et de traduire ces orientations ; et (3) les *instruments opérationnels*, qui correspondent aux mesures techniques par lesquelles les orientations sont mises en œuvre. L’analyse de ces trois types d’instruments, à partir d’une approche centrée sur les idées, permet de saisir les représentations identitaires qui orientent l’action publique.

L’articulation de ces trois dimensions institutionnelles constitue le cadre d’analyse sur lequel repose la présente recherche. Ce cadre vise à dépasser les limites relevées dans la littérature sur les politiques locales d’inclusion, structurée autour du triptyque théorique des trois « i » (voir le *Tableau 3*). Premièrement, il conçoit les « cadres de pensée » comme des discours dynamiques, pluriels et évolutifs, plutôt que comme des entités statiques, cohérentes et homogènes.

⁶ En science politique, le concept de régime linguistique s’inscrit dans l’approche du néo-institutionnalisme historique et englobe « les institutions et les règles ainsi que l’ensemble des représentations de l’utilisation de la langue que projettent les politiques étatiques et qu’appliquent les locuteurs » (Cardinal et Sonntag, 2015, p. 117). Cette définition fait directement écho au cadre d’analyse développé dans la présente thèse, notamment par son ancrage théorique et l’importance qu’elle accorde aux représentations pour l’étude des politiques publiques. À l’instar des cadres de pensée en matière d’inclusion, les régimes linguistiques permettent d’examiner la cohabitation et la concurrence de différentes approches sur un même territoire.

Deuxièmement, il réaffirme l'agentivité relative des acteurs : leurs discours ne se contentent pas de refléter des structures préexistantes, mais contribuent activement à redéfinir les représentations identitaires et à les traduire dans l'action publique. Troisièmement, il met en lumière les dynamiques internes aux institutions et aux administrations publiques en s'appuyant sur les points de vue d'une diversité d'acteurs. Quatrièmement, il propose une analyse approfondie des idées qui composent les représentations identitaires des acteurs. Cinquièmement, il s'intéresse aux points de tension et aux éléments conflictuels présents au sein des représentations dominantes. Enfin, il accorde une importance particulière au contexte urbain de gouvernance multiniveau dans la production des politiques d'inclusion. Ce cadre ne vise donc pas à identifier des modèles d'intégration parfaitement cohérents et pleinement constitués, mais plutôt à analyser les tensions, les réinterprétations et les concurrences entre différentes représentations de l'inclusion au sein d'un même espace urbain et institutionnel.

Tableau 3. Réponses aux limites théoriques des travaux sur les politiques locales d'inclusion

	Limites de la littérature	Réponses du cadre d'analyse
Approches liées aux institutions	- Tend à présenter les modèles nationaux d'intégration comme statique, cohérent et consistant - Tend vers un certain déterminisme et présente les acteurs comme étant passifs et essentiellement contraints	- Présente les cadres de pensée comme des discours dynamiques, pluriels et évolutifs - Présente les acteurs comme ayant une agentivité et un rôle dans la production des représentations identitaires
Approches liées aux intérêts	- Tend à présenter à négliger les dynamiques internes des municipalités et le rôle d'autres acteurs publics - Tend à offrir une analyse insuffisante des idées permettant la coalition et la mobilisation des acteurs	- Présente une grande variété de points de vue d'acteurs œuvrant pour les pouvoirs publics - Présente de manière détaillée et granulaire les représentations identitaires des acteurs
Approches liées aux idées	- Tend à présenter les cadrages et narratifs des acteurs dominants et à en offrir une définition cohérente - Tend à négliger le contexte et l'environnement urbains dans la production de politiques locales	- Présente la diversité interne des représentations dominantes et ses éléments conflictuels - Présente le rôle du contexte de gouvernance multiniveau dans la production des politiques locales

En somme, cette thèse s'inscrit dans la littérature sur le « tournant local » des politiques d'intégration des immigrants, qui met en lumière le développement par les municipalités d'une action publique propre dans ce domaine. La présentation critique des travaux qui mobilisent dans ce champ des approches centrées sur les *institutions*, les *intérêts* et les *idées* a mis en évidence l'utilité d'un cadre théorique inspiré du néo-institutionnalisme sociologique pour notre recherche. En effet, les approches cognitives — en accordant une valeur explicative aux dimensions idéationnelles, symboliques et culturelles de la production des politiques publiques — apparaissent particulièrement pertinentes pour analyser le lien étroit entre ces domaines d'action et la fabrique des identités collectives. Autrement dit, notre cadre d'analyse permet l'étude des identités collectives globales qui se dégagent du discours des acteurs des politiques d'inclusion et des instruments d'action publique qui y sont associés.

1.2 Démarche méthodologique : une comparaison urbaine et interprétative

Cette section présente la démarche méthodologique de la présente thèse et se divise en trois parties. La première présente notre posture interprétativiste. La deuxième détaille notre approche comparative et plus spécifiquement le recours à la perspective de la monographie comparée en études urbaines ainsi que la sélection de nos deux cas d'étude. Enfin, la troisième partie est dédiée à nos modes de collecte et d'analyse des données.

1.2.1 Adopter une posture interprétative

Cette recherche s'appuie sur une approche épistémologique de type interprétativiste et constructiviste selon laquelle les phénomènes sociaux sont construits plutôt que donnés (Adcock, 2014 ; Yanow et Schwartz-Sha, 2014). Puisqu'elle met l'accent sur les représentations, elle accorde une importance particulière aux contextes d'énonciation, à la fois spatiaux et temporels. Ce constructivisme modéré peut être associé à une approche de type wébérien, où l'activité sociale est comprise par l'interprétation du discours produit par les acteurs (Weber, 1922). Les significations, idéologies et points de vue des acteurs sont des éléments clés pour comprendre leur manière d'aborder l'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. D'autant plus que, selon Scholten (2012b), cet enjeu constitue une controverse politique insoluble (*intractable policy*

controversies) (Schön & Rein, 1994). Ce qui revient à dire que sa définition est contestée et renvoie à des visions du monde divergentes.

S’inspirant des critiques féministes de la notion d’objectivité en sciences sociales (Harding, 1992), l’épistémologie interprétativiste adoptée dans cette thèse repose sur le postulat que la production des connaissances est intrinsèquement liée à la subjectivité humaine. Par ailleurs, nous nous reconnaissons dans la figure du citoyen-chercheur décrite par Alan C. Cairns (2008), que les chercheurs incarnent lorsqu’ils étudient leur propre pays. Selon Alain Noël (2014, p. 653), elle correspond à la posture que nous adoptons lorsque « nous cherchons à expliquer et aussi à comprendre un aspect de notre expérience collective, dans l’espoir de produire des connaissances utilisables et de participer à la vie sociale et politique de notre propre société ». C’est précisément notre cas, dans la mesure où, même avec un recul critique, la production de cette thèse est intimement liée aux questionnements entourant l’identité collective québécoise à laquelle nous ne pouvons échapper ainsi qu’à notre engagement dans la sphère publique, en particulier ceux portant sur les débats concernant les politiques d’inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles (Carpentier, 2024). La présente recherche s’inscrit ainsi dans une démarche réflexive et engagée, dans une perspective critique, visant à produire des connaissances susceptibles d’enrichir notre compréhension de la vie politique québécoise à travers une approche comparative.

1.2.2 Comparer Bruxelles et Montréal

Cette recherche propose une comparaison binaire et internationale des politiques d’inclusion à Bruxelles et Montréal, deux métropoles respectivement situées en Belgique et au Canada, selon l’approche des monographies comparées. Dans cette section, nous présenterons cette dernière démarche et justifierons la sélection des deux cas d’étude.

L’approche des monographies comparées

Cette thèse adopte une approche comparative (Gazibo & Jenson, 2015). Suivant une logique wébérienne de comparaison « par les cas » plutôt que « par les variables » (Ragin, 1987), cette recherche s’inscrit dans la « démarche des monographies comparées » en études urbaines (Pinson, 2019). Cette approche repose sur la production et la comparaison d’études approfondies de cas

ainsi que sur l'adoption d'une méthode qualitative impliquant une immersion personnelle dans la collecte des données, notamment par la réalisation d'entretiens. Selon George Steinmetz (2004), il s'agit d'abord de rédiger les « histoires explicatives individuelles » des cas, puis d'en procéder à une comparaison systématique. Cette perspective permet une analyse détaillée et contextualisée — ce que Clifford Geertz (1973) appelle des descriptions épaisses (*thick descriptions*) — d'un nombre limité de cas. Elle se situe ainsi à mi-chemin entre l'approche monographique ou casuistique (Passeron & Revel, 2005), centrée sur l'étude de l'incommensurabilité d'un cas unique et peu encline à la généralisation, et la conception orthodoxe et positiviste du comparatisme en sciences sociales (Sartori, 1991), qui vise à tester des hypothèses et à mesurer l'influence de variables explicatives sur un grand nombre de cas.

Ces considérations conduisent au choix d'une comparaison binaire, stratégie offrant la possibilité de tirer des généralisations tout en respectant la complexité propre à chaque cas d'étude. À cet effet, Mattei Dogan et Dominique Pelassy (1982, p. 129) soutiennent que, « à mi-chemin entre l'étude de cas et les études plus larges, la comparaison binaire semble se donner parfois comme la meilleure voie d'une recherche qui ne voudrait ignorer ni le spécifique, ni le général ». Notre approche a donc une dimension inductive (Ramona et al., 2022), c'est-à-dire qu'elle se fonde d'abord et avant tout sur l'expérience empirique et l'identification de faits afin de produire des généralisations : « l'induction part du singulier, d'un niveau plus concret, pour arriver à des considérations abstraites susceptibles de produire une règle de récurrence » (Bélanger, 1998, p. 27). Cependant, la comparaison binaire comporte également certains écueils à éviter. Mamoudou Gazibo (2002, p. 441-442) en identifie deux principaux : (1) la « tentation de l'œillère », qui découle d'une connaissance et d'une familiarité inégales des cas, souvent liée à un accès différencié aux données ; et (2) la « juxtaposition des faits », qui consiste à présenter des analyses parallèles sans établir de croisement entre les deux cas.

Concrètement, la comparaison proposée dans cette thèse se structure en deux temps. D'abord, les cas bruxellois et montréalais font l'objet d'analyses distinctes, mais qui permettent le recoupement. Comme le rappelle Patrick Hassenteufel (2000, p. 114), « le travail empirique dans le cadre de la comparaison suppose de mettre en œuvre la même grille d'analyse, sur le même type de terrain, en recueillant le même type de données ». Dans cette perspective, la collecte et l'analyse des

données pour les deux terrains ont été menées selon une démarche rigoureusement comparable : des questionnaires équivalents, adaptés aux particularités contextuelles, ont été utilisés auprès de catégories d'acteurs similaires, et les verbatims ont été traités à l'aide de grilles d'analyse construites selon la même logique. Dans un second temps, la mise en discussion des deux expériences permet de dégager leurs convergences et divergences, l'objectif d'une comparaison binaire étant de mettre en lumière les contrastes et ainsi d'éviter l'« écueil de la juxtaposition » des faits (Gazibo, 2002, p. 442).

La sélection des cas d'étude

Le choix de comparer Bruxelles et Montréal se justifie par une application de l'approche des « systèmes les plus similaires » (Anckar, 2020), une stratégie de recherche qui privilégie les similitudes dans la sélection des cas afin de mieux saisir les variations. D'un point de vue sociologique, au niveau macro, la Belgique et le Canada sont des pays plurilingues et plurinationaux où cohabitent deux « sociétés globales », soit des entités politiques d'appartenance (Karmis & Gagnon, 1996) : la Flandre majoritairement néerlandophone et la Belgique francophone, d'une part, le Québec majoritairement francophone et le Canada majoritairement anglophone, d'autre part. Dans les deux cas, les enjeux liés à l'inclusion sont appréhendés différemment selon ces sociétés globales (Adam & Jacob, 2014 ; Turgeon & Lapointe, 2010) et sont fortement politisés (Xhardez, 2019 ; Xhardez & Paquet, 2020). À l'échelle régionale, les villes de Bruxelles comme Montréal sont marquées par une division linguistique calquée sur les clivages nationaux : entre francophones et néerlandophones dans la première, entre francophones et anglophones dans la seconde. Les deux villes concentrent également une part importante de l'immigration internationale, ce qui en fait des espaces où les deux sociétés globales se concurrencent pour l'inclusion des nouveaux arrivants (Carpentier, 2022 ; Swyngedouw, 2019).

D'un point de vue institutionnel, au niveau macro, la Belgique et le Canada sont des États fédéraux relativement décentralisés, dont l'architecture constitutionnelle résulte d'une négociation continue entre leurs deux sociétés globales (Mathieu, 2024). À l'échelle régionale, Bruxelles comme Montréal disposent d'un système de gouvernance métropolitain complexe et décentralisé, combinant une administration centrale couvrant l'ensemble du territoire et 19 administrations locales relativement autonomes. Dans les deux cas, les politiques d'inclusion mobilisent différents

niveaux de pouvoir public et suivent une logique communautaire (Adam, 2013 ; Rocher & White, 2014).

Cette application de l'approche des « systèmes les plus similaires » peut être considérée comme souple (Anckar, 2008), dans la mesure où les cas bruxellois et montréalais présentent des ressemblances sur leurs principales caractéristiques de fond, sans que l'ensemble de leurs caractéristiques soient identiques. Faire autrement serait difficile, compte tenu de la complexité institutionnelle propre à la Belgique. À cet effet, Marc Uyttendaele (2011, p. 146) souligne qu'« [i]l n'existe probablement aucun territoire au monde qui soit soumis à l'intervention d'autant de législateurs internes », avant d'ajouter qu'« [u]n tel éclatement de la fonction législative est un cauchemar pour celui qui est appelé à expliquer les institutions ». Cette configuration institutionnelle ne se traduit pas uniquement par une multiplication des centres décisionnels. Elle contribue également à structurer des manières distinctes d'appréhender l'inclusion, les rapports entre groupes linguistiques et la place de la diversité dans l'espace bruxellois. Les institutions apparaissent ainsi comme des lieux où se consolident et se confrontent différentes représentations de la communauté politique.

Parmi les différences notables, rappelons les suivantes : la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'institutions plus robustes et de pouvoirs plus étendus que ceux de la Ville de Montréal ; Bruxelles est la capitale politique de la Flandre, de la Belgique et de l'Europe, alors que Montréal joue essentiellement le rôle de métropole culturelle et économique du Québec ; les institutions bruxelloises prévoient des mécanismes spécifiques pour représenter politiquement la minorité néerlandophone, tandis qu'à Montréal, la minorité anglophone ne bénéficie pas à proprement parler de tels mécanismes ; les compétences relatives à l'inclusion sont officiellement cogérées par les communautés flamande et française à Bruxelles, alors que l'intervention du gouvernement fédéral à Montréal reste indirecte ; enfin, dans le contexte européen de libre circulation, Bruxelles concentre un nombre important de travailleurs expatriés dépourvus de la citoyenneté belge, phénomène sans équivalent à Montréal.

1.2.3 Croiser les entretiens et l'analyse documentaire

Cette recherche mobilise trois méthodes de collecte de données. En plus de la revue systématique de la littérature scientifique sur les politiques locales d'intégration des immigrants, à partir de laquelle a été élaboré le cadre théorique, elle s'appuie sur des entretiens semi-dirigés et sur l'analyse de politiques publiques. Cette section présente de manière plus détaillée ces deux dernières méthodes ainsi que la démarche d'analyse des données primaires et secondaires qui en sont issues.

L'entretien semi-dirigé

La majorité des recherches contemporaines en analyse des politiques publiques articulent discussion théorique et terrains empiriques (Hassenteufel & Smith, 2002). Un certain consensus se dégage aussi par rapport « caractère incontournable de l'entretien pour qui veut “faire du terrain” » (Chamboredon et al., 1994, p. 117). Dans cette thèse, deux enquêtes terrain ont été ainsi réalisées, afin notamment de conduire des entretiens semi-dirigés avec les acteurs responsables des politiques d'inclusion à Bruxelles et Montréal. Pouvant être défini comme « une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur » (Savoie-Zajc, 2009, p. 340), l'entretien est ici particulièrement pertinent puisqu'il permet d'appréhender les représentations identitaires au cœur du discours des participants. Comme le souligne Pierre Muller (1999, p. 80), « c'est dans l'interview que l'on peut faire émerger les éléments essentiels des structures de sens », soit les différentes manières qu'ont les acteurs de concevoir et d'interpréter les problèmes publics, mais aussi les appartenances. Autrement dit, l'entretien permet le « recueil de définitions subjectives d'une réalité par des acteurs pertinents pour le terrain choisi et la recherche d'information » (Bongrand & Laborier, 2005, p. 92).

Au total, 83 entretiens ont été réalisés auprès 93 participants (voir l'*Annexe 1* pour Bruxelles et l'*Annexe 2* pour Montréal). Deux critères ont guidé leur sélection. Premièrement, conformément à l'approche positionnelle et décisionnelle en sociologie des élites (Genieys & Hassenteufel, 2012), les acteurs interviewés ont été ainsi choisis, d'abord et avant tout, en fonction de leur autorité formelle et de leur influence dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques

d'inclusion. Deuxièmement, une représentation relative des différents « noyaux institutionnels »⁷ dont ces acteurs sont issus, c'est-à-dire le communal, le communautaire et le régional à Bruxelles, ainsi que le municipal, le provincial et le fédéral à Montréal, a aussi été pris en compte. Ce critère vise à assurer une diversité de points de vue ainsi qu'à saisir le système de gouvernance multiniveau dans les deux métropoles, tout en reposant sur la prémisse que, chez les individus ayant choisi le service public, l'affiliation institutionnelle constitue souvent un marqueur d'identification à une communauté politique particulière. De plus, il est question de représentation « relative » dans la mesure où, à Bruxelles comme à Montréal, certains noyaux institutionnels se distinguent par un degré d'interventionnisme plus élevé que d'autres. Cette asymétrie justifie l'attention portée aux noyaux provincial québécois et communautaire francophone, qui contribuent largement à structurer les politiques municipales et communales.

Selon Hassenteufel (2000, p. 117), « la démarche comparative implique une dose d'acculturation que permettent, seuls, les séjours à l'étranger, sur le terrain ». C'est dans cet esprit, et avec la conviction que l'immersion constitue une condition essentielle à la présente thèse, qu'un premier terrain de recherche a été réalisé à Bruxelles entre avril et juillet 2023, au Research Centre for Migration, Diversity and Justice de la Brussels School of Governance, elle-même affiliée à la Vrije Universiteit Brussels.⁸ Moins familiers avec le contexte politique et institutionnel belge, nous avons mené plus d'une dizaine de préentretiens informels avec des universitaires spécialisés sur les politiques d'inclusion en Belgique et assisté à plusieurs séances publiques du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que des conseils communaux, afin de mieux comprendre leur fonctionnement. Ces démarches ont pour objectif d'atténuer la tentation de l'œillère (Gazibo, 2002) en compensant la connaissance inégale des cas d'étude.

À Bruxelles, nous avons mené 42 entretiens auprès de 44 participants. Concernant leur provenance (voir le *Tableau 4*), 11 relèvent du noyau institutionnel communal, 10 du noyau régional et 23 du

⁷ Dans cette thèse, la notion sociologique de « noyaux institutionnels » renvoie à la multiplicité des acteurs gravitant autour des principaux pouvoirs publics. Elle est privilégiée par rapport aux concepts politico-juridiques d'ordres, de paliers ou de niveaux de gouvernement, qui tendent à circonscrire l'analyse aux principaux organes politiques et administratifs de l'État, au détriment du rôle déterminant joué par les acteurs associatifs, notamment dans la prestation de services publics.

⁸ Cette expérience fait suite à un séjour de huit mois, effectué plusieurs années auparavant en 2020, au Centre d'études sur l'ethnicité et les migrations de l'Université de Liège.

noyau communautaire, parmi lesquels 14 du côté francophone et 8 du côté néerlandophone. D'autre part, sur les 44 participants, 12 proviennent des administrations publiques, 22 de la sphère politique et 10 du milieu associatif subsidié.

Tableau 4. Noyau institutionnel et sphère d'activité des participants à Bruxelles

Noyau institutionnel	Nombre de participants	Sphère d'activité	Nombre de participants
Régional	11	Politique	22
Communautaire	23	Administrative	12
Communal	10	Associative	10
<i>Total</i>	44	<i>Total</i>	44

Plus précisément, différents types d'acteurs affiliés aux trois noyaux institutionnels à Bruxelles ont été rencontrés :

- **Noyau régional** : des membres du Parlement, du gouvernement et d'instances consultatives, des collaborateurs politiques et des fonctionnaires.
- **Noyau communautaire** : pour les commissions communautaires, des membres des assemblées, des collèges et d'instances consultatives, des collaborateurs politiques et des responsables d'associations sans but lucratif (ASBL) subsidiées ; pour la Communauté flamande, des collaborateurs politiques, des fonctionnaires et des membres d'instance consultative.
- **Noyau communal** : des membres du conseil communal et du collège du bourgmestre et des échevins, des fonctionnaires et des responsables associatifs.

Les participants peuvent également être répartis selon leur identification linguistique principale et leurs origines ethnoculturelles déclarées (voir le *Tableau 5*). Parmi eux, 28 peuvent être identifiés principalement comme francophones et 26 comme néerlandophones, tandis que seulement 7 déclarent des origines ethnoculturelles autres que belges.

Tableau 5. Identité linguistique et origines ethnoculturelles des participants à Bruxelles

Identité linguistique principale	Nombre de participants	Origines ethnoculturelles	Nombre de participants
Francophone	28	Majorités ethnoculturelles	37
Néerlandophone	16	Minorités ethnoculturelles	7
<i>Total</i>	44	<i>Total</i>	44

Un second terrain de recherche a été mené à Montréal entre novembre 2023 et mars 2024, où nous avons été reçus au sein du Centre pour l'étude de la citoyenneté démocratique de l'Université

McGill.⁹ Nous avons abordé ce terrain avec un niveau de familiarité nettement supérieur à celui de Bruxelles. Nous avons déjà consacré des travaux aux politiques d’inclusion au Québec et à Montréal (Carpentier, 2022 ; Carpentier & Fourot, 2024 ; Carpentier & Lekehal, 2022 ; Carpentier & Mathieu, 2023), et sommes membres depuis plusieurs années d’infrastructures de recherche telles que le Laboratoire de recherche en relations interculturelles de l’Université de Montréal et le Centre interdisciplinaire de recherche sur la diversité et la démocratie de l’Université du Québec à Montréal. Nous avons également exercé pendant plus de deux ans la fonction de coordinateur adjoint du Réseau des municipalités en immigration et en relations interculturelles du Québec, qui regroupe des fonctionnaires œuvrant dans ces domaines. Pendant ce second terrain, 41 entretiens ont été menés auprès de 48 participants. Concernant leur provenance, parmi eux, 17 relèvent du noyau institutionnel provincial, 9 du noyau fédéral et 22 du noyau municipal, parmi lesquels 15 de la ville-centre et 5 des arrondissements (voir le *Tableau 6*). D’autre part, sur les 48, 27 sont issus des administrations publiques, 13 de la sphère politique et 8 du milieu communautaire subventionné.

Tableau 6. Noyau institutionnel et sphère d’activité des participants à Montréal

Noyau institutionnel	Nombre de participants	Sphère d’activité	Nombre de participants
Fédéral	9	Politique	13
Provincial	17	Administrative	27
Municipal	22	Communautaire	8
<i>Total</i>	48	<i>Total</i>	48

Plus précisément, différents types d’acteurs affiliés aux trois noyaux institutionnels à Montréal ont été rencontrés :

- **Noyau fédéral** : membres du Parlement et du gouvernement, des fonctionnaires et des responsables d’organismes communautaires subventionnés.
- **Noyau provincial** : des membres du Parlement et du gouvernement, des fonctionnaires et des responsables d’organismes communautaires subventionnés.

⁹ Cette expérience fait suite à un autre séjour de recherche, réalisé à l’automne 2023 au sein de l’Équipe de recherche sur l’immigration au Québec et ailleurs de l’Université Concordia, lors duquel ont été produits les principaux outils méthodologiques, tels que les lettres d’invitation, les questionnaires et les grilles d’analyse.

- **Noyau municipal** : pour la ville-centre, des membres du conseil de ville, du comité exécutif et d’instances consultatives, et des fonctionnaires ; pour les arrondissements, des membres du conseil d’arrondissement, des maires et des fonctionnaires.

Les participants peuvent également être répartis selon leur identification linguistique principale et leurs origines ethnoculturelles déclarées (voir le *Tableau 7*). Parmi eux, 40 peuvent être identifiés principalement comme francophones et 8 comme anglophones, tandis que 19 déclarent des origines ethnoculturelles autres que canadiennes-françaises et canadiennes-anglaises.

Tableau 7. Identité linguistique et origines ethnoculturelles des participants à Montréal

Identité linguistique principale	Nombre de participants	Origines ethnoculturelles	Nombre de participants
Francophone	40	Majorités ethnoculturelles	25
Anglophone	8	Minorités ethnoculturelles	19
<i>Total</i>	<i>48</i>	<i>Total</i>	<i>48</i>

La grande majorité des entretiens sont individuels et ont été réalisés en personne. À Montréal, sur les 48 participants, seulement 11 ont été rencontrés de manière virtuelle et 5 ont pris part à des entretiens collectifs. À Bruxelles, sur les 44 participants, tous ont été rencontrés en personne et 5 d’entre eux ont participé à des entretiens collectifs. Alors que les entretiens en personne ont été conduits dans une grande variété de lieux, comme les cafés, les bureaux et domiciles des participants, les entretiens virtuels ont été réalisés à partir des logiciels informatiques Zoom et sur Microsoft Teams. La durée moyenne des 83 entretiens est de 1 heure 7 minutes. Le consentement écrit a été obtenu auprès de tous les participants avant la tenue des entretiens, tous réalisés en français.

Deux questionnaires ont été conçus, adaptés respectivement aux contextes des cas d’étude, pour guider les entretiens (voir l’*Annexe 3* pour Bruxelles et l’*Annexe 4* pour Montréal). Suivant la même structure, ces questionnaires comprennent deux blocs. Le premier, de nature plus sociologique, explore les représentations identitaires qu’ont les participants de la communauté politique de référence à Bruxelles et à Montréal, en s’intéressant à ce que signifie être Bruxellois et Flamand, ou encore Montréalais, Québécois et Canadien, ainsi qu’aux éléments qui définissent ces appartenances. Il examine également leur interprétation de la manière dont ces identités se

manifestent, voire se concurrencent, dans l'espace urbain, ainsi que les attentes de la société d'accueil en matière d'inclusion. Le deuxième bloc du questionnaire, plus institutionnel et centré sur les instruments, porte sur les politiques d'inclusion à Bruxelles et Montréal. Il touche à la façon dont les acteurs conçoivent la dimension culturelle des politiques d'inclusion et les relations entre les différents pouvoirs publics, ainsi qu'à leur évaluation sommaire et subjective des principales mesures mises en œuvre et des défis institutionnels. Les deux questionnaires reprennent les catégories sociales utilisées par les noyaux institutionnels auxquels sont associés les acteurs, telles que l'intégration.

Pour l'analyse des données, nous avons mobilisé une démarche interprétative et inductive qui s'inscrit dans la tradition de l'analyse de contenu critique (Krippendorff, 2013, p. 27-30). Après avoir retranscrit les 83 entretiens dans leur intégralité, nous avons produit deux grilles, elles aussi adaptées aux contextes des cas d'étude, afin d'opérer un encodage thématique dans le logiciel de traitement de données qualitatives NVivo (voir l'*Annexe 5* pour Bruxelles et l'*Annexe 6* pour Montréal). Suivant la même structure, ces grilles comportent quatre dimensions analytiques (voir le *Tableau 8*) : une dimension identitaire, qui s'intéresse à la prégnance des identités collectives, à leur définition et aux attentes qui y sont associées ; une dimension instrumentale, centrée sur l'action publique en matière d'inclusion, dont les dispositifs sont classés selon qu'ils visent l'autonomisation individuelle des immigrants ou la régulation sociétale de la diversité ethnoculturelle ; une dimension évaluative, portant sur la lecture critique de la superposition de ces instruments et approches par les acteurs ; et une dimension organisationnelle, axée sur le fonctionnement des institutions et leurs relations. Conformément au consentement éthique accordé par les participants à la réalisation de la présente recherche (voir l'*Annexe 7*), les données issues des entretiens ont été anonymisées. Toutefois, puisque la positionnalité des participants est pertinente pour l'analyse, leur affiliation institutionnelle principale, leur identification linguistique ainsi que leurs origines ethnoculturelles sont indiquées. Un astérisque (« * ») signale les personnes ayant déclaré ne pas appartenir aux groupes majoritaires. Dans les chapitres empiriques, les extraits d'entretiens sont identifiés par un code combinant le cas étudié et le numéro attribué à chaque participant : « B » pour Bruxelles et « M » pour Montréal. Les participants sont ainsi désignés par les codes B1 à B44 et M1 à M48.

Tableau 8. Dimensions analytiques des grilles d'entretien

Dimension	Description	Objectifs
Identitaire	Les représentations des identités collectives globales	– Saisir les principales caractéristiques et la saillance des identités politiques globales – Dégager les attentes des pouvoirs publics à l'égard de l'inclusion des immigrants – Retracer les transformations de ces identités à travers la cohabitation et les interactions
Instrumentale	Les politiques d'inclusion	– Saisir les approches des pouvoirs publics dans ces deux domaines et leur évolution – Identifier les instruments, leurs logiques d'élaboration et leurs changements
Évaluative	La lecture critique des politiques et de leur articulation	– Dégager la perspective des acteurs quant à la superposition des politiques et des approches – Appréhender le positionnement des pouvoirs locaux dans ces dynamiques concurrentielles – Recenser les défis, les solutions et les pratiques inspirantes dans ces domaines
Organisationnelle	Le fonctionnement des institutions et leurs relations	– Comprendre les règles formelles et informelles qui régissent les institutions – Saisir la nature des relations entre les pouvoirs publics et acteurs impliqués

L'analyse de politiques publiques

Complémentaire aux entretiens, un deuxième mode de collecte de données consiste en un examen des principaux documents produits par les pouvoirs publics, dotés de compétences en matière d'inclusion à Bruxelles et Montréal. Suivant plusieurs travaux qui se sont intéressés au contenu et aux orientations normatives des dispositifs locaux dans ces domaines (Dekker, 2017 ; Emilsson, 2015 ; Spencer & Delvino, 2019), l'objectif est d'en dégager les représentations identitaires véhiculées par les instruments d'action publique ainsi que leurs objectifs en matière d'inclusion, notamment sur le plan culturel. Compte tenu de la perspective macro de cette thèse, qui s'intéresse à l'intervention d'un grand nombre de pouvoirs publics dans deux contextes nationaux, la sélection des documents repose principalement sur les entretiens. Autrement dit, plutôt que de procéder à une recension systématique des instruments, elle se concentre sur ceux qui sont évoqués par les acteurs. La fiabilité des informations relatives à ces instruments est vérifiée par la méthode du recoupement des sources (*cross-checking*) (Thoenig, 1985).

Plus spécifiquement, ces documents renvoient notamment aux lois, aux décrets, aux ordonnances, aux règlements, aux arrêtés et aux chartes adoptés par les institutions politiques, et, d'autre part, aux énoncés de politique, aux programmes, aux plans d'action, aux guides, aux directives, aux notes et aux avis produits par les administrations publiques. Dans le cas bruxellois (voir le *Tableau 9*), ils émanent d'institutions politiques comme : les assemblées et les collèges de la COCOF, de la VGC et de la COCOM, ainsi que le Parlement et le gouvernement de la Communauté flamande ; le Parlement et le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ; les conseils et les collèges du bourgmestre et des échevins des 19 communes bruxelloises. Ils proviennent aussi de plusieurs organes des administrations publiques, entre autres : le Service cohésion sociale de la Direction de l'action sociale, la santé, la cohésion sociale et l'enfance de la COCOF ; l'Agence d'intégration et d'intégration civique (Extern Verzelstandigd Agentschap [EVA] Integratie & Inburgering) de la Communauté flamande et du Département du vivre-ensemble et de la diversité (Samenleven en Diversiteit) de la VGC ; le Conseil bruxellois pour le multilinguisme de la Région de Bruxelles-Capitale ; et les échevinats de la cohésion sociale des 19 communes.

Tableau 9. Sources des documents publics en matière d'inclusion dans le cas bruxellois

Noyau institutionnel	Institutions politiques	Organes de l'administration publique
Régional	– Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale – Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale	– Conseil bruxellois pour le multilinguisme
Communautaire	– Assemblée et Collèges de la Cocof, de la Cocom et de la VGC – Parlement et gouvernement de la Communauté flamande	– Agence d'intégration et d'intégration civique (Communauté flamande) – Service cohésion sociale (COCOF) – Département du vivre-ensemble et de la diversité (VGC)
Communal	– Conseils communaux – Collèges du bourgmestre et des échevins	– Échevinats de la cohésion sociale

Dans le cas montréalais (voir le *Tableau 10*), ces documents sont produits par des institutions politiques, comme : la Chambre des communes et le gouvernement Canada ; l'Assemblée

nationale et le gouvernement du Québec ; le conseil de ville et le comité exécutif de la Ville de Montréal, ainsi que les 19 conseils d'arrondissement. Ils proviennent également de différentes entités des administrations publiques, notamment : la Direction générale des langues officielles et la Direction générale du multiculturalisme et de la lutte contre le racisme de Patrimoine canadien (PC) ; la Direction générale des politiques et programmes d'intégration du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration du Québec (MIFI) ; le Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (BINAM), relevant du Service de la diversité et de l'inclusion sociale (SDIS) de la Ville de Montréal, ainsi que le Conseil interculturel de Montréal (CIM), le Bureau de la commissaire à la lutte contre le racisme et les discriminations (BLRD) et le Commissaire à la langue française.

Tableau 10. Sources des documents publics en matière d'inclusion dans le cas montréalais

Noyau institutionnel	Institutions politiques	Organes de l'administration publique
Fédéral	– Chambre des communes du Canada – Gouvernement du Canada	– Direction générale du multiculturalisme et de la lutte contre le racisme (PC) – Direction générale des langues officielles (PC)
Provincial	– Assemblée nationale du Québec – Gouvernement du Québec	– Direction générale des politiques et programmes d'intégration (MIFI)
Municipal	– Conseils de ville de la Ville de Montréal – Conseils d'arrondissement – Comité exécutif de la Ville de Montréal	– Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (SDIS) – Conseil interculturel de Montréal – Commissaires à la langue française et à la lutte au racisme et aux discriminations systémiques

En somme, cette thèse adopte, sur le plan méthodologique, une perspective interprétativiste et constructiviste en sciences sociales. Elle s'appuie également sur l'approche des monographies comparées en étude urbaine pour analyser en profondeur les politiques d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Bruxelles et Montréal. Les cas sont sélectionnés selon l'approche des systèmes les plus similaires : dans chacune des deux villes, des politiques fondées sur des cadres de pensée distincts en matière d'inclusion sont mises en œuvre. Trois modes de

collecte de données sont mobilisés afin d'identifier et d'analyser les représentations identitaires dans les politiques d'inclusion élaborées et mises en œuvre à Bruxelles et Montréal : (1) une revue systématique de la littérature scientifique sur le « tournant local » des politiques d'intégration des immigrants ; (2) la réalisation de 83 entretiens auprès de 93 participants agissant comme des acteurs des politiques d'inclusion dans les deux villes ; et (3) l'analyse de documents publics produits par les administrations publiques compétentes en matière d'inclusion.

Conclusion du chapitre

Comment étudier l'interrelation, à partir d'une perspective urbaine, entre identités collectives, cadres de pensée en matière d'inclusion et instruments d'action publique ? Dans ce chapitre, nous avons présenté les principales considérations théoriques et méthodologiques sur lesquelles repose cette thèse. Le cadre de notre recherche s'appuie d'abord sur la littérature consacrée au « tournant local » des politiques d'intégration, qui montre le développement dans les vingt dernières années d'une action publique locale dans ce domaine. L'examen des travaux mobilisant des approches théoriques accordant un rôle explicatif aux *institutions*, aux *intérêts* et aux *idées* permet de mettre en lumière la valeur du néo-institutionnalisme pour notre recherche. Un cadre d'analyse mobilisant la théorie des représentations sociales, le néo-institutionnalisme discursif et l'approche par les instruments d'action publique est particulièrement pertinent à cet égard. Il permet d'étudier les cadres de pensée en matière d'inclusion comme un ensemble de représentations identitaires pouvant être saisies dans le discours des acteurs responsables des politiques d'inclusion, de même que traduites dans les instruments d'action publique. Cette approche conduit ainsi à appréhender les politiques d'inclusion moins comme l'expression de modèles nationaux homogènes que comme des espaces de concurrence entre différentes représentations de l'appartenance collective et du vivre-ensemble.

Concrètement, nous proposons dans cette thèse d'étudier les cadres de pensée en matière d'inclusion à Bruxelles et Montréal à partir d'une comparaison binaire adoptant la méthode de la monographie comparée. Pour ce faire, près d'une centaine d'entretiens semi-dirigés ont été conduits au total dans les deux villes auprès de responsables des politiques d'inclusion. De plus, une analyse exhaustive des politiques publiques a également été réalisée. Ces deux modes de collecte de données empiriques permettront de mettre en lumière la manière dont l'inclusion est

conçue et mise en œuvre dans les deux contextes urbains. Ils rendront ainsi possible l'examen comparatif des représentations identitaires qui structurent l'action publique à Bruxelles et à Montréal, de même que des tensions qui émergent lorsque des représentations concurrentes se traduisent dans des instruments déployés sur un même territoire. C'est à partir de ce cadre théorique et méthodologique que les chapitres suivants analyseront le choc des cadres de pensée en matière d'inclusion dans les deux villes.

Partie I – Analyse du cas bruxellois

« On est aujourd’hui à un point où tout le monde a compris que votre question est la bonne. À quoi est-ce qu’on invite les primo-arrivants à Bruxelles ? C’est à s’intégrer à Bruxelles »

(P16) — Fonctionnaire francophone communal.

« [À Bruxelles], nous ne visons évidemment pas à [faire des primo-arrivants], je caricature un peu, de bons Flamands, comme si l’intégration passait nécessairement par et obligatoirement par, en gros, l’apprentissage de la langue et des valeurs » (B30) — Membre francophone du gouvernement bruxellois.

Introduction de la partie I

Pour bien saisir les questions touchant l'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Bruxelles et la façon dont les pouvoirs publics les traitent, il est nécessaire de présenter brièvement le contexte particulier dans lequel cette métropole s'inscrit. Dans une perspective multiniveau, il importe de tenir compte de plusieurs éléments pour bien le comprendre, notamment le rapport entre les néerlandophones et les francophones, le fonctionnement des institutions politiques compétentes sur le territoire, la structuration de la vie partisane aux différentes échelles de pouvoir, les dynamiques démographiques et migratoires, ainsi que les principaux équilibres linguistiques.

Le contexte sociologique bruxellois

En Belgique, la relation entre les deux principaux groupes linguistiques est historiquement sous tension (Leton & Miroir, 1998). Plusieurs périodes du passé et évolutions institutionnelles ont marqué cette relation conflictuelle entre ces deux groupes linguistiques, entre autres : l'imposition du français comme langue officielle du pays par le gouvernement provisoire belge en 1830 ; les marches flamandes sur Bruxelles de 1961 à 1963 afin que soit institutionnellement protégé le néerlandais ; l'établissement en 1963 d'une frontière linguistique officielle divisant la Belgique entre un territoire néerlandophone au Nord et un territoire francophone au Sud ; la consolidation d'un mouvement nationaliste flamand dans les années 1960 et 1970 ; la fédéralisation du pays à partir de 1970 afin de répondre aux préoccupations linguistiques et culturelles des néerlandophones ; les nombreuses crises politiques liées aux communes à facilités depuis leur établissement en 1963.

Ce rapport conflictuel repose essentiellement sur la domination économique, sociale, culturelle et politique à l'échelle du pays de la majorité numérique néerlandophone par une élite francophone et francisée (Hooghe, 1993 ; Witte, 2011). Même s'ils étaient plus nombreux, les néerlandophones voyaient leur langue invisibilisée dans les institutions et dans les sphères décisionnelles. Les années 1960 marquèrent un tournant dans les relations entre les deux groupes : frappée par la désindustrialisation européenne, l'économie wallonne, centrée sur la métallurgie et la sidérurgie,

s'effondra partiellement (Vandermotten, 2017). C'est à ce moment que la croissance de la Flandre surpassa celle de la Wallonie, inversant ainsi le rapport de force économique (Capron, 2007).

Ce conflit se transpose aussi sur le plan symbolique, alors que s'opposent deux visions de la Belgique, qui se sont développées à travers les dernières décennies : l'une territoriale et socio-économique, l'autre communautaire et culturo-linguistique (De Visscher & Montuelle, 2010 ; Karmis & Gagnon, 1996 ; Sinardet, 2008). D'une part, les francophones conçoivent le pays selon une logique territoriale, où l'État se divise en régions dotées de compétences propres, susceptibles de mettre en œuvre des politiques adaptées à leurs réalités socio-économiques. Dans cette perspective, le fédéralisme est conçu comme un cadre permettant d'assurer la redistribution et la solidarité interrégionale, ainsi que de préserver la cohésion de l'ensemble national. Cette logique s'appuie sur une vision universaliste de l'État, qui tend à privilégier la prise en compte des différences sociales et économiques entre citoyens plutôt que les appartenances culturelles ou linguistiques. D'autre part, les Flamands conçoivent la Belgique selon une logique communautaire, où l'État se structure en fonction des appartenances linguistiques et culturelles. Le fédéralisme est alors perçu comme un instrument d'émancipation collective et de reconnaissance identitaire, destiné à garantir l'autonomie d'une communauté qui s'est longtemps considérée comme marginalisée dans l'État unitaire dominé alors par les francophones. Cette logique tend à affirmer la Flandre comme une entité politique complète et une nation distincte sur le plan sociologique.

Le contexte institutionnel bruxellois

Le Royaume de Belgique est un État fédéral où les compétences sont partagées entre un gouvernement central et deux types d'entités fédérées : les communautés (française, flamande et germanophone) et les régions (wallonne, flamande et bruxelloise) (Maddens, 2014). La répartition des responsabilités entre ces ordres de gouvernements et les pouvoirs locaux est prévue par la Constitution belge et un ensemble de lois (voir le *Tableau 11*¹⁰). Ainsi, la Communauté française et la Communauté flamande sont compétentes pour les matières personnalisables — comprises

¹⁰ Bien qu'elles exercent des compétences en Belgique, les provinces, qui relèvent des régions flamande et wallonne, ainsi que l'Union européenne ne sont pas retenues. Les premières n'ont aucun ancrage dans la réalité institutionnelle bruxelloise et la seconde déborde largement le cadre de l'analyse.

comme étant notamment la politique de santé et l'aide aux personnes, dont l'accueil et l'intégration des immigrés (*Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, art. 5) —, culturelles et de l'enseignement. Quant aux régions, cette dernière loi prévoit qu'elles s'occupent, entre autres, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la politique de l'eau, ainsi que de l'économie. Elles sont aussi compétentes concernant l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur des pouvoirs locaux. Enfin, la Constitution belge dispose que l'autorité fédérale traite de l'ensemble des matières résiduelles, qui ne sont pas expressément attribuées aux entités fédérées. Il s'agit notamment de l'armée, de la justice, de la nationalité ou encore de la sécurité sociale (Verdussen, 1998). Pour leur part, les communes cumulent des missions obligatoires (enseignement primaire communal, état civil, ordre public, organisation des Centres publics d'action sociale [CPAS]) et des compétences régionales déléguées en matière d'urbanisme, d'environnement et d'aménagement du territoire (Lagasse, 2002).

Tableau 11. Répartition des compétences en Belgique entre les ordres de gouvernement

Ordre de gouvernement	Domaines de compétence
Autorité fédérale	Affaires intérieures ; défense nationale ; droit civil, commercial et social ; politique économique et monétaire ; politique étrangère ; sécurité sociale ; autres matières « résiduelles »
Communautés	Allocations familiales ; culture ; emploi des langues ; enseignement ; santé et aide aux personnes
Régions	Agriculture et pêche ; économie ; emploi ; énergie ; environnement et eau ; territoire, urbanisme et logement ; tourisme ; transport ; tutelle des pouvoirs locaux
Communes	Aide sociale (CPAS) ; écoles communales ; « intérêt communal » ; registres de l'état civil ; voirie communale

Comme ville, Bruxelles assume plusieurs fonctions politiques centrales. Elle est notamment la capitale de la Belgique, le centre de la Région de Bruxelles-Capitale, la principale ville des institutions européennes et le siège du Parlement, du gouvernement et l'administration de la Communauté flamande (Uyttendaele, 2011). Ainsi, la gouvernance bruxelloise se caractérise par la superposition de plusieurs pouvoirs publics : l'autorité fédérale belge, la Communauté française, la COCOF, la Communauté flamande, la VGC, la COCOM, la Région de Bruxelles-Capitale et les

19 communes indépendantes.¹¹ Quelques spécificités institutionnelles méritent d'être mentionnées pour bien comprendre cette gouvernance métropolitaine complexe, où la région est cogérée sur le plan communautaire par les francophones et les néerlandophones (voir le *Tableau 12*).

Officiellement bilingue, la Région de Bruxelles-Capitale est créée par l'adoption de la *Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises* du 12 janvier 1989, soit neuf ans après l'établissement des régions wallonne et flamande, à la suite d'un compromis entre francophones et néerlandophones concernant les protections et garanties institutionnelles de représentation politique accordées à la minorité linguistique (Lagasse, 1999). Cette loi institue alors un Conseil régional de 75 membres, répartis en deux groupes linguistiques : 64 francophones et 11 néerlandophones. L'accord du Lombard de 2001 augmente le nombre de sièges à 89, soit 72 francophones et 17 néerlandophones (Delwit & Hellings, 2002). En 2006, une loi fédérale modifie plusieurs dénominations : le Conseil devient le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et ses conseillers prennent le titre de membres du Parlement. La formation de l'exécutif régional obéit à une stricte logique de représentation linguistique : composé de cinq membres élus par le Parlement — un ministre-président, deux ministres francophones et deux néerlandophones —, le gouvernement bruxellois, nécessairement de coalition, doit par ailleurs obtenir une double confiance, à la fois de l'ensemble du Parlement et de chaque groupe linguistique (Reuchamps, 2007).

La Communauté française est une entité fédérée cogérée par les régions wallonne et bruxelloise (Maskens et al., 2008). En témoigne la composition de son Parlement : sur ses 94 députés, 75 sont des élus du Parlement wallon, avec remplacement des deux membres germanophones, et 19 députés sont désignés parmi le groupe linguistique français du Parlement bruxellois. De plus, l'un des membres de son gouvernement doit être domicilié à Bruxelles (Ryelandt, 2013). Bien qu'elle exerce ses compétences à Bruxelles, notamment en matière d'enseignement, la Communauté française en a transféré une partie à la COCOF, notamment dans le cadre de l'accord de la Saint-Quentin en 1993 (Arcq, 1993). Cette dernière dispose d'une assemblée législative, soit l'Assemblée de la Commission communautaire française, composée des membres du groupe

¹¹ Les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale sont : Anderlecht, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Ville de Bruxelles, Etterbeek, Evere, Forest, Ganshoren, Ixelles, Jette, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert, Woluwe-Saint-Pierre.

linguistique français du Parlement bruxellois. Suivant la même logique, son exécutif, appelé collège, est composé des membres francophones du gouvernement régional bruxellois. La COCOF s'occupe de plusieurs matières, telles qu'une partie de la politique de santé et d'aide sociale, le tourisme, la promotion sociale et l'accueil des primo-arrivants (Nassaux, 2016).

Contrairement aux francophones, les Flamands ont fusionné dès 1980 leurs institutions communautaires et régionales : la Communauté flamande exerce depuis les compétences de la Région flamande (Delpérée, 1983). Elle dispose d'un Parlement de 124 députés, dont 118 membres élus dans les circonscriptions provinciales flamandes et six membres élus dans la circonscription de Bruxelles (Gassner & Lentzen, 1992), et d'un exécutif où le ministre responsable des affaires bruxelloises doit résider dans la capitale. Elle s'occupe ainsi à Bruxelles d'enseignement et des matières personnalisables et culturelles (Delgrange & El Berhoumi, 2015), notamment l'intégration des immigrés. Elle exerce ses compétences à Bruxelles grâce au concours de la VGC, une instance administrative décentralisée qui lui est subordonnée (Witte, 2008). Par exemple, elle dispose seulement que d'un pouvoir réglementaire, alors que la COCOF exerce un pouvoir législatif en vertu des compétences qui lui ont été transférées par la Communauté française. Le collège de la VGC se compose des membres néerlandophones du gouvernement régional bruxellois et son assemblée des députés régionaux du même groupe linguistique (Lagasse, 1999).

À Bruxelles s'ajoute à la COCOF et à la VGC une troisième commission : la COCOM. Celle-ci est compétente pour les institutions bilingues, responsables des matières personnalisables, principalement la santé et l'aide sociale (par exemple les hôpitaux, les maisons de repos et les CPAS) (Vanleemputten, 2003). Autrement dit, à l'inverse de la COCOF et de la VGC, qui encadrent uniquement leurs propres institutions, la COCOM peut intervenir directement auprès des personnes physiques et édicter des règles contraignantes. Son organe délibérant est une assemblée réunissant les membres francophones et néerlandophones du Parlement bruxellois, tandis que son organe exécutif est un collège composé des ministres régionaux bruxellois, au sein duquel le ministre-président siège avec une voix consultative, garantissant ainsi la parité linguistique (Nassaux, 2013). À l'instar de la COCOF, la COCOM détient un pouvoir législatif et peut adopter des ordonnances ayant force de loi.

Au niveau local, « la commune est un pouvoir subordonné [...] qui exerce des compétences en vertu de l'intérêt communal ou en tant que relais de pouvoirs qui lui sont supérieurs » (Nassaux, 2018, p. 13). La *Loi spéciale du 13 juillet 2001* accorde à la Région de Bruxelles-Capitale un pouvoir de tutelle sur ses 19 communes. Chaque commune dispose d'un conseil communal, dont la taille varie selon la population, qui élit en son sein les échevins — avec le bourgmestre, désigné par la majorité, ils composent le Collège des bourgmestre et échevins, organe exécutif communal. Afin de favoriser la représentation des néerlandophones au niveau communal, deux mécanismes ont été mis en place : si au moins un néerlandophone est membre du collège, la commune peut nommer un échevin supplémentaire ; depuis 2002, si une coalition inclut au moins un élu néerlandophone, celui-ci doit être nommé échevin ou président CPAS, en échange d'une contribution financière de l'autorité fédérale (Jacobs, 2004).

Cette fragmentation institutionnelle ne produit pas seulement une dispersion des compétences. Elle favorise également la coexistence, sur un même territoire urbain, de différentes conceptions de l'inclusion et de la communauté politique, portées par des institutions distinctes et parfois concurrentes.

*Tableau 12. Mécanismes de représentation et niveau d'autonomie des acteurs institutionnels
dans le cas bruxellois*

Institutions	Mécanismes de représentation	Niveau d'autonomie
Région de Bruxelles-Capitale	- Exécutif composé de deux ministres francophones et deux ministres néerlandophones - Parlement composé de 72 députés francophones et 17 députés néerlandophones	- Entité fédérée autonome - Détient un pouvoir législatif
Communauté flamande	- Exécutif compte un ministre domicilié à Bruxelles - Parlement compte entre autres six députés de la circonscription de Bruxelles	- Entité fédérée autonome - Détient un pouvoir législatif
Communauté française	- Parlement compte entre autres 19 députés du groupe francophone du Parlement bruxellois	- Entité fédérée autonome - Détient un pouvoir législatif
Commission communautaire française (COCOF)	- Exécutif composé des ministres régionaux francophones - Parlement composé des 72 députés régionaux francophones	- Entité fédérée autonome et pouvoir subordonné à la communauté et à la région - Détient un pouvoir législatif
Commission communautaire flamande (VGC)	- Exécutif composé des ministres régionaux néerlandophones - Parlement composé des 17 députés régionaux néerlandophones	- Pouvoir subordonné à la communauté et à la région - Détient un pouvoir réglementaire
Commission communautaire commune (COCOM)	- Exécutif composé des ministres régionaux - Parlement composé des 89 parlementaires régionaux	- Pouvoir subordonné à la région - Détient un pouvoir législatif
Communes	- Exécutif compte un échevin néerlandophone (facultatif)	- Pouvoir autonome, mais sous la tutelle de la région - Détient un pouvoir réglementaire

Le contexte politique bruxellois

En Belgique, le système de partis est intégré, c'est-à-dire que ce sont les mêmes formations politiques qui présentent des candidatures aux élections communales, régionales et fédérales (Delwit, 2011).¹² Un principe structurant de la vie politique belge est la séparation, depuis les années 1960 et 1970, des partis nationaux traditionnels — les familles libérale, démocrate-

¹² L'intégration entre les échelles communale, régionale et fédérale est également renforcée par une pratique fréquente du cumul des mandats politiques : une personne peut ainsi être à la fois conseiller communal et député régional, ou échevin et député régional, bien que certains cumuls exécutifs, comme celui de bourgmestre et de ministre régional, soient désormais interdits (Grandjean, 2015).

chrétienne et sociale —, en deux ailes linguistiquement distinctes, l'une francophone et l'autre néerlandophone (Maddens, 2014). En conséquence, les électeurs de Wallonie ne peuvent voter que pour les partis francophones, et ceux de Flandre uniquement pour les partis néerlandophones, tandis qu'à Bruxelles, les électeurs ont le choix entre les deux.

Du côté francophone, on retrouve comme principales formations politiques le Parti socialiste (PS), le Mouvement réformateur (MR), Les Engagés, Écolo, le Parti du travail de Belgique (PTB) et Démocrate Fédéraliste Indépendant (DéFI). Si le MR occupe une place importante sur l'échiquier politique, c'est toutefois le PS qui domine la vie politique francophone depuis la création de la Région wallonne et de la Communauté française il y a plus de quarante ans (Mabille, 2005). Le MR est un parti de droite économique et s'appuie surtout sur un électorat urbain et aisé, composé notamment de professions libérales et de classes moyennes supérieures (Pilet & Dandoy, 2017). Son influence dans les dernières décennies a été particulièrement marquée au niveau fédéral, où les coalitions avec les partis néerlandophones tendent à s'orienter davantage vers la droite. Le PS, quant à lui, s'inscrit dans la tradition sociale-démocrate de gauche, est fortement implanté dans les milieux populaires, surtout dans les provinces ouvrières et industrielles, et a presque toujours participé aux gouvernements wallon, de la communauté française et bruxellois (Delwit, 2021).

Du côté néerlandophone, les principaux partis sont la Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA), le Vlaams Belang (VB), l'Open Vlaamse Liberalen en Democraten (Open VLD), le Christen-Democratisch en Vlaams (CD&V), Groen et Vooruit. Contrairement à la situation qui prévaut chez les francophones, l'Open VLD et Vooruit — partis frères du MR et du PS — occupent aujourd'hui un rôle plus limité. Si le CD&V a longtemps dominé la vie politique, il s'est fait remplacer au début des années 2000 par les libéraux (Deschouwer, 2004). Ces derniers ont été devancés depuis par des partis régionalistes et nationalistes. La N-VA, première force politique de Flandre depuis plus d'une décennie, incarne une droite nationaliste, conservatrice et autonomiste (Pilet & Willocq, 2015). Le VB, qui la talonne aujourd'hui en popularité, défend quant à lui un programme politique nationaliste et radical sur l'indépendance et l'immigration — des positions lui valant d'être exclu par les partis démocratiques des coalitions gouvernementales (Adam & Deschouwer, 2015 ; Biard, 2021).

À Bruxelles, au cours des trente dernières années, les principaux partis représentés dans les coalitions au gouvernement régional, dans les collèges des commissions communautaires et dans les collèges communaux sont du côté francophone, le PS, le MR, DéFI et Écolo, et, du côté néerlandophone, l'Open VLD, CD&V, Vooruit et Groen (Istasse, 2019). La région a été dirigée pendant plus de 30 ans par le PS, sous les ministres-présidents Charles Picqué (1989-1999 et 2004-2013) et Rudi Vervoort (2013-), et un peu moins de cinq ans par le MR, sous les ministres-présidents Jacques Simonet (1999-2000 et 2004), François Xavier de Donnea (2000-2003), Daniel Ducarme (2003-2004) (Faniel & Istasse, 2017).

Les contextes démographique et migratoire bruxellois

Le poids démographique de Bruxelles en Belgique reste historiquement faible, quoique légèrement croissant au fil des années. La population totale du pays était de 9 927 609 habitants en 1989 et de 11 763 650 en 2023 (Institut bruxellois de statistique et d'analyse [IBSA], 2025a). Sur cette période, la part de la région bruxelloise est passée de 9,7 % à 10,5 %, celle de la Flandre est demeurée stable à 57,6 %, et celle de la Wallonie a légèrement diminué, passant de 32,6 % à 31,3 %.

La région bruxelloise est de loin la plus diversifiée de Belgique sur le plan de la nationalité de sa population. En 2023, la proportion de Bruxellois ayant une autre nationalité que la belge — européenne ou autre — représentait plus de 37 %, contre environ 10,5 % en Flandre et 10,9 % en Wallonie (IBSA, 2025b). Cette diversité s'explique en partie par le statut de capitale européenne de la ville. Entre 2000 et 2023, la proportion d'habitants européens à Bruxelles est passée de 14,2 % à 23,3 %, tandis que celle des habitants d'autres nationalités a légèrement diminué, de 14,3 % à 14 %.

Cette tendance est confirmée par les données sur l'origine de la population belge, qui est déterminée selon Statbel (2025) par trois éléments : la nationalité actuelle de la personne, la première nationalité enregistrée à sa naissance, ainsi que la première nationalité enregistrée des deux parents. En 2000, pour une population totale de 959 318 habitants, la Région bruxelloise comptait 51,8 % de Belges d'origine belge, 19,7 % de Belges d'origine étrangère et 28,5 % de non-Belges. En 2023, la situation a considérablement évolué : seuls 23,3 % des habitants étaient

des Belges d'origine belge, tandis que 39,7 % étaient des Belges d'origine étrangère et 36,9 % des non-Belges. Ainsi, sur cette période, les Belges d'origine belge sont devenus une minorité à Bruxelles.

Entre 2008 et 2023, la région bruxelloise a comptabilisé, en moyenne annuelle, 43 813 entrées de personnes issues de l'immigration internationale sur son territoire et dans ses communes (IBSA, 2025c). En 2024, le paysage bruxellois se compose ainsi de plus de 185 nationalités. Sur les 1 255 795 habitants de la région bruxelloise, 1 113 198 ont une nationalité d'un pays appartenant à l'espace européen, 66 853 une nationalité d'un pays africain, 49 940 une nationalité d'un pays asiatique et 15 365 une nationalité d'un pays américain (IBSA, 2025b). Les principaux pays représentés sont : la France (71 597), la Roumanie (46 518), l'Italie (37 222), l'Espagne (33 276), le Maroc (32 699), le Portugal (18 892) et l'Ukraine (16 908).

Les communes bruxelloises ne sont pas soumises aux mêmes dynamiques migratoires. D'une part, l'immigration peu qualifiée, souvent associée à un profil socio-économique plus précaire, tend à s'installer dans le « croissant pauvre » de la région, un arc de quartiers défavorisés s'étendant du nord-est au sud-ouest autour du centre historique, notamment le long du canal de Charleroi-Bruxelles et du canal de Bruxelles à l'Escaut. Ce croissant inclut Molenbeek et Saint-Josse-ten-Noode, ainsi qu'une partie des communes d'Anderlecht (Cureghem) et Schaerbeek (Van Hamme, Grippa & Van Griekingen, 2016). Ces secteurs, avec Ville de Bruxelles, sont historiquement reconnus pour avoir accueilli les importantes diasporas marocaine et turque (Jacobs, Kelbel & Pilet, 2014), en plus du quartier de Matonge à Ixelles pour les Congolais (Demart, 2008). D'autre part, l'immigration hautement qualifiée, surtout composée d'expatriés travaillant pour les institutions européennes et organisations connexes, s'installe généralement dans les communes formant le Quartier européen et ses environs, comme la Ville de Bruxelles, Etterbeek et Ixelles (Grimmeau, Decroly & Wertz, 2012). Ces deux communes, ainsi que Saint-Gilles, sont réputées pour accueillir une part importante de ressortissants français. Au fil des années, ce deuxième type de migrants tend à se déplacer vers des communes plus résidentielles situées en périphérie du centre, telles qu'Auderghem, Woluwe-Saint-Pierre et Woluwe-Saint-Lambert.

Sur le plan statistique, l'évolution du poids démographique des Belges d'origine étrangère et des non-Belges dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale entre 2000 et 2023 témoigne d'une diversification marquée (voir le *Tableau 13*). Si toutes les communes ont vu croître le nombre de Belges d'origine étrangère, sept d'entre elles connaissent une hausse supérieure à la moyenne régionale de + 20 %, en particulier Berchem-Sainte-Agathe (+ 34,2 %), Molenbeek-Saint-Jean (+ 30,9 %) et Anderlecht (+ 27,9 %). À la fin de la période, certaines communes sont même devenues majoritairement composées de Belges d'origine étrangère, comme Molenbeek-Saint-Jean (57,6 %) et Berchem-Sainte-Agathe (50,3 %). D'autres s'en rapprochent, dont Koekelberg (49,5 %), Anderlecht (47,4 %), Saint-Josse-ten-Noode (46,4 %), Ganshoren (46,3 %) et Jette (45,9 %).

Tableau 13. Évolution du poids démographique des Belges d'origine étrangère dans les communes bruxelloises entre 2000 et 2023

Communes bruxelloises	Population totale (2000)	Proportion d'origine étrangère (2000)	Population totale (2023)	Proportion d'origine étrangère (2023)	Variation
Anderlecht	87 812	19,5 %	125 065	47,4 %	+ 27,9 %
Auderghem	28 804	10,9 %	35 346	26 %	+ 15 %
Berchem-Sainte-Agathe	18 735	16,0 %	25 396	50,3 %	+ 34,2 %
Ville de Bruxelles	133 859	22,9 %	194 291	43,9 %	+ 21,1 %
Etterbeek	39 404	19,3 %	49 558	26,6 %	+ 7,3 %
Evere	31 348	17,8 %	44 255	43,5 %	+ 25,7 %
Forest	45 555	21,8 %	57 724	39,2 %	+ 17,3 %
Ganshoren	19 757	16,1 %	25 548	46,3 %	+ 30,1 %
Ixelles	73 174	17,9 %	88 521	27,1 %	+ 9,2 %
Jette	39 749	19,3 %	53 704	45,9 %	+ 26,6 %
Koekelberg	16 211	24,3 %	22 563	49,5 %	+ 25,2 %
Molenbeek-Saint-Jean	71 219	26,7 %	98 270	57,6 %	+ 30,9 %
Saint-Gilles	42 458	20,5 %	49 323	32,1 %	+ 11,5 %
Saint-Josse-ten-Noode	22 097	31,8 %	27 068	46,4 %	+ 14,6 %
Schaerbeek	105 692	25,3 %	130 775	43,3 %	+ 18,0 %
Uccle	74 221	14,1 %	86 101	29,7 %	+ 15,6 %
Watermael-Boitsfort	24 773	11,5 %	25 392	28,8 %	+ 17,3 %
Woluwe-Saint-Lambert	46 528	12 %	59 778	26,6 %	+ 14,6 %
Woluwe-Saint-Pierre	37 922	9,2 %	42 497	22,1 %	+ 13,0 %
Bruxelles-Capitale	959 318	19,7 %	1 241 175	39,7 %	+ 20,0 %
Flandre	5 940 251	5 %	6 774 807	15,8 %	+ 10,7 %
Wallonie	3 339 516	13 %	3 681 575	24,4 %	+ 11,4 %
Belgique	10 239 085	9 %	11 697 557	21 %	+ 12 %

Source : Statbel (2025).

Bruxelles apparaît comme un lieu de résidence privilégié pour les non-Belges, qui représentent 36,9 % de sa population en 2021, contre 10,5 % pour la Flandre et 10,9 % pour la Wallonie. Leur nombre revêt une importance particulière dans plusieurs communes, où leur proportion dépasse à la fin de la période la moyenne régionale (voir le *Tableau 14*). C'est le cas pour huit d'entre elles, en particulier Etterbeek (50,8 %), Ixelles (50,3 %), Saint-Gilles (50 %) et Saint-Josse-ten-Noode (45 %). La croissance des non-Belges entre 2000 et 2023 est aussi marquée dans plusieurs

communes, dont la proportion est supérieure à la moyenne régionale de + 8,4 % dans dix d'entre eux, surtout à Etterbeek (+ 21,1 %), Woluwe-Saint-Lambert (+ 16,6 %) et Auderghem (+ 14,4 %).

Tableau 14. Évolution du poids démographique des non-Belges dans les communes bruxelloises entre 2000 et 2023

Communes bruxelloises	Population totale (2000)	Proportion de non-Belges (2000)	Population totale (2023)	Proportion de non-Belges (2023)	Variation
Anderlecht	87 812	26 %	125 065	34,5 %	+ 8,4 %
Auderghem	28 804	17,8 %	35 346	32,2 %	+ 14,4 %
Berchem-Sainte-Agathe	18 735	12,7 %	25 396	20,6 %	+ 7,9 %
Ville de Bruxelles	133 859	32,7 %	194 291	39,1 %	+ 6,4 %
Etterbeek	39 404	29,7 %	49 558	50,8 %	+ 21,1 %
Evere	31 348	16,1 %	44 255	31,1 %	+ 15 %
Forest	45 555	28,7 %	57 724	36,1 %	+ 7,4 %
Ganshoren	19 757	11,2 %	25 548	24,8 %	+ 13,7 %
Ixelles	73 174	36,6 %	88 521	50,3 %	+ 13,7 %
Jette	39 749	15,1 %	53 704	26,4 %	+ 11,3 %
Koekelberg	16 211	24,7 %	22 563	33,4 %	+ 8,6 %
Molenbeek-Saint-Jean	71 219	33,0 %	98 270	29,1 %	- 4 %
Saint-Gilles	42 458	44,4 %	49 323	50 %	+ 5,6 %
Saint-Josse-ten-Noode	22 097	45,6 %	27 068	45 %	- 0,6 %
Schaerbeek	105 692	34,6 %	130 775	38,2 %	+ 3,7 %
Uccle	74 221	23,7 %	86 101	34 %	+ 10,3 %
Watermael-Boitsfort	24 773	14,9 %	25 392	21,5 %	+ 6,6 %
Woluwe-Saint-Lambert	46 528	22,9 %	59 778	39,5 %	+ 16,6 %
Woluwe-Saint-Pierre	37 922	25,8 %	42 497	38,3 %	+ 12,5 %
Bruxelles-Capitale	959 318	28,5 %	1 241 175	36,9 %	+ 8,4 %
Flandre	5 940 251	4,9 %	6 774 807	10,5 %	+ 5,6 %
Wallonie	3 339 516	9,9 %	3 681 575	10,9 %	+ 1 %
Belgique	10 239 085	8,8 %	11 697 557	13,4 %	+ 4,7 %

Source : Statbel (2025).

Le contexte linguistique bruxellois

Les langues les plus parlées à Bruxelles sont le français et le néerlandais, langues officielles de la région, ainsi que l'anglais. Depuis l'interdiction par le gouvernement belge du volet linguistique

du recensement en 1961, aucune donnée officielle systématique n’a été produite à ce sujet. Pour combler ce vide, des chercheurs ont mené entre 2001 et 2024 une série d’enquêtes sociolinguistiques représentatives — le *taalbarometer* (Saeys, 2024) — afin de suivre l’évolution des langues parlées et comprises à Bruxelles. Plusieurs tendances sont observables sur cette période. Premièrement, une diminution importante de la maîtrise des langues nationales, notamment au profit de l’anglais. La part de répondants déclarant parler le français est passée de 95,5 % à 81 %, celle du néerlandais de 33,3 % à 22,3 %, et celle de l’anglais de 33,3 % à 49,9 %. Le néerlandais connaît tout de même un léger sursaut : sa maîtrise, qui n’était que de 16,3 % en 2017, progresse de nouveau, entre autres grâce à la fréquentation accrue des cours de langue pour adultes et par le fait que de plus en plus de jeunes francophones effectuent leur scolarité dans l’enseignement néerlandophone. Deuxièmement, on observe un désintéressement croissant entre les deux principales communautés linguistiques : la proportion de francophones connaissant le néerlandais chute de 20 % à 6,5 %, tandis que celle des néerlandophones connaissant le français passe de 94,4 % à 82,9 %. Troisièmement, une autre évolution marquante concerne la langue parlée au foyer durant l’enfance : le français recule de 51,8 % à 41,3 % et le néerlandais de 9,3 % à 7,5 %, alors que les contextes familiaux bilingues augmentent de 3,4 % à 21,8 %.

Plusieurs éléments contextuels permettent de mieux comprendre le cas bruxellois. La capitale belge est un lieu de rencontre et de luttes symboliques entre les collectivités flamande néerlandophone et belge francophone : alors que la première est majoritaire à l’échelle du pays et minoritaire à l’échelle de la ville, la seconde est majoritaire à Bruxelles et minoritaire au pays. Elle s’inscrit aussi dans un système de gouvernance multiniveau complexe où plusieurs ordres de gouvernement interviennent : l’autorité fédérale, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française, la Communauté flamande, la COCOF, la VGC, la COCOM et 19 communes. Sur le plan politique, Bruxelles compte sur un système de partis intégré où les grandes formations politiques des côtés néerlandophone et francophone présentent des candidats aux élections régionales et communales. Historiquement, la ville accueille la majorité des immigrants venus s’installer en Belgique et les origines ethnoculturelles de sa population tendent à se diversifier, les Belges d’origine belge étant aujourd’hui un groupe minoritaire. Enfin, la ville repose sur une majorité

francophone et une minorité néerlandophone, toutes deux en recul relatif face à la croissance de l'anglais et des langues tierces.

C'est donc dire que les politiques d'inclusion développées à Bruxelles prennent forme au croisement de plusieurs traditions institutionnelles, référents collectifs et conceptions du vivre-ensemble. Les chapitres qui suivent examinent la manière dont ces différentes logiques se traduisent dans les discours des acteurs et dans les instruments d'action publique.

Chapitre 2. Identités collectives et cadres d'inclusion à Bruxelles

En Europe, Bruxelles est un lieu emblématique de rencontre entre la culture latine et la culture germanique. Les francophones et les néerlandophones, soit les deux grandes communautés linguistiques de la Belgique, y cohabitent depuis plusieurs siècles. Si ces entités politiques sont généralement considérées comme les principales sources d'appartenance et d'allégeance de la population bruxelloise, plusieurs transformations démographiques et sociopolitiques opérées dans les trente dernières années invitent à réévaluer, d'une part, leur résonance et leur signification dans cette métropole et, d'autre part, les cadres de pensée en matière d'inclusion qui leur sont associés. Parmi ces changements figurent, entre autres : la croissance de la population non belge et belge d'origine étrangère ; l'internationalisation de la ville liée à son rôle de capitale européenne ; la droitisation du paysage politique flamand et le rejet corrélatif à Bruxelles de l'identité flamande ; l'éloignement grandissant entre les composantes bruxelloise et wallonne de la Communauté française ; l'affirmation du fait régional à Bruxelles et le développement d'une identité distincte.

La question des communautés politiques d'appartenance est particulièrement cruciale pour la cohésion sociale à Bruxelles, qui accueille un nombre important de primo-arrivants et abrite aujourd'hui plusieurs minorités ethnoculturelles. Ce chapitre répond, pour le cas bruxellois, aux quatre questions de recherche sur les identités collectives et les cadres de pensée en matière d'inclusion présentées dans l'introduction générale de cette thèse :

- Comment les acteurs des politiques d'inclusion appréhendent-ils la prégnance des identités collectives bruxelloise et flamande dans la Région de Bruxelles-Capitale ?
- Comment ces acteurs définissent-ils les éléments constitutifs de ces différentes identités collectives ?
- Comment ces acteurs définissent-ils les paramètres généraux des cadres de pensée bruxellois et flamand en matière d'inclusion ?
- Comment ces acteurs appréhendent-ils les attentes spécifiques en matière d'inclusion associées à ces cadres de pensée ?

Ce chapitre a pour objectif de comprendre comment les acteurs des politiques d'inclusion à Bruxelles conçoivent les différentes identités collectives globales en présence, en particulier en

saisissant leur rapport à l'altérité et au processus d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Pour ce faire, le chapitre est structuré en quatre sections, chacune répondant aux questions de recherche précédemment posées. La première examine la prégnance des identités bruxelloise et flamande, tandis que la deuxième explore la manière dont celles-ci sont définies. La troisième aborde les paramètres généraux des cadres de pensée bruxellois et flamand en matière d'inclusion, alors que la quatrième traite des attentes spécifiques qui y sont associées.

2.1 La prégnance des identités collectives à Bruxelles

Comment les acteurs des politiques d'inclusion à Bruxelles appréhendent-ils la prégnance des identités collectives bruxelloise et flamande dans la région ? Dans la présente section et celle qui suit, l'analyse porte sur les identités « bruxelloise » et « flamande » puisque ce sont les catégories sociales qui s'imposent dans le discours des acteurs comme les principales sources d'appartenance politico-territoriales, contrairement aux identités européenne, belge ou francophone. Les deux prochaines sous-sections examinent respectivement la prégnance, dans la capitale belge, des identités collectives bruxelloise et flamande.

2.1.1 La prégnance de l'identité bruxelloise

Plusieurs acteurs¹³ soutiennent explicitement qu'une identité bruxelloise distincte s'est affirmée au cours des dernières décennies et constitue aujourd'hui, selon eux, le principal référent — ou sentiment d'appartenance — de la population. Le développement de cette identité dans une perspective historique est abordé par plusieurs acteurs, comme le fait ce collaborateur francophone du collège de la COCOF : « À partir du moment où il y a eu l'autonomie de la région en 1989, progressivement le fait régional bruxellois s'est installé. Et ça a permis, malgré tout, de commencer à construire quelque chose avec des spécificités » (B40). Dans la même veine, un membre néerlandophone du gouvernement régional affirme : « Il y a une identité bruxelloise qui s'est mise en place depuis quelques décennies » (B39). Cette dernière serait amenée à devenir de plus en plus importante, selon un parlementaire francophone régional : « Elle se peaufine avec le temps. Elle se renforce avec le temps » (B29).

¹³ B2, B5, B7, B9, B10, B14, B16, B23, B25, B26, B30, B33, B37, B39, B40, B42.

Cette identité bruxelloise est présentée comme la première source d'appartenance. Dans cette logique, un fonctionnaire régional francophone* affirme : « Et donc Bruxelles, c'est quelque part la première facette de mon identité » (B1). Ce constat est partagé par d'autres acteurs, qui font contraster cette identité collective avec celles des autres régions de la Belgique. Un fonctionnaire francophone de la COCOF explique : « [Être] bruxellois, c'est à part. On est un mélange de tout. Souvent, les Bruxellois, ils se considèrent comme Belges, oui, sans doute, mais beaucoup moins comme Flamands ou comme Wallons. C'est différent » (B2). Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF abonde dans le même sens : « Moi, je me sens Bruxellois avant tout. Je [ne] me sens pas du tout Wallon, pas du tout » (B14). Ces témoignages font dire à un collaborateur francophone du collège de la COCOF qu'« aujourd'hui, l'identité bruxelloise l'emporte » (B9) sur les autres. Autrement dit, les francophones comme les néerlandophones installés dans la région adhèrent largement à cette identité bruxelloise. Les premiers ont d'ailleurs tendance à se reconnaître d'abord dans cette appartenance territoriale, plutôt que dans une communauté linguistique francophone au sens strict.

Plusieurs acteurs insistent également sur la signification de cette identité bruxelloise pour les immigrants et les minorités ethnoculturelles. Ces groupes s'identifient plus facilement à Bruxelles, comme en témoigne ce membre francophone du Parlement régional :

Quand vous voyez pas mal de jeunes de la deuxième ou de la troisième génération [d'immigration], et même parfois des primo-arrivants, ils [ne] se sentent pas toujours spécialement Belges, parce qu'on leur renvoie leurs origines. Par contre, ils se sentent Bruxellois (B10).

Cette idée est partagée par un membre francophone du gouvernement régional : « Même quand vous rencontrez des jeunes belgo-marocains ou autres, ils vont se définir comme Bruxellois » (B30).

En revanche, une minorité d'acteurs¹⁴ conteste explicitement l'existence d'une identité bruxelloise, en évoquant son impossibilité à la lumière de la réalité institutionnelle et sociologique bicommunautaire de la région. Un responsable francophone du milieu associatif soutient que la cogestion par les deux principales communautés linguistiques de certaines matières empêche l'avènement d'une telle identité : « Si on veut qu'il y ait une identité bruxelloise, il ne faut pas

¹⁴ B5, B12, B28.

trois institutions qui s'occupent des personnes différentes, trois institutions différentes : la COCOF, la VGC et la COCOM » (B12). Dans le même esprit, un membre néerlandophone* du Parlement régional estime que l'architecture institutionnelle bruxelloise favorise la reproduction de deux communautés distinctes : « Il n'y a pas une identité que bruxelloise. [...] Je pense que c'est complètement faux. Mais il y a cette identité francophone et cette identité néerlandophone. Ça, on ne peut pas se cacher » (B3). De plus, il ajoute en parlant des primo-arrivants : « J'ai le choix entre deux communautés qui vivent à Bruxelles et qui, à un moment donné, vont devoir se séparer dans leur chemin, dans leur communication et ainsi de suite ». Cette lecture est partagée par un échevin francophone* : « [Les primo-arrivants s'intègrent] à une collectivité d'accueil francophone que s'ils le décident, ou néerlandophone. Le vecteur du vivre-ensemble, c'est la langue. Mais ce n'est pas une identité bruxelloise » (B28).

2.1.2 La prégnance de l'identité flamande

Inversement, plusieurs acteurs¹⁵ soutiennent non seulement que l'identité flamande à Bruxelles est beaucoup moins saillante depuis les deux dernières décennies, mais qu'elle connaît aussi une désaffection progressive et marquée de la part des Bruxellois néerlandophones eux-mêmes. Un fonctionnaire communal francophone présente dans ces termes l'objectif originel de la Communauté flamande à l'endroit des Bruxellois : « Historiquement, l'idée était de les faire appartenir à une communauté culturelle. Et donc, il y avait évidemment le désir des néerlandophones, des Flamands en fait, de garantir l'ancrage flamand de Bruxelles » (B16). Pour ce faire, une importante offre de services publics dans le domaine culturel et en matière d'enseignement a été développée. Toutefois, cette stratégie ne semble pas avoir porté ses fruits, comme le souligne un membre néerlandophone du gouvernement régional : « Beaucoup d'enfants et de parents souvent choisissent l'enseignement néerlandophone. Ils s'identifient partiellement à cette offre. [...] Les gens s'identifient partiellement à la Communauté flamande, mais ne se sentent pas Flamands » (B19).

En ce qui concerne les primo-arrivants, ce phénomène s'explique notamment par le rapport de force inégal entre les deux principales communautés linguistiques, qui tend à avantager les francophones, comme le souligne ce responsable néerlandophone du milieu associatif subsidié par

¹⁵ B5, B9, B12, B18, B28, B30, B31, B37.

la VGC : « C'est moins naturel de devenir néerlandophone ici à Bruxelles. C'est toujours un peu forcé » (B21). De plus, l'appartenance flamande est perçue comme étant exigeante et engageante. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF le constate : « C'est la Flandre. On est d'abord Flamand avant d'être Belge » (B12). Selon un membre francophone du gouvernement régional, l'approche communautaire du côté flamand fait que « vous êtes Flamand avant d'être Flamand du territoire flamand ou du territoire bruxellois » (B23). Pour les Bruxellois néerlandophones, la désaffection à l'égard de cette identité collective est toutefois directement liée à la montée dans les dernières décennies d'un nationalisme flamand d'extrême droite, notamment sur la question migratoire, dont le discours d'exclusion agit comme une sorte de repoussoir. Selon un fonctionnaire communal francophone :

En général, les gens qui veulent présenter une identité bruxelloise sont des Flamands émancipés de la Flandre. Ce sont des gens qui ont été baignés dans l'identité, dans l'idée qu'il y avait une identité culturelle forte. Et ils veulent montrer qu'à Bruxelles, ça a changé, qu'ils s'émancipent de ça (B16).

Dans le même sens, un membre néerlandophone du gouvernement régional se définissant comme un Bruxellois néerlandophone plutôt qu'un Flamand explique : « C'est surtout parce que la politique en Flandre est tellement de droite et nationaliste. Et les gens qui habitent à Bruxelles ne veulent pas être associés avec ça » (B39).

Ces considérations conduisent les néerlandophones à se définir d'abord et avant tout comme des Bruxellois. Cet échevin francophone* décrit bien la lecture que plusieurs acteurs partagent : « Les Flamands de Bruxelles, ça n'a rien à voir avec les Flamands de la Flandre. Rien du tout. C'est des Bruxellois, en fait. Mais ils ont une vision très spéciale » (B28). Par ailleurs, un membre francophone du gouvernement régional abonde dans le même sens, affirmant que les politiciens néerlandophones « se définissent maintenant comme Bruxellois avant tout » (B30). Cette tendance est confirmée par plusieurs témoignages : un échevin néerlandophone qui affirme « Je ne suis pas Flamand, je suis Bruxellois » (B31) ; un collaborateur néerlandophone* du gouvernement flamand qui précise « Je le dis en tant que Bruxellois » (B37) ; un autre collaborateur néerlandophone du gouvernement régional qui affirme « On se considère plus Bruxellois que Flamand » (B5) ; un responsable néerlandophone du milieu associatif subsidié par la VGC qui clame « Je ne suis jamais senti Flamand » (B32) ; un membre néerlandophone* d'une instance consultative flamande qui précise « Je suis néerlandophone, mais je [ne] suis pas Flamand. Je suis un Bruxellois néerlandophone » (B8). Cette lecture demeure toutefois davantage présente chez certains acteurs

bruxellois, particulièrement ceux évoluant dans des milieux politiques ou associatifs fortement investis dans la construction d'un référent régional bruxellois. D'autres acteurs continuent plutôt de concevoir les appartenances bruxelloise et flamande comme partiellement superposées ou complémentaires.

Si plusieurs de ces Bruxellois néerlandophones rejettent aujourd'hui catégoriquement l'identité flamande, d'autres affirment la conserver, mais désormais de manière secondaire. C'est le cas de ce membre néerlandophone du gouvernement régional : « Moi, j'ose dire que je suis aussi Flamand, mais ce n'est pas la première couche de mon identité » (B39). Un de ces collègues, également néerlandophone, présente une perspective similaire :

Si vous m'aviez posé la question il y a 30 ans, j'aurais dit que je suis peut-être quand même à 60 ou 70 % Flamand et à 30 % Bruxellois. Maintenant, c'est plutôt l'inverse. Et je pense que c'est le cas pour beaucoup de gens (B19).

Toutefois, nonobstant cette transformation du sentiment d'appartenance, des acteurs francophones rappellent les loyautés associées aux « identités communautaires assignées » (B16) par le cadre institutionnel. Ainsi, un membre francophone du gouvernement régional soutient en parlant d'un collègue néerlandophone :

Qu'il le veuille ou non, il est Flamand. Si jamais demain il dit « je veux l'indépendance de Bruxelles si le pays explose », il n'a plus le label de son parti et il n'existe plus [politiquement]. On n'a jamais connu d'ailleurs un politique flamand qui aurait été assez fort pour récolter tellement de voix qu'il aurait pu s'émanciper de l'appui du parti (B23).

Autrement dit, selon cet acteur, les politiciens bruxellois néerlandophones sont, par le fonctionnement des institutions politiques belges, dans une situation de dépendance à l'égard des grands partis flamands dont ils relèvent, ces derniers étant les seuls à pouvoir leur garantir une existence politique.

En somme, même si les identités collectives bruxelloise et flamande s'imposent comme les deux principales sources d'appartenance politico-territoriale dans la Région de Bruxelles-Capitale, elles n'ont pas le même poids ni ne connaissent la même tendance (voir le *Tableau 14*). D'une part, si une majorité d'acteurs s'identifient avant tout comme Bruxellois, l'identité flamande est largement rejetée, à l'exception de quelques acteurs néerlandophones qui s'y reconnaissent — surtout des

mandataires politiques —, mais uniquement à titre secondaire. D'autre part, alors que l'identité bruxelloise tend à se consolider avec la progressive affirmation du fait régional depuis 1989 et l'internationalisation de la ville, l'identité flamande connaît une marginalisation croissante, notamment dans un contexte marqué par la montée de formations nationalistes et identitaires en Flandre, phénomène auquel plusieurs acteurs associent la prise de distance d'une partie des Bruxellois néerlandophones à l'égard de l'identité flamande.

Tableau 15. *Prégnance des identités collectives dans le cas bruxellois*¹⁶

	Identité bruxelloise	Identité flamande
Nature de l'appartenance	<i>Significative</i> - Appartenance première pour une majorité d'acteurs - Appartenance secondaire pour une minorité d'acteurs	<i>Résiduelle</i> - Appartenance rejetée pour une majorité d'acteurs - Appartenance secondaire pour une minorité d'acteurs
Tendance globale	<i>Consolidation</i> - Affirmation prononcée du fait régional - Internationalisation marquée de la ville	<i>Marginalisation</i> - Montée d'un nationalisme de droite - Poids décroissant des néerlandophones

2.2 Les représentations des identités collectives à Bruxelles

Comment les acteurs des politiques d'inclusion à Bruxelles définissent-ils les éléments constitutifs des identités collectives bruxelloise et flamande ? Comme dans la section précédente, l'analyse porte sur les identités « bruxelloise » et « flamande » puisque ce sont les catégories sociales qui ressortent du discours des acteurs comme les principales sources d'appartenance politico-territoriales. Les deux prochaines sous-sections examinent respectivement ces identités collectives à partir des trois sous-dimensions présentées au chapitre 1 : (1) leur *cadre culturel de référence* ; (2) la *définition de la communauté politique* qu'elles véhiculent ; et (3) la *vision de l'aménagement linguistique* qu'elles présentent.

¹⁶ Ces éléments renvoient à des tendances dominantes observées dans les discours des acteurs rencontrés et ne doivent pas être compris comme des catégories homogènes ou mutuellement exclusives.

2.2.1 La définition de l'identité bruxelloise

Plusieurs acteurs¹⁷ mobilisent la notion de *zinneke* — une expression bruxelloise issue du brabançon, un dialecte bas germanique — pour illustrer leur conception de l'identité bruxelloise. Au sens littéraire « petite Senne », ce terme désignait à l'origine les chiens errants et bâtards que l'on jetait dans le canal traversant Bruxelles. Au fil du temps, le *zinneke* a été réapproprié comme un symbole identitaire, d'abord pour désigner le métissage entre les cultures latine et germanique, puis pour inclure les influences culturelles venues du reste du monde. Ce symbole offre un récit identitaire informel, mettant au premier plan le brassage culturel et linguistique de Bruxelles. À partir de la grille d'analyse présentée précédemment, il est possible d'identifier dans le discours des acteurs trois éléments constitutifs de cette identité collective : un cadre de référence fondé sur les cultures latine et germanique, une conception cosmopolite de la communauté ainsi qu'une vision multilingue de l'aménagement linguistique, se déployant dans un cadre majoritairement francophone.

Le premier élément constitutif de l'identité bruxelloise est son **cadre de référence culturel latin et germanique**, qui renvoie à son ancrage historique bicommunautaire flamand et francophone. Cette identité représente la « synthèse » (B1), le « mixte » (B40) ou encore le « mélange » (B30) des deux principales communautés linguistiques belges. Cette idée est directement rattachée au mythe des « *zinneke* »¹⁸, selon lequel les Bruxellois s'identifient comme les « bâtards des cultures germanique et latine » (B9). Plusieurs responsables politiques évoquent leur histoire familiale pour illustrer la rencontre entre ces deux groupes et la façon dont elle influence la culture bruxelloise. Un membre francophone du gouvernement régional déclare :

Je suis à moitié Flamand et à moitié Francophone d'origine. Mon père était néerlandophone. Et ça, ça vous structure quand même. [...] Par mon éducation et mon enfance, j'ai intégré toute une série de comportements, d'idées, de conceptions et de rapports au monde que les Flamands ont (B30).

Ou encore, un membre francophone du collège de la COCOF : « J'ai une mère flamande et un père francophone. [...] Je suis un exemple bruxellois typique, mais qui a toujours trouvé que l'identité bruxelloise était vraiment composée de ce bilinguisme » (B42). Cette idée que les « véritables Bruxellois » (B5) — ceux considérés comme « de souche » — connaissaient les deux langues officielles est généralement partagée. Un membre néerlandophone du gouvernement régional

¹⁷ B1, B2, B7, B9, B10, B16, B24, B30.

¹⁸ B1, B2, B9, B24, B30.

explique à cet effet : « Les Francophones de Bruxelles, pas tous, mais une grande partie, ce sont historiquement des Flamands francisés » (B19).

La matrice bicommunautaire qui fonde l'identité bruxelloise conduit les acteurs à la définir par la négative, comme n'étant ni flamande ni wallonne. Un responsable francophone du milieu associatif affirme : « Pour moi, être Bruxellois, ce n'est ni être Flamand ni être Wallon » (B14). Cet avis est partagé par plusieurs membres francophones du gouvernement régional. Un premier d'entre eux affirme :

Il est évident que ceux qui se disent Bruxellois, c'est plus pour ne pas devoir s'enfermer dans une identité flamande ou wallonne. [...] Je n'oserais pas trop le dire en public, mais se dire Bruxellois, c'est presque par soustraction de quelque chose (B23).

Pour un autre, être Bruxellois, « c'est d'abord de ne pas se reconnaître ni dans l'un ni dans l'autre » (B30). Le rapport des Bruxellois aux communautés flamande et francophone est particulièrement complexe. D'une part, ceux qu'on appelait auparavant les « Flamands de Bruxelles » (B5) s'identifient aujourd'hui comme des Bruxellois, c'est-à-dire qu'ils ont été intégrés à la majorité francophone. Comme le souligne ce collaborateur néerlandophone au gouvernement régional : « Les Flamands de Bruxelles ont évolué vers un concept qu'on n'est pas Flamand bruxellois. On est Bruxellois » (B5). Plusieurs acteurs différencient ainsi « les Flamands de Flandre et les Bruxellois néerlandophones » (B27). Pour leur part, les Bruxellois francophones ne s'identifient ni comme Wallons ni à la langue française tout particulièrement. La distinction avec l'appartenance wallonne est soulignée par plusieurs membres néerlandophones du gouvernement régional. Selon un premier : « Ne dites jamais “Wallon” à un Francophone bruxellois, parce qu'il n'aimerait pas du tout. Il n'est pas Wallon » (B19). Pour un second : « Les Francophones à Bruxelles, ce ne sont pas des Wallons à Bruxelles. C'est vraiment quelque chose d'autre. Mais pour eux, le français est la *lingua franca* » (B39). En ce sens, la langue française y revêt une fonction plus véhiculaire qu'identitaire. Selon un fonctionnaire communal francophone, « la matrice des francophones n'est pas une matrice culturelle » (B16). Un membre francophone du gouvernement régional résume très bien cette idée : « Ces questions précisément culturelles, [comme] la langue, sont des questions qui interrogent en permanence le monde politique flamand dans son discours. Ce qui n'est pas le cas au niveau francophone et certainement pas à Bruxelles » (B30). Cette différence importante est aussi liée à l'échec des multiples tentatives de solidarité intrafrancophone entre Wallons et Bruxellois. Un fonctionnaire communal observe que si l'ancien ministre-président Charles Picqué

« était un grand défenseur de l'identité francophone et de la solidarité » (B16) entre Bruxelles et la Wallonie, son successeur Rudi Vervoort aurait lâché prise sur ce dossier.

Un deuxième élément constitutif de l'identité bruxelloise est sa **conception cosmopolite de la communauté**. Si l'ancrage bicommunautaire continue de structurer cette appartenance, il tend à être dépassé par l'internationalisation de la ville et l'importante diversification des origines de sa population. Comme le souligne ce collaborateur francophone du collège de la COCOF : « Petit à petit, ce clivage, cette polarité qu'il pouvait y avoir entre Flamands et Francophones, enfin entre le néerlandais et le français à Bruxelles, a tendance à s'amenuiser » (B40). Ce constat est partagé par un membre francophone du gouvernement régional, selon lequel « le communautarisme flamand et francophone, il est maintenant perdu dans une fragmentation communautaire beaucoup plus large » (B23). De ce fait, le mythe du *zinneke*, véritable métaphore d'une identité bruxelloise métissée, fait l'objet d'une redéfinition visant à le rendre plus inclusif : « On est à la fois les bâtards de la Belgique, entre Flamands et Wallons, mais petit à petit, on est devenu les bâtards de l'Europe avec l'incorporation des communautés qui sont venues habiter à Bruxelles, génération après génération » (B9). Cette lecture est partagée par un fonctionnaire régional francophone* : « Bruxelles, c'est [en] quelque part la première facette de mon identité. Et c'est une identité qui est ouverte. C'est une ville qui est multiculturelle, multilingue. Et être bruxellois, souvent, c'est être *zinneke* » (B1).

Plusieurs acteurs¹⁹ définissent l'identité bruxelloise comme étant « cosmopolite », en soulignant avec fierté que plus de 180 nationalités différentes vivent dans la ville. Cet attribut revêt plusieurs sens. D'abord, il permet de définir l'identité bruxelloise par la diversité ethnoculturelle qui la constitue. Ainsi, cette appartenance est décrite comme un « *melting pot* »²⁰ et, dans une moindre mesure, un « *patchwork* »²¹, où « la diversité est une richesse » (B5). À la lumière des récentes dynamiques démographiques — croissance de la population d'origine étrangère et déclin des Bruxellois « de souche » —, les immigrants et les minorités ethnoculturelles sont présentés comme l'essence de la ville. Suivant cette logique, un membre francophone du Parlement régional soutient

¹⁹ B1, B5, B3, B31, B37.

²⁰ B2, B10, B23, B27, B37, B40.

²¹ B7, B9.

que « Bruxelles, sans les personnes d'origines diverses, ce n'est pas Bruxelles » (B10). Cette conception est partagée par un membre néerlandophone du gouvernement régional :

Cette identité est liée à cette migration, à cette nouvelle population qui est venue s'installer ici. Et donc avant, on pouvait dire que l'identité bruxelloise était peut-être liée au français et au néerlandais, ou au vivre-ensemble entre ces groupes, et peut-être à un groupe international plutôt minoritaire. Mais disons que maintenant, ces dix dernières années, le groupe de gens qui ne sont pas nés ici est le plus grand groupe. (B19)

Un échevin communal néerlandophone rajoute : « J'ai des amis très intimes qui ont l'air d'être des Africains, mais ils sont plus Bruxellois, plus Belges, que moi » (B31). Les acteurs sont donc conscients que les Belges d'origine belge ou « de souche » sont minoritaires et ne peuvent plus assumer la fonction de groupe de référence. En témoigne cette affirmation d'un membre francophone du gouvernement régional : « Bruxelles est véritablement caractérisée par une grande majorité de gens qui ne sont ni Flamands, ni Francophones d'origine » (B23). Pour ce membre francophone du Parlement régional, la prise en compte de cette donnée est désormais incontournable : « Dans le processus de construction d'une identité bruxelloise, on ne fera pas l'économie, et c'est une bonne chose, de la diversité de la sociologie bruxelloise, qui est extrême » (B29).

Ensuite, le caractère cosmopolite de cette identité collective est associé à une certaine conception postnationale, où l'appartenance à Bruxelles est moins exigeante et permet de dépasser les identités nationales, ou encore celles des majorités linguistiques et culturelles historiques. D'entrée de jeu, ce membre néerlandophone d'une instance consultative régionale pose les bases de la réflexion : « Le peuple de Bruxelles ne sera jamais une nation bruxelloise » (B26). Pour plusieurs acteurs, ce constat permet à l'identité bruxelloise de s'affranchir du mythe de l'homogénéité ethnique et culturelle qui sous-tend la plupart des projets nationalistes et qui ne correspond pas à la réalité de leur ville. Un membre néerlandophone du gouvernement régional estime qu'à Bruxelles, en comparaison avec la Flandre et la Wallonie, « on a lâché cette hypothèse de l'homogénéité » (B19). Un de ses collègues francophones ajoute : « Nous n'avons pas de narratif historique, pseudo-historique ou fantasmé, sur ce qui fonde en fait l'identité bruxelloise » (B30). Dans la même veine, un collaborateur francophone du collège de la COCOF estime que la réalité bruxelloise s'éloigne de la « vision complètement fantasmée d'une société d'accueil blanche et monolithique » (B20). Ces considérations permettent à plusieurs acteurs d'affirmer une identité bruxelloise émancipée d'un cadre national contraignant. Un fonctionnaire régional francophone* soutient par exemple

qu'être Bruxellois, « c'est être citoyen du monde à l'échelle d'une ville » (B1). Ou encore cet échevin communal néerlandophone, qui affirme : « Je suis cosmopolite. Pour moi, je suis Bruxellois et Européen » (B31). Ce faisant, l'identification à Bruxelles est présentée comme moins exigeante par ce membre francophone du Parlement régional : « Dans le reste de la Belgique, vous pouvez être là depuis trois générations et ça reste compliqué d'être considéré comme Wallon ou comme Namurois [...] tandis qu'à Bruxelles, être venu d'ailleurs, ça fait partie du fait bruxellois » (B10). Selon ce membre néerlandophone du gouvernement régional, ce processus d'identification est non seulement plus facile, mais aussi plus rapide : « Dès que tu arrives à Bruxelles, tu es Bruxellois et tu fais partie de la société » (B39).

De plus, le caractère cosmopolite de l'identité bruxelloise se reflète dans l'« ouverture » d'esprit et sur le monde de sa population²². Plusieurs acteurs expliquent ce trait par la multiplicité des cultures et des langues qui cohabitent dans l'espace urbain. Un membre néerlandophone du gouvernement régional abonde dans ce sens lorsqu'il affirme : « Bruxelles est une métropole très ouverte et internationale. La plupart des gens qui sont ici viennent d'ailleurs » (B39). Selon un fonctionnaire néerlandophone de la Communauté flamande, cette « ouverture aux langues et aux cultures » (B11) distingue Bruxelles des deux autres régions. Il ajoute : « Ce n'est pas que la mentalité [flamande] est problématique, mais pour moi, j'aime plus cette ouverture [bruxelloise]. À Bruxelles, on peut rencontrer vraiment de tout. Et tout est normal, tout est accepté ». De surcroît, selon un collaborateur francophone du collège de la COCOF, cette ouverture d'esprit est très particulière et s'avère « globalement beaucoup plus accueillante que dans les deux autres régions » (B9). Ces représentations d'une ouverture bruxelloise généralisée doivent néanmoins être replacées dans le contexte des trajectoires sociales et politiques des acteurs rencontrés, plusieurs d'entre eux étant directement investis dans les politiques de diversité, d'inclusion ou de cohésion sociale.

Une dernière composante du cosmopolitisme de l'identité bruxelloise est son urbanité, qui est elle-même associée à trois thèmes : au territoire et à la mobilité, au fait d'habiter la ville et à un certain libéralisme. Comme le soutient ce fonctionnaire communal francophone : « L'identité bruxelloise est une identité explosée, traversée et rythmée par la densité d'une ville internationale. [...] C'est

²² B1, B9, B11, B27, B39.

une identité très urbaine » (B16). Un membre francophone du gouvernement régional insiste aussi sur cette composante qui distingue Bruxelles : « Il y a une différence d'identité ou de sentiment d'identité d'une grande ville par rapport au reste d'un pays. [...] L'urbanité est importante, évidemment » (B23). Pour son collègue néerlandophone, cet état d'esprit contraste avec celui qui prévaut notamment en Flandre : « Les gens qui viennent habiter à Bruxelles sont très urbains dans leur esprit. Ils n'ont pas envie du nationalisme flamand, du tout » (B39).

Concrètement, cette urbanité est d'abord pensée comme un certain rapport au territoire et à la mobilité. Un fonctionnaire régional francophone* estime qu'« il y a clairement un attachement au territoire » (B1), alors qu'un collaborateur francophone de la COCOF parle d'un « ancrage géographique » particulier lié au fait d'habiter dans « la seule grande ville de cette importance-là en Belgique » (B40). La mobilité dans l'espace urbain est quelque chose d'assez important, comme le souligne ce fonctionnaire francophone de la COCOF : « Je dirais qu'être Bruxellois, ça veut dire aussi connaître sa ville et pouvoir un peu déambuler dans sa ville » (B2). Suivant la même logique, un membre néerlandophone d'une instance consultative bruxelloise mentionne un phénomène d'autosélection :

Ceux qui ne peuvent pas supporter de vivre dans une ville avec des gens qui ne parlent pas la même langue qu'eux, ils filent en Brabant wallon ou en Brabant flamand, même s'ils continuent à travailler à Bruxelles. Et donc ceux qui choisissent de rester ou qui choisissent d'y venir, en particulier du côté néerlandophone, ce sont des gens qui adorent ça, qui adorent cette diversité (B26).

Ensuite, cette urbanité renvoie au simple fait d'habiter la ville et d'y participer. Plusieurs acteurs ont en ce sens une conception assez large de l'appartenance. C'est le cas de ce membre néerlandophone* du Parlement régional : « Être Bruxellois, d'abord, c'est de vivre dans une région » (B3). Cette idée est partagée par un collaborateur francophone du gouvernement flamand, pour qui l'identité bruxelloise se rapporte au « concept d'habiter dans cette région » (B42). Cette définition exclut les « navetteurs », soit les personnes habitant à l'extérieur de la région, mais s'y rendant en journée pour y travailler. Selon un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF : « La plupart des Flamands qui travaillent dans les institutions bruxelloises, ce n'est pas des Bruxellois. C'est des Flamands qui font la navette. C'est les navetteurs flamands qui viennent bosser sur Bruxelles. Et ils repartent en Flandre [après] » (B14). Un autre groupe d'acteurs ajoute une dimension temporelle au fait d'habiter la ville, comme cet

autre membre francophone du Parlement régional : « Les vrais Bruxellois, c'est les gens qui sont nés à Bruxelles et qui ont toujours vécu à Bruxelles. [...] Les vrais Bruxellois, ce sont majoritairement les personnes d'origines diverses » (B10). De la même manière, ce membre néerlandophone d'une instance consultative régionale ajoute qu'un Bruxellois, « c'est simplement quelqu'un qui y habite pour une durée qui n'est pas trop courte » (B26). Enfin, l'expérience de la ville comporte également une dimension participative. Selon un membre francophone du gouvernement régional, les Bruxellois sont les personnes qui « souhaitent participer à la construction du Bruxelles de demain » (B30). Un autre acteur ajoute que ces personnes doivent chercher « à établir des connexions avec d'autres et à agir sous une forme d'action collective, qui peut être une action politique, mais aussi dans le cadre de la société civile » (B26).

Enfin, l'urbanité définissant l'identité bruxelloise réfère à son caractère libéral. Comme le souligne ce membre néerlandophone du gouvernement régional : « Il y a aussi beaucoup d'individus à Bruxelles qui aiment cet élément libéral et individuel » (B19). Concrètement, ce libéralisme se manifeste par un individualisme qui encourage la tolérance et facilite la cohabitation harmonieuse des différences. C'est ce qui distingue selon un responsable néerlandophone du milieu associatif subsidié par la COCOF la mentalité bruxelloise : « Cette mentalité, pour moi, c'est accepter cette réalité un peu libérale. Libérale, pas dans le sens économique, mais [celui] de tolérance. *Tolerance, not so much acceptance* » (B4). Ce libéralisme trouve une autre expression dans l'anonymat que permet la ville, comme le souligne ce fonctionnaire communal francophone en parlant de la trajectoire migratoire d'une femme qu'il a rencontrée :

Quand elle est arrivée ici, elle a perdu beaucoup de choses, parce que migrer, c'est difficile. Mais ce qu'elle a gagné, c'est l'anonymat et la liberté par rapport à comment elle vivait à Cotonou. Elle fait ce qu'elle veut [ici] et personne ne la regarde (B24).

Selon cette conception d'un libéralisme tolérant les différences et se défaisant de certaines formes de contrôle social, un ministre régional néerlandophone ajoute : « Les gens de Bruxelles sont, comme dans toutes les capitales, plus progressistes que dans la campagne » (B39).

Finalement, un troisième élément central à l'identité bruxelloise est sa **vision multilingue dans un cadre francophone de l'aménagement linguistique**. La diversification des origines de la population bruxelloise, conjuguée au déclin de la proportion de Belges d'origine belge, a renforcé le caractère multilingue de la région. Bien que le français demeure la langue publique commune,

le fait qu'il remplisse une fonction plus véhiculaire qu'identitaire fait en sorte que son rôle culturel et symbolique est de plus en plus contesté dans les représentations publiques. D'une part, plusieurs acteurs insistent sur la primauté du français et le rôle que joue cette langue en matière de cohésion sociale. Un membre francophone du gouvernement régional estime que la langue française est « un ciment commun à tous les Bruxellois » (B23). Selon la même logique, un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF soutient que « Bruxelles reste une ville essentiellement francophone », avant d'ajouter que « pour vivre à Bruxelles, il faut parler français » (B14). Ce constat est partagé par un fonctionnaire communal francophone, pour qui « Bruxelles, c'est essentiellement une ville francophone » (B24). Un échevin communal francophone abonde dans le même sens : « L'identité bruxelloise, c'est quoi ? Historiquement, c'est la Flandre. Et aujourd'hui, c'est la langue française avec différentes communautés qui vivent [ensemble] » (B18). Néanmoins, un membre néerlandophone du gouvernement régional, toujours à propos de la langue française, offre un avis plus nuancé : « Je ne nie pas qu'elle soit très présente [à Bruxelles], mais pour dire qu'elle dirige tout et qu'elle est omniprésente et omnipotente, non, ce n'est pas le cas » (B19). De plus, comme le souligne un membre francophone du gouvernement régional, le français n'assume pas une fonction identitaire : « Je dis toujours que Bruxelles est une ville multiculturelle, multilingue, mais où quand même, statistiquement, le français est la langue véhiculaire » (B30). Le même acteurs ajoute par la suite : « Mais ça ne veut pas dire que le fait que vous parliez français vous identifie à la culture française ».

C'est ce qui amène, d'autre part, un deuxième groupe d'acteurs à insister plutôt sur la composante multilingue de l'identité bruxelloise. Cette dernière y est prédisposée par son ancrage bicommunautaire historique, comme le souligne un collaborateur francophone du collège de la COCOF : « La culture bruxelloise, à la base, est multilingue, parce qu'elle est à la frontière linguistique entre le monde germanique et le monde latin » (B9). Dans cette perspective, tant la primauté du français que le bilinguisme officiel sont des modèles linguistiques dépassés, qui ne correspondent plus à la nouvelle réalité sociologique bruxelloise, et ne sauraient servir à la définition de son identité. Un fonctionnaire communal francophone décrit cette dernière dans ces termes : « Vous écoutez dans la rue et les gens ne parlent pas le français ou ne parlent pas le néerlandais » (B16). Un avis que partage un autre fonctionnaire régional francophone* : « La réalité de Bruxelles est que les personnes et surtout les jeunes sont clairement multilingues » (B1).

Ce phénomène est lié, selon un membre néerlandophone du gouvernement régional, à la diversification des origines de la population bruxelloise : « Cet élément démographique mène à une identité bruxelloise qui embrasse plus qu'avant le multilinguisme » (B19). Concrètement, le contact entre les langues à Bruxelles a conduit à l'émergence d'un dialecte urbain mêlant le français et le néerlandais, maîtrisés par les anciennes générations « de souche » ainsi que par les personnes établies de longue date dans la région, auxquelles se sont ajoutés des mots et expressions empruntés à d'autres langues. Un collaborateur francophone du collège de la COCOF explique : « Le Bruxellois moyen va être capable de te dire plein de mots en arabe, en turc, en flamand, en français et en anglais, parce que c'est notre quotidien, en fait » (B9). Cette réalité amène également la population de la capitale à entretenir une attitude différente quant à la diversité linguistique, comparativement aux autres régions, selon un collaborateur néerlandophone* du gouvernement flamand : « Les Bruxellois sont beaucoup plus pragmatiques sur l'usage de la langue. On l'est beaucoup plus que du côté néerlandophone » (B37).

Toutefois, au-delà de la réalité quotidienne que représente pour certains acteurs ce multilinguisme, ce dernier revêt une autre signification : celui d'un véritable projet politique à concrétiser dans le futur. Comme le souligne ce membre néerlandophone du gouvernement régional à propos de Bruxelles : « Il y a beaucoup de communautés, parfois de morcellement aussi. [...] Qu'est-ce qui nous réunit alors ? Le multilinguisme pourrait être une de ces choses » (B19). De même, un membre néerlandophone d'instance consultative régionale ajoute :

Comment est-ce qu'on crée cette identification à Bruxelles ? On ne peut pas le faire comme « Bruxelles, ville francophone. » On ne peut pas le faire comme « Bruxelles, ville flamande. » Il faut donc le faire comme « Bruxelles, ville superdiverse. » En particulier diverse sur le plan linguistique (B26).

L'objectif serait ainsi de promouvoir la capacité des Bruxellois à communiquer dans les trois langues de contact à Bruxelles, c'est-à-dire le français, le néerlandais et l'anglais. Cependant, cet idéal de multilinguisme fait l'objet de deux principales critiques. La première critique le qualifie de projet bourgeois et irréaliste, dans la mesure où la maîtrise de plusieurs langues n'est pas accessible à tous. C'est du moins l'argument avancé par ce responsable néerlandophone du milieu associatif subsidié par la COCOF :

Ce trilinguisme, je veux bien le voir à Molenbeek chez les *low-skilled workers*, où on est déjà content s'ils parlent bien ou très bien une langue [nationale]. Je peux me l'imaginer dans mes rêves. Oui, ils ont le plein droit de dire que c'est un but à long terme. Mais ne me dites pas qu'aujourd'hui on en est là (B4).

La deuxième critique vient des francophones, qui voient dans le projet du multilinguisme une manœuvre politique afin de promouvoir le néerlandais. Selon un bourgmestre francophone, affirmer que Bruxelles n'est pas une ville francophone, mais plutôt une ville multilingue est « un positionnement politique » plutôt qu'« une réalité de terrain » (B27). Dans la même logique, ce fonctionnaire communal francophone ajoute : « [L'expression] “[Bruxelles] multilingue”, ce n'est pas les francophones qui te l'ont dit. Ça, c'est la technique des Flamands pour dire que finalement, Bruxelles, ce n'est pas une ville francophone. C'est vraiment un discours [politique] » (B24). À cet effet, plusieurs acteurs rappellent que les francophones sont loin de tous maîtriser le néerlandais. Un membre francophone du collège de la COCOF abonde dans ce sens : « Les Francophones composent avec le néerlandais. Ils [ne] sont pas automatiquement bilingues » (B42). Cet avis est partagé par ce responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF : « Les Bruxellois ne sont pas bilingues. [...] Ce n'est pas parce qu'on travaille à Bruxelles qu'on est bilingue » (B14).

2.2.2 La définition de l'identité flamande

Plusieurs acteurs²³ évoquent le *Canon de Flandre* pour rendre compte de l'identité flamande. Publié en néerlandais en 2023 et rendu accessible en français un an et demi plus tard, le Canon est un document commandé par le gouvernement flamand, recensant soixante « points d'ancrage » relatifs à l'histoire, la culture et la société de la Flandre. Ce symbole illustre un récit identitaire organisé et institutionnalisé, qui accorde une place centrale au groupe majoritaire et à son passé, et dont la diffusion initiale était limitée à la langue néerlandaise. À partir de la grille d'analyse présentée précédemment, il est possible d'identifier dans le discours des acteurs des politiques d'inclusion à Bruxelles au moins trois éléments constitutifs de l'identité collective flamande : un cadre de référence fondé sur la culture germanique, une conception davantage centrée sur la continuité historique, culturelle et linguistique du groupe majoritaire et une vision unilingue de l'aménagement linguistique mettant l'accent sur le néerlandais.

Le premier élément constitutif de l'identité flamande est son **cadre de référence culturel germanique**. Des acteurs²⁴ soulignent explicitement cette composante. Un fonctionnaire

²³ B1, B2, B8, B14, B18, B30, B33, B39, B40.

²⁴ B33, B41, B42.

communal francophone soutient que « les Flamands ont un côté beaucoup plus germanique, une vue d'esprit qui est plutôt de type protestant » (B33), c'est-à-dire tourné vers la poursuite d'objectifs clairement définis. Un membre francophone du collège de la COCOF partage cet avis lorsqu'il affirme que les Flamands ont « une approche plus germanique » (B42). Ce constat trouve une explication dans le propos de ce collaborateur néerlandophone du gouvernement flamand :

Même sur le plan culturel, il existe un fossé dans la façon de penser des Flamands. Ils sont comme les Scandinaves, très allemands, très stricts, très clairs, pas très drôles, peut-être un peu plus ennuyeux, mais très orientés vers l'économie. Alors que la Wallonie et Bruxelles, tout comme le sud de l'Europe, sont plutôt du genre « Profitons de la vie » (B44).

Concrètement, la façon dont cette influence culturelle germanique se manifeste à travers trois traits distinctifs : une plus grande rationalité, un pragmatisme plus affirmé, et une orientation politique généralement plus à droite. D'abord, les acteurs attribuent aux Flamands une certaine rationalité, entendue comme une manière d'agir fondée sur la logique, la cohérence et la raison, qui constitue pour eux un marqueur identitaire distinctif. Un fonctionnaire néerlandophone de la Communauté flamande estime à propos de la Flandre : « Tout est bien réglé et tout est clair. [...] C'est blanc ou c'est noir, mais c'est clair » (B11). Il cite l'exemple d'une ASBL bruxelloise ayant obtenu une subvention à la suite d'un contact direct et informel avec le ministre responsable, une pratique jugée impensable en Flandre. Dans le même esprit, un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF soutient « qu'en Flandre, ils sont beaucoup plus rationnels » (B12), dans la mesure où les règles sont scrupuleusement suivies. Un fonctionnaire francophone de la COCOF ajoute : « Les néerlandophones, en général, sont plus organisés » (B2).

Ensuite, les acteurs estiment que cette rationalité s'accompagne d'un pragmatisme tout aussi caractéristique de l'identité flamande, qui conduit à privilégier l'efficacité et l'obtention de résultats concrets. Selon cette perspective, un fonctionnaire communal francophone soutient « Il y a un pragmatisme. [...] Il y a un pragmatisme économique beaucoup plus important aujourd'hui en Flandre » (B33). À cet effet, plusieurs acteurs donnent en exemple le contraste entre les paysages institutionnels francophone et flamand, à l'instar de ce collaborateur néerlandophone du gouvernement flamand : « C'est vraiment étrange. Plus de 6,5 millions d'habitants sur 11 millions en Belgique sont Flamands. La Flandre a un seul gouvernement, alors que Bruxelles et la Wallonie ont ensemble six gouvernements pour 4,5 millions d'habitants » (B44). Dans un autre ordre

d'idées, il est souligné que les Flamands se distinguent par une manière particulière de raisonner et de travailler. Un autre fonctionnaire communal francophone donne cette illustration : « Si mon collègue néerlandophone fait une réunion d'équipe, elle dure deux heures, parce qu'il va directement au but. Quand je fais une réunion d'équipe, elle dure trois heures et demie, parce qu'on discute et on intellectualise » (B24).

Enfin, l'influence culturelle germanique sur l'identité flamande tend à être associée avec une inclination politique générale vers la droite économique et identitaire. Plusieurs acteurs²⁵ insistent sur le déplacement du centre de gravité politique, désormais davantage situé à droite de l'échiquier. Un fonctionnaire néerlandophone de la Communauté flamande l'affirme sans détour : « La Flandre a une tendance vers la droite » (B11). Selon lui, ce phénomène s'appuie sur le « mythe des Flamands qui travaillent dur » et qui sont contraints de payer pour les autres régions du pays — francophones et moins productives sur le plan économique. C'est à tout le moins l'explication offerte par un collaborateur néerlandophone du gouvernement régional : « Ils ont l'impression que ce n'est qu'eux qui travaillent et qui contribuent au produit national belge » (B5). Il observe également un glissement vers la droite : « La tendance [politique] en Flandre va de plus en plus vers la droite et l'extrême droite ». Selon un membre francophone du gouvernement régional, l'orientation politique de la Flandre vers la droite se traduit notamment par « sa conception blairienne de l'emploi » (B23) — c'est-à-dire une politique d'activation (*workfare*) imposant des obligations accrues aux chômeurs et prévoyant des sanctions en cas de non-respect — ainsi que par une approche plus stricte en matière de sécurité. Selon la même logique, un membre francophone du collège de la COCOF soutient : « Ils ont un autre rapport aux obligations à avoir. [...] En Flandre, il y a cette propension effectivement à accepter beaucoup plus qu'il y ait des règles bien plus strictes » (B42).

Un deuxième élément constitutif de l'identité flamande réside dans sa **conception ethnocentrique de la communauté**. D'abord, l'identité flamande s'appuie sur une représentation d'elle-même comme étant homogène sur le plan ethnoculturel. Un fonctionnaire néerlandophone de la Communauté flamande affirme que la Flandre se représente elle-même comme étant « monoculturelle » (B11). Cette lecture est partagée par un membre néerlandophone du

²⁵ B5, B8, B11, B32, B42.

gouvernement régional, qui estime au sujet de la Flandre : « On aime se voir comme une communauté plutôt homogène. [...] L'hypothèse de l'homogénéité est quand même encore très présente » (B19). Dans cette perspective, un responsable néerlandophone du milieu associatif subsidié par la VGC estime : « En Flandre, il y a encore plus cette logique monoculturelle, où tu dois t'adapter à cette culture » (B21). Cela amène des acteurs francophones, comme ce responsable du milieu associatif subsidié par la COCOF, à affirmer que la Flandre est effectivement composée d'un groupe monolithique : « La Flandre est assez homogène. Croyez-moi, la Flandre est assez homogène » (B4). De même, ce collaborateur du collège de la COCOF affirme : « Les vrais Flamands de Flandre sont des gens qui ont toujours vécu en Flandre, dont les parents, les grands-parents et les arrière-grands-parents étaient Flamands. Et c'est ça qui est valorisé » (B40). Cependant, d'autres acteurs²⁶ soulignent l'écart entre cette représentation de l'entité politique d'appartenance et la réalité. Un responsable néerlandophone du milieu associatif subsidié par la COCOF explique : « À Anvers, il y a quand même aussi pas mal de gens issus de l'immigration, et à Gand aussi. Mais on fait comme s'il y avait toujours eu, comme les Allemands l'appellent, une *leitkultur* » (B21) — c'est-à-dire une culture de référence à laquelle l'ensemble de la population est censé se conformer. Un membre néerlandophone* d'une instance consultative flamande soutient lui aussi que « les Flamands d'Anvers, plus de la moitié ne sont pas des Flamands ou des Belges » (B8) d'origine. Il n'en demeure pas moins que le constat de ce parlementaire régional francophone à propos de la construction identitaire flamande, d'un point de vue discursif, reste pertinent : « Il y a moins de diversité qui crée cette identité flamande » (B29).

Ensuite, le caractère ethnocentrique de l'identité flamande se manifeste à travers le partage de repères et de valeurs communes associés au groupe majoritaire. D'une part, le poids de l'Église catholique et de la tradition est souligné. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF estime que le processus de laïcisation « s'est fait aussi du côté néerlandophone, mais c'est plus difficile. Il y a un côté chrétien en Flandre, qui est plus catholique, qui est plus présent » (B12). Cette analyse est partagée par un échevin néerlandophone : « En Flandre, on est beaucoup plus catholique qu'en Wallonie » (B31). Un collaborateur néerlandophone du gouvernement régional ajoute : « L'influence de l'Église [catholique], elle est grande. C'est plus traditionnel [en Flandre] » (B5). D'autre part, l'identité flamande est associée à une conscience

²⁶ B8, B19.

historique qui met généralement l'accent sur l'unité ethnolinguistique du groupe. Ce fonctionnaire bruxellois francophone* soutient : « Être Flamand, c'est être rattaché à une histoire, à un passé » (B1). Un membre francophone du gouvernement régional abonde dans le même sens : « La Flandre, elle a effectivement quelques repères historiques. Les Éperons d'or, qu'ils continuent à célébrer. [...] Mais il y en a d'autres. Il y a l'Yser » (B30)²⁷. Le même acteur ajoute au sujet de la Première Guerre mondiale : « L'histoire raconte toujours que tous les Flamands étaient soldats et [que] les officiers étaient francophones. Il y avait une incompréhension entre les officiers qui parlaient ».

Enfin, une dernière composante du caractère ethnocentrique de l'identité flamande tient à l'insécurité culturelle du groupe qui la partage, liée entre autres à son statut passé de minorité politique en Belgique. D'une part, plusieurs acteurs²⁸ soutiennent que les Flamands tendent à se représenter comme étant un groupe minoritaire opprimé par les francophones. Selon un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF, il s'agit d'une frustration tenace de la part des Flamands :

Il y a une frustration flamande depuis trois générations. En Belgique, au début du siècle, les pauvres et les paysans étaient les Flamands, alors que l'aristocratie était francophone. Et tout ça s'est inversé en trois ou quatre générations, mais il y a toujours une frustration flamande (B14).

Cette lecture est partagée par un membre néerlandophone du gouvernement bruxellois : « Pour des raisons historiques, même dans un pays où les Flamands étaient [numériquement] majoritaires, ils étaient considérés comme minoritaires. Mais ce n'est plus le cas. [...] Donc, c'est une sorte de complexe [d'infériorité] quand même » (B19). En effet, les réformes de l'État et la fédéralisation du pays assurent aujourd'hui une relative égalité entre les deux principaux groupes linguistiques sur le plan institutionnel, et la Flandre dispose d'une importante autonomie politique afin d'exprimer ses préférences. Un collaborateur néerlandophone du gouvernement flamand se désole de ce phénomène : « Les Flamands, ils forment la majorité [en Belgique] et ils se comportent comme une minorité. Je n'ai jamais compris ça » (B46). Ce rapport entre les deux principales communautés linguistiques conduit les Flamands à se désolidariser socialement des francophones.

²⁷ Le premier événement fait référence à la bataille de Courtrai de 1302, également appelée bataille des Éperons d'or, où les milices flamandes remportèrent une victoire emblématique sur l'armée du roi de France Philippe le Bel. Le second renvoie à la bataille de l'Yser en 1914, au cours de laquelle les troupes belges, dont de nombreux Flamands, réussirent à stopper l'avancée allemande lors de la Première Guerre mondiale.

²⁸ B8, B19, B46.

D'autre part, ce statut de minoritaire, qu'il soit réel ou perçu, est associé à la crainte existentielle de disparaître. Un fonctionnaire communal francophone abonde dans ce sens : « Leur langue disparaît ! Les Flamands, ils sont sous la pression d'une langue [française] qui est plus forte que la leur. Donc ils résistent » (B24). Dans la même veine, un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF ajoute : « Tout ça part d'un sentiment de peur, de perte de l'identité flamande. [...] C'est ce sentiment de crainte qui fait qu'on surinvestit ce côté identitaire [en Flandre] » (B12). La peur revient également dans le propos de ce membre néerlandophone* d'instance consultative de la Communauté flamande : « Les Flamands, ils ont toujours eu peur. [...] Ils sont une minorité et ils ont peur » (B8). Cette émotion transparaît dans le discours politique et contribue à un glissement vers une droite anti-immigration. C'est ce qui amène un échevin néerlandophone à affirmer : « Un Flamand sur deux est un raciste ! Enfin, un sur deux vote [pour la] N-VA ou [le] Vlaams Belang » (B31). Plusieurs acteurs estiment que la politisation de l'identité flamande par ces partis tend à en renforcer le caractère exclusif. Un fonctionnaire néerlandophone de la VGC affirme dans le cas des jeunes bruxellois issus de l'immigration : « Le mot "Flamand", c'est négatif. [...] C'est moins neutre que néerlandais » (B43). Similairement, un autre acteur néerlandophone décrit une identité flamande comme étant celle de l'« *übermensch* » (B8), c'est-à-dire fondée sur un idéal de pureté ethnoculturelle.

Un troisième et dernier élément constitutif de l'identité flamande est sa **vision unilingue néerlandophone de l'aménagement linguistique**. De nombreux acteurs²⁹ soulignent explicitement la centralité de cette langue dans le projet flamand de construction nationale. Cette idée est clairement résumée par un membre néerlandophone* d'une instance consultative de la Communauté flamande, qui affirme : « L'identité flamande, ça passe aussi par la langue » (B8). La fonction identitaire de la langue s'inscrit dans le contexte historique et politique belge, tout en renvoyant également à certaines dynamiques internationales. Comme le souligne ce membre francophone du collège de la COCOF : « Les Flamands ont toujours dû beaucoup plus se battre pour l'implantation de leur langue » (B42) en Belgique, contrairement aux francophones, dont la langue était prédominante. Selon lui, cette situation est liée à un « complexe [d'infériorité] flamand », car leur langue est beaucoup moins répandue dans le monde et prestigieuse que le

²⁹ B1, B8, B19, B24, B42.

français. Ces considérations distinguent le rapport des Flamands à leur langue de celui des francophones. Dans ce sens, il importe de rappeler les paroles, citées précédemment, de ce membre francophone du gouvernement régional : « Ces questions précisément culturelles, [comme] la langue, sont des questions qui interrogent en permanence le monde politique flamand dans son discours » (B30). Un collaborateur francophone du collège de la COCOF va beaucoup plus loin en affirmant : « Les Flamands sont hystériques avec ces questions-là » (B9). C'est que la langue est au cœur d'un projet de construction nationale en Flandre, comme l'explique un collaborateur néerlandophone du gouvernement flamand : « Ils veulent former une communauté dans laquelle le néerlandais est la langue principale » (B44). Toutefois, les fondements linguistiques de ce projet sont contestés, selon un collaborateur francophone du collège de la COCOF :

Il n'y a pas une [seule] langue en Flandre. [...] J'ai des cousins à Anvers et on [ne] parle jamais flamand entre nous, parce que nos dialectes sont tellement différents qu'on [ne] se comprend pas. On parle français. [...] Et donc, cette idée d'État-nation linguistique, c'est de la vaste blague (B9).

En somme, les identités bruxelloise et flamande tendent, dans les discours recueillis, à être construites de manière contrastée, et souvent dans une logique de différenciation réciproque (voir le *Tableau 16*). Si elles sont influencées toutes les deux par un cadre culturel de référence germanique, le rapport de l'identité bruxelloise avec la culture latine l'ouvre originellement à un certain pluralisme qui l'en distingue de l'identité flamande. C'est du moins ce que laisse entrevoir la façon dont les communautés respectives de ces deux groupes de référence sont définies par les acteurs. D'une part, l'identité bruxelloise est liée à une conception cosmopolite qui envisage le groupe à partir de son hétérogénéité. L'appartenance y est postnationale et se rapporte à une manière de vivre et de penser urbaine et libérale. D'autre part, l'identité flamande est associée à une conception ethnocentrique de la communauté, qui définit la communauté à partir de son homogénéité. L'appartenance y est envisagée selon le partage des repères culturels du groupe majoritaire et se rapporte également à une insécurité culturelle et à une conscience du minoritaire. Suivant ces conceptions divergentes de la communauté, ces identités collectives privilégient des visions sensiblement différentes de l'aménagement linguistique. Alors que l'identité bruxelloise mise sur un multilinguisme inscrit dans un cadre majoritairement francophone, où la langue joue

un rôle véhiculaire et utilitaire, l'identité flamande promeut un unilinguisme néerlandais, où la langue est à la fois un vecteur de cohésion sociale et un marqueur central d'appartenance.

Tableau 16. *Éléments constitutifs des identités collectives dans le cas bruxellois*³⁰

	L'identité collective bruxelloise	L'identité collective flamande
Cadre culturel de référence	<i>Influence latine et germanique</i> - Synthèse des communautés flamande et française - Définition par la négative : ni Wallons ni Flamands	<i>Influence germanique</i> - Manière de pensée et d'agir pragmatique et rationnelle - Orientation politique généralement plus à droite
Définition de la communauté	<i>Conception cosmopolite</i> - Autoreprésentation du groupe comme hétérogène - Conception postnationale de l'appartenance - Urbanité : habiter la ville et libéralisme de tolérance	<i>Conception ethnocentrique</i> - Autoreprésentation du groupe comme homogène - Repères culturels du groupe majoritaire - Insécurité culturelle et conscience du minoritaire
Vision de l'aménagement linguistique	<i>Multilinguisme dans un cadre francophone</i> - Français comme langue véhiculaire et de contact - Multilinguisme : entre réalité sociale et projet politique	<i>Unilinguisme centré sur le néerlandais</i> - Centralité du néerlandais dans le projet national - Néerlandais comme langue identitaire

2.3 Les cadres de pensée de l'inclusion à Bruxelles

Comment les acteurs définissent-ils les paramètres généraux des cadres de pensée bruxellois et flamand en matière d'inclusion ? Dans la présente section et celle qui suit, l'analyse porte sur les cadres de pensée bruxellois et flamand, qui renvoient aux deux grandes approches qui cohabitent et s'opposent à Bruxelles. Les deux prochaines sous-sections examinent respectivement ces cadres de pensée à partir des quatre modalités présentées au chapitre 1 : (1) les *grandes philosophies du vivre-ensemble* auxquelles ils se réfèrent ; (2) leur *prisme d'appréhension du monde* ; (3) les *idéologies politiques* qui les structurent ; et (4) les *conceptions de l'inclusion* qu'elles véhiculent.

³⁰ Ces éléments renvoient à des tendances dominantes observées dans les discours des acteurs rencontrés et ne doivent pas être compris comme des catégories homogènes ou mutuellement exclusives.

2.3.1 Les paramètres du cadre de pensée bruxellois

Les acteurs tendent à opposer un cadre de pensée néerlandophone ou flamand en matière d'inclusion à un cadre qu'ils qualifient généralement de « francophone ». Dans leurs discours, ils évoquent ainsi un cadre du « côté francophone »³¹, des « francophones »³² ou de la « Belgique francophone » (B19). Ces désignations renvoient à la réalité institutionnelle bruxelloise, où la COCOF est responsable de la « politique d'intégration des immigrés ». Toutefois, puisque ce cadre soutient la production d'une identité collective bruxelloise, nous privilégions la notion de « cadre bruxellois ». Celle-ci permet d'en souligner la spécificité et d'éviter toute confusion avec le cadre francophone wallon, tout en reconnaissant son ancrage principalement francophone.

Originellement, le cadre de pensée bruxellois en matière d'inclusion emprunte plusieurs éléments à la **philosophie universaliste républicaine associée au modèle français**, qui promeut l'égalité formelle de tous les citoyens, indépendamment de leurs origines et de leur couleur de peau. Un fonctionnaire régional francophone* affirme dans ce sens que la vision des francophones sur les questions touchant l'immigration s'inscrit dans une « perspective plutôt française, républicaine, jacobine et assimilationniste » (B1). Cette logique, selon laquelle les particularismes ethnoculturels ne font généralement l'objet d'aucune reconnaissance officielle, repose sur un mode de pensée qui distingue le côté francophone. Un fonctionnaire néerlandophone du milieu associatif subsidié par la VGC soutient :

La grande différence [entre les deux], c'est qu'il faut retenir le slogan de la République française : égalité, fraternité, solidarité. Quand on fait une analyse d'un problème [du côté francophone], on va toujours regarder la société dans son ensemble. On va essayer de trouver un moyen pour que tout le monde en bénéficie (B32).

Cette manière de problématiser les enjeux renforce la prééminence d'une lecture universaliste et citoyenne dans le cadre de pensée bruxellois. En parlant des immigrants comme des allochtones, un fonctionnaire néerlandophone de la VGC explique : « Du côté francophone, tout le monde est citoyen. Donc il n'y a pas d'allochtones. [...] Avant c'était la "cohésion sociale" et "ensemble, nous sommes tous des citoyens" » (B43). C'est ce qui conduit un fonctionnaire francophone de la COCOF à associer le cadre de pensée bruxellois à une « approche généraliste » (B2), dans la

³¹ B10, B12, B20, B40, B44.

³² B1, B14, B16, B18, B21, B24.

mesure où catégoriser les individus selon leurs origines pourrait être perçu comme excluant et stigmatisant.

Cet universalisme républicain explique la prédominance dans le cadre de pensée bruxellois d'un **prisme social de compréhension du monde**, qui se transpose dans le traitement des questions liées à l'immigration. Un fonctionnaire communal francophone résume bien cette composante :

La meilleure manière d'aborder la question culturelle, c'est de s'en occuper de façon sociale. [...] Le prisme culturel charrie toujours des questions d'identité et donc de différences, alors que le prisme social est un prisme d'émancipation de tout le monde (B16).

Autrement dit, la participation des immigrants et des minorités ethnoculturelles est avant tout appréhendée sous l'angle des obstacles socio-économiques auxquels ces populations font face, à l'instar d'autres groupes vulnérables. Ce prisme social alimente l'idée qu'il n'est pas pertinent de les envisager explicitement comme des publics cibles, car une grille d'analyse culturelle serait susceptible de renforcer les distinctions entre les individus, voire de produire des formes de stigmatisation. Cette lecture occupe une place centrale dans le cadre de pensée bruxellois, en grande partie en raison de l'**influence politique et idéologique de la gauche socialiste**. Un membre francophone du Parlement régional constate que la philosophie en matière d'inclusion « est plus teintée à gauche du côté francophone » (B29). Un de ses collègues explique la distance qu'ont les francophones avec les débats d'ordre culturel à la lumière du poids politique plus important de la gauche dans cette communauté linguistique qu'en Flandre :

Du côté francophone, on se laisse moins entraîner dans ce débat. Il y a une gauche plus forte quand ils commencent à dire « Il faut civiliser ces sauvages. » [...] Il y a moins cette « hégémonie culturelle » dans le discours du côté francophone (B10).

De ces fondements politiques et idéologiques découle une **conception relativement plus souple et moins formalisée de l'inclusion**, perçue comme étant à la fois ouverte et respectueuse des différences. D'une part, plusieurs acteurs insistent sur l'ambiguïté entourant la réflexion sur l'inclusion du côté bruxellois et francophone. Un fonctionnaire communal francophone soutient :

L'intégration chez les Francophones, c'est une question qu'on se pose moins, bizarrement. [...] Chez les Francophones, en tout cas la gauche, il y a parfois une idée de se dire que voilà, il y a un *melting pot* joyeux qui se fait tout seul. Mais ce n'est pas forcément vrai (B16).

Selon lui, le raisonnement derrière cette approche est le suivant : « Arrêtez d'embêter les étrangers ! Ce n'est déjà pas facile pour eux. Laissez-les vivre ». Cette interprétation rejoint celle d'un autre fonctionnaire communal francophone : « Les Francophones sont plus “oh, le pauvre

[primo-arrivant]. Il est là, c'est sympathique. Ils sont chouettes [ces primo-arrivants]. C'est une chouette culture, etc. On [ne] va pas trop l'ennuyer au départ" » (B33). Cette conception peu exigeante conduit même un collaborateur francophone du collège de la COCOF à parler de cohabitation : « [La] cohabitation, ça voulait dire qu'on est dans le vivre-ensemble. Donc c'est prendre en compte que la population bruxelloise a des origines différentes et donc vit des problématiques particulières, qu'il faut pouvoir mélanger pour avoir une cohésion sociale » (B9).

D'autre part, plusieurs acteurs perçoivent ce cadre de pensée comme plus tolérant et inclusif. Un fonctionnaire communal francophone estime que globalement, les francophones sont « un peu plus tolérants » (B24). Allant dans le même sens, un collaborateur francophone du collège de la COCOF ajoute : « En termes de vision politique, du côté des partis francophones, à peu de choses près, il y a une vision qui est plus inclusive » (B20). Ce constat est partagé par un bourgmestre francophone, qui affirme au sujet de cette approche : « Il y a une plus grande liberté qui est laissée aux personnes » (B27). Inversement, ce cadre de pensée rejette la stigmatisation, l'assimilation et la contrainte jugée excessive. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF soutient : « Culturellement, le mot "obligation" ne colle pas au niveau francophone » (B12). C'est pourquoi certaines politiques flamandes ciblant et obligeant les immigrants ont longtemps été mal perçues, comme l'évoque un membre néerlandophone du gouvernement régional : « On a souvent vu ça comme quelque chose d'assez intrusif dans la vie privée des gens » (B19). Dans la même perspective, un collaborateur francophone du gouvernement régional condamne l'assimilationnisme et ajoute : « Les personnes viennent ici avec un bagage. Elles viennent avec leurs forces et leurs atouts. Et c'est une richesse. On est dans cette idée de diversité » (B25).

2.3.2 Les paramètres du cadre de pensée flamand

Les acteurs tendent à opposer un cadre de pensée bruxellois en matière d'inclusion à un cadre qu'ils désignent comme étant « flamand » ou « néerlandophone ». Dans leur discours, ils évoquent un cadre du « côté néerlandophone »³³, des « néerlandophones » (B24), de la « Flandre »³⁴, des

³³ B10, B20, B21.

³⁴ B12, B18, B19, B43.

« Flamands »³⁵. Ce cadre de pensée, tel que les acteurs l'appréhendent, soutient la production d'une identité collective flamande. La manière dont ils le conçoivent se rapporte explicitement à ses éléments constitutifs. Bien que plusieurs acteurs opposent fortement les approches francophone et flamande en matière d'inclusion, cette distinction doit être nuancée. Les pratiques institutionnelles et les référentiels d'action publique présentent aussi des zones de chevauchement, d'hybridation et d'évolution dans le temps.

Originellement, le cadre de pensée flamand en matière d'inclusion s'inspire de la **philosophie du vivre-ensemble du multiculturalisme anglo-saxon**, qui reconnaît officiellement les particularismes ethnoculturels. Un fonctionnaire régional francophone* abonde dans ce sens lorsqu'il affirme que la perspective néerlandophone s'inspirait « plutôt d'une culture anglo-saxonne qui valorisait ses spécificités culturelles » (B1). Dans la même veine, un responsable néerlandophone* du milieu associatif subsidié par la VGC est d'avis que la Communauté flamande avait « une vision plutôt de respect de l'interculturel et du multiculturel » (B22). Un fonctionnaire communal francophone ajoute : « Les néerlandophones sont plutôt anglo-saxons dans leur perspective, dans leur perception du vivre-ensemble » (B24). Cette perspective s'appuie également sur un mode de pensée qui distingue les Flamands, selon ce responsable néerlandophone du milieu associatif subsidié par la VGC : « De l'autre côté, on pense tout à fait différemment. Quand on voit un problème [en Flandre] avec les gens issus de l'immigration, on va vraiment cibler un groupe. Et on va réfléchir idéalement avec le groupe » (B32). Cela conduit une fonctionnaire néerlandophone de la VGC à associer le cadre de pensée flamand à une approche dite spécifique, qui cible directement les immigrants et les minorités ethnoculturelles : « Du côté flamand, on a toujours eu une politique spécifique pour les allochtones, afin de les intégrer » (B43).

Ce multiculturalisme anglo-saxon explique la prédominance au cœur du cadre de pensée flamand d'un **prisme culturel de compréhension du monde**. Comme le souligne un membre francophone du gouvernement régional : « L'approche flamande est une approche communautaire » (B23). Elle appréhende donc la participation des immigrants et des minorités ethnoculturelles sous l'angle de la reconnaissance de leurs particularismes. Cette perspective éclaire la manière dont les origines sont traitées de façon distincte dans l'espace public. Un fonctionnaire francophone de la COCOF

³⁵ B6, B42.

en offre un exemple concret, comparant avec le versant francophone du pays : « Tandis que peut-être en Flandre on va plus pointer l'origine marocaine et tout ça, alors qu'ils sont là depuis longtemps pour certains » (B2). Toutefois, au cours des vingt dernières années, on observe un glissement significatif d'une approche valorisant l'hétérogénéité culturelle vers une approche privilégiant accordant une importance accrue à la cohésion culturelle et aux références communes, sous l'**influence politique et idéologique d'une droite nationaliste**. En effet, cette transformation est attribuée à l'influence d'autres pays de tradition culturelle germanique ainsi qu'à un déplacement du débat identitaire vers la droite. Un membre néerlandophone* d'une instance consultative de la Communauté flamande soutient au sujet de la proximité politique avec les Hollandais : « Les Flamands, ils suivent les Pays-Bas. Alors on est toujours un pas à l'arrière des Pays-Bas » (B8). Cette logique d'émulation est confirmée par ce collaborateur francophone du collège de la COCOF : « Les Hollandais ont piqué les idées danoises. Donc maintenant les Flamands vont piquer les idées hollandaises, mais c'est le système danois, qui est un système très répressif à l'égard des étrangers » (B9). Par ailleurs, l'effet de la droite politique, voire la droite radicale, est aussi souligné par un membre francophone du Parlement régional, selon qui le cadre de pensée « est plus teinté à droite du côté flamand » (B29). Un constat que partage un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF, selon qui la réalité politique flamande « est poussée dans le dos au niveau des politiques d'extrême droite » (B12).

De ce fondement idéologique et politique découle une **conception précise, stricte et exigeante de l'inclusion**, perçue comme peu respectueuse des différences. D'une part, plusieurs acteurs soulignent la clarté et la fermeté de l'approche flamande. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF soutient : « Quand la Flandre dit être pour l'intégration, les choses sont claires » (B12). Un fonctionnaire communal francophone soutient également que : « Les néerlandophones ont leur vision, qu'on aime ou qu'on n'aime pas, mais ils ont leur vision » (B16). De plus, il ajoute qu'en Flandre, « il y a une assignation, une obligation qui est faite à la personne d'intégrer un modèle ». Cette vision est critiquée autant par les francophones que les Bruxellois néerlandophones, car elle exige des immigrants et des minorités ethnoculturelles qu'elles s'intègrent à la société flamande selon des modalités que plusieurs jugent particulièrement contraignantes, voire assimilationnistes. Un fonctionnaire communal francophone décrit entre autres ces exigences comme un « diktat » (B33). D'autre part, de nombreux acteurs perçoivent que

ce cadre de pensée valorise l’effacement des différences ethnoculturelles au profit des attributs généralement associés au groupe majoritaire. Un fonctionnaire communal francophone remarque à cet effet que « la Flandre mise à fond sur l’intégration » (B16). Il précise : « En Flandre, il y a plus un intérêt de faire un moule, à *la française*, d’intégration au pays, mais sans tomber non plus dans l’uniformisation ». Cette manière de voir les choses est critiquée par un collaborateur francophone du collège de la COCOF, puisqu’elle ne correspond « pas à une vision inclusive de la société » (B20). Cependant, plusieurs acteurs vont beaucoup plus loin et parlent directement d’assimilation afin de décrire l’approche flamande. Dans cette perspective, un échevin néerlandophone observe qu’en Flandre, « c’est très fort basé sur l’assimilation » (B31).

En somme, les cadres de pensée bruxellois et flamand en matière d’inclusion présentent des paramètres bien distincts (voir le *Tableau 17*). Cela conduit plusieurs acteurs à les opposer. Dans cette perspective, un membre francophone du gouvernement régional affirme : « les deux approches sont différentes entre Francophones et Flamands » (B23). Une telle lecture est également partagée par un membre francophone du Parlement régional, qui souligne l’existence d’« un conflit de vision » (B12), ainsi que par un collaborateur du collège de la COCOF, qui y voit « une différence d’approche » (B40). De plus, plusieurs acteurs, à l’instar de ce fonctionnaire communal francophone, constatent que ces deux cadres de pensée « cohabitent totalement à Bruxelles » (B33).

D’une part, le cadre bruxellois repose sur un universalisme républicain à *la française* qui privilégie une approche généraliste qui n’identifie pas les immigrants et les minorités ethnoculturelles comme des publics cibles, au risque de les stigmatiser et de renforcer les différences. D’autre part, le cadre flamand est souvent associé par les acteurs à certaines références issues du multiculturalisme anglo-saxon qui préconise la reconnaissance publique des groupes sur la base de leurs origines, puis s’inspire du tournant davantage centré sur l’adaptation culturelle et linguistique. Ces deux philosophies du vivre-ensemble sont associées à des prismes d’appréhension du monde distincts. Alors que le cadre bruxellois problématise les enjeux liés à l’immigration et à la diversité ethnoculturelle selon une grille d’analyse sociale, où ils sont

réfléchis sur le plan des vulnérabilités socio-économiques, le cadre flamand tend davantage à mobiliser une lecture culturelle des enjeux d'inclusion, centrée sur l'acquisition de la langue et l'adhésion aux valeurs communes. Ces prismes, ainsi que leurs transformations, sont également façonnés par les idéologies dominant la vie politique, soit une gauche socialiste universalisante relativement stable du côté francophone et une droite nationaliste mettant davantage l'accent sur les enjeux identitaires et culturels. De plus, ils alimentent des conceptions contrastées de l'inclusion. Alors que le cadre de pensée bruxellois présente une conception de l'inclusion jugée inclusive et peu exigeante, parfois qualifiée de laxiste, le cadre de pensée néerlandophone privilégie une approche plus encadrée et davantage orienté vers l'adaptation, pouvant même être associée à de l'assimilation.

Tableau 17. Paramètres des cadres de pensée de l'inclusion dans le cas bruxellois³⁶

	Cadre de pensée francophone	Cadre de pensée flamand
Philosophies du vivre-ensemble	- Universalisme républicain à la française	- Multiculturalisme anglo-saxon - Tournant assimilationniste nord-européen
Prisme d'appréhension du monde	- Social : vulnérabilités socio-économiques	- Culturel : particularismes identitaires
Idéologie politique	- Gauche socialiste	- Droite nationaliste
Conception de l'inclusion	- Plus souple et moins formalisée - Inclusion et cohabitation	- Plus encadrée et davantage orientée vers l'adaptation - Intégration et adaptation

2.4 Les attentes associées aux conceptions de l'inclusion à Bruxelles

Comment les acteurs appréhendent-ils les attentes spécifiques en matière d'inclusion associées aux cadres de pensée bruxellois et flamand en matière d'inclusion ? Comme dans la section précédente, l'analyse porte sur les attentes bruxelloises et flamandes puisque ce sont les principales catégories sociales utilisées par les acteurs. Les deux prochaines sous-sections examinent respectivement ces attentes à partir des quatre ensembles présentés au chapitre 1 : (1) les *attentes économiques* ; (2) les *attentes civiques* ; (3) les *attentes linguistiques* ; et (4) les *attentes culturelles*.

³⁶ Ces paramètres renvoient à des tendances dominantes observées dans les discours des acteurs rencontrés et ne doivent pas être compris comme des catégories homogènes ou mutuellement exclusives.

2.4.1 Les attentes liées au cadre de pensée bruxellois

Plusieurs acteurs soulignent l'imprécision, la souplesse ou encore le caractère peu contraignant des attentes bruxelloises en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Comme le souligne un fonctionnaire francophone de la COCOF, « on est là à moins vouloir un truc carré » (B2). Cela conduit un fonctionnaire régional francophone* à affirmer : « Je ne pense pas qu'il y a, comme en Flandre par exemple, des attentes claires » (B1). Cette lecture est même partagée par un membre francophone du gouvernement régional : « On voit bien que c'est des attentes qui sont moins élevées » (B29). Toutefois, malgré ce portrait, plusieurs éléments peuvent être dégagés en lien avec les quatre ensembles d'attentes évoqués précédemment.

Premièrement, en ce qui concerne les **attentes économiques** en matière d'inclusion, les acteurs insistent sur l'insertion professionnelle des immigrants et des minorités ethnoculturelles et sur leur autonomisation, notamment par rapport au soutien de l'État. D'une part, l'accès à l'emploi y est présenté comme un enjeu fondamental. Un échevin francophone explique son importance dans ces termes : « Il faut à un moment pouvoir se nourrir et travailler. Et donc l'insertion socioprofessionnelle, c'est évidemment important » (B7). Cette lecture est partagée par un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF : « Au niveau du législateur, vraiment, je pense que l'objectif ou l'attente, c'est vraiment l'insertion socioprofessionnelle » (B12). Pour plusieurs acteurs, la maîtrise de l'une des deux langues officielles est subordonnée à l'objectif de l'insertion économique. Un autre responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF abonde dans ce sens : « Il faut pouvoir au moins parler le français parce que c'est ça qui fait qu'on trouve un travail » (B25). Dans le même esprit, un échevin francophone* rajoute : « C'est vrai que c'est plus facile de trouver un emploi quand on maîtrise la langue » (B28).

D'autre part, l'autonomisation des individus, étroitement associée à l'insertion professionnelle, est également mentionnée par plusieurs acteurs. Un fonctionnaire communal francophone exprime bien cette idée : « Les attentes de la société d'accueil, c'est que les gens soient autonomes, responsables et qu'ils ne coûtent pas cher » (B24). Il ajoute : « Trouver sa place dans une société individualiste et occidentale, c'est être indépendant, travailler, se débrouiller, autonome et responsable ». De la même manière, un collaborateur francophone du collège de la COCOF insiste sur l'importance de l'autonomie, dont le premier élément est l'indépendance économique. Pour

lui, à Bruxelles, on valorise « des personnes qui sont capables de se débrouiller pour pouvoir trouver un emploi, mettre leurs enfants à l'école et accéder à un hôpital. [...] On souhaite juste faire en sorte que les gens puissent se débrouiller » (B40). Plusieurs acteurs conçoivent ainsi l'inclusion selon une perspective individualiste. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF affirme : « L'intégration est importante, mais c'est un processus. Et c'est un processus individuel » (B12). Cette analyse rejoint celle d'un bourgmestre francophone à propos des efforts en matière d'inclusion : « Je pense que c'est aussi aux personnes qui arrivent de faire cet effort. Ce n'est pas aux Bruxellois de faire tous les efforts » (B27).

Deuxièmement, s'agissant des **attentes civiques** en matière d'inclusion, les acteurs soulignent l'importance, pour les immigrants et les minorités ethnoculturelles, du respect des institutions et de la participation citoyenne. D'une part, ces attentes touchent autant le civisme que le respect des lois. Un fonctionnaire communal francophone explique que les « attentes de la société d'accueil bruxelloise » (B16) en matière d'inclusion portent sur les « conditions de vie », c'est-à-dire des règles élémentaires de civisme et de bon voisinage, notamment en ce qui concerne le bruit et l'environnement. Dans le même esprit, un échevin francophone soutient que l'ensemble de la population est tenu de respecter le cadre juridique en vigueur dans la région : « Il faut évidemment que chacun respecte les lois du territoire, puis que chacun fasse son projet de vie en respectant les lois du territoire » (B7). D'autre part, des attentes sont également formulées concernant la participation pleine et entière des individus, considérée comme un élément central du processus d'inclusion. Dans cette perspective, un fonctionnaire francophone de la COCOF soutient qu'on devient Bruxellois « grâce à la participation, je dirais, à la vie bruxelloise » (B2).

Troisièmement, en ce qui a trait aux **attentes linguistiques** en matière d'inclusion, les acteurs s'entendent sur le fait que les immigrants et les minorités ethnoculturelles puissent idéalement maîtriser l'une des deux langues officielles de la Région de Bruxelles-Capitale. Le discours des acteurs traduit ici une conception utilitaire et véhiculaire de la langue, plutôt qu'identitaire, la réduisant à un simple outil de communication plutôt qu'à un marqueur identitaire. Le propos d'un fonctionnaire francophone de la COCOF illustre bien cette approche : « C'est clair que pour pouvoir suivre les enfants à la scolarité, voter, se présenter pour un travail, avoir de bonnes relations avec ses voisins, on a quand même intérêt à connaître une des deux langues nationales »

(B2). Suivant la même logique, plusieurs acteurs estiment que le choix d'apprendre le français ou le néerlandais revient au primo-arrivant. Un bourgmestre francophone soutient : « Ce sera au choix du primo-arrivant. Je n'ai aucun problème à entendre que tel primo-arrivant, il décide plutôt de faire son parcours d'intégration en néerlandais. C'est son choix » (B27). Dans la même perspective, un échevin francophone* affirme que l'apprentissage de l'une des deux langues est « indispensable » (B28), tout en soulignant : « Je ne pense pas que, quelque part, ils soient formatés à devenir francophones ou néerlandophones, parce qu'à un moment donné, ils vont avoir le choix ». Un autre échevin francophone abonde dans le même sens : « C'est important pour quelqu'un qui arrive sur le territoire de pouvoir comprendre l'une des deux langues officielles du pays. Et c'est lui qui choisit » (B7). En parallèle, d'autres acteurs, comme ce responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF, sont plutôt d'avis que la langue française est incontournable : « Pour se sentir Bruxellois, il faut pouvoir intégrer aussi les structures, la citoyenneté bruxelloise. Et là oui, il y a une langue, majoritairement le français, clairement » (B14). Dans le même esprit, un échevin néerlandophone insiste sur cet objectif du côté francophone : « Les Francophones focalisent surtout sur l'apprentissage de la langue » (B31).

Néanmoins, dans le contexte d'une métropole cosmopolite et multilingue, plusieurs acteurs relativisent l'importance d'attentes renvoyant aux deux langues officielles. Selon un membre néerlandophone d'une instance consultative régionale :

À Bruxelles, on ne peut pas dire à quiconque qu'il devrait connaître le français, puisque même pour les Belges qui habitent à Bruxelles, il n'y a pas de bilinguisme dur. Il y a un bilinguisme par juxtaposition. Donc, on remplit les conditions si on connaît une des deux langues. Ça introduit donc inévitablement un flou (B26).

Cette situation conduit un membre néerlandophone du gouvernement régional à affirmer : « À Bruxelles, parler sa propre langue, avoir ses propres habitudes [linguistiques] est beaucoup plus toléré » (B39). De plus, un collaborateur francophone du collège de la COCOF insiste sur l'importance que revêt aujourd'hui l'anglais dans la vie quotidienne : « À Bruxelles, il faut au moins être anglophone partiellement » (B9).

Quatrièmement, par rapport aux **attentes culturelles** en matière d'inclusion, des acteurs insistent sur la nécessité pour les immigrants et les minorités ethnoculturelles de connaître un ensemble de principes universels censés les prémunir contre la radicalisation, la question de l'adhésion à des

valeurs demeurant toutefois taboue. Comme le souligne un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF : « Il y a tout un historique qu'on veut partager pour que les personnes [étrangères] comprennent qu'on a des droits et des libertés, des devoirs et des obligations en tant que citoyen, mais que tout ça n'est pas tombé du ciel » (B25). De plus, il présente ces principes comme universels et civiques : « Il y a des choses, des valeurs, qui sont essentielles, je dirais, au niveau des normes européennes, au niveau du respect de l'égalité des chances, des principes de non-discrimination, de l'égalité et du respect des enfants ».

Néanmoins, ces attentes culturelles sont perçues comme peu exigeantes, puisqu'elles visent presque exclusivement à sanctionner les comportements et discours jugés radicaux ou extrémistes. Ce fonctionnaire communal francophone exprime bien cette idée : « Avoir un discours à Bruxelles où on te dit que les homos, il faut les jeter par la fenêtre, ou que les filles doivent fermer leur gueule dans la rue, c'est quand même problématique. » (B24). Dans le même esprit, un autre fonctionnaire communal francophone estime que la principale préoccupation à Bruxelles est la protection de son modèle de société tolérant et ouvert contre l'islam radical :

Quelle était l'angoisse [de la classe politique] ? C'était de pouvoir déceler chez ces populations [issues de l'immigration] des modèles [basés sur l'exclusion et l'intolérance] qui allaient empêcher ce modèle [bruxellois] d'exister. En fait, il fallait lire entre les lignes : surtout [faire en sorte] que les djihadistes ne viennent pas à Bruxelles. [...] On est dans une société où on tolère toutes les orientations possibles et inimaginables (B33)³⁷.

Outre cette préoccupation sécuritaire, la question des valeurs culturelles et identitaires ne se pose pas véritablement à Bruxelles. Selon un collaborateur du collège de la COCOF, elle constitue du côté francophone un « impensé » (B40). Un membre néerlandophone du gouvernement régional insiste sur le contraste avec le nord du pays : « Il y a beaucoup plus de pression pour dire qu'il faut assumer nos valeurs [en Flandre]. À Bruxelles, c'est un tabou total de faire ça et ce n'est même pas sur l'ordre du jour actuellement » (B39). Dans la même veine, l'un de ses collègues néerlandophones ajoute : « Nous ne visons évidemment pas à en faire, je caricature un peu, de bons Flamands, comme si l'intégration passait nécessairement par et obligatoirement par, en gros, l'apprentissage de la langue et des valeurs » (B30).

³⁷ Cette affirmation fait suite aux attentats terroristes de Paris du 13 novembre 2015 (Stade de France, terrasses et cafés dans le 11^e arrondissement, Bataclan) et aux attentats de Bruxelles du 22 mars 2016 (aéroport de Bruxelles et métro), dont plusieurs organisateurs provenaient de la capitale belge, notamment de Molenbeek, où l'État islamique a trouvé un terreau fertile pour son recrutement de djihadistes (Laumonier, 2016).

2.4.2 Les attentes liées au cadre de pensée flamand

Plusieurs acteurs soulignent la précision et le caractère contraignant des attentes flamandes en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. De manière générale, un membre francophone du gouvernement régional soutient : « Il y a plus de contraintes et plus de critères sélectifs du côté flamand par rapport à l'immigration. Donc, vous pouvez considérer que les Flamands sont beaucoup plus dans le ton nordiste aujourd'hui au niveau européen » (B23). Un fonctionnaire régional francophone* abonde dans le même sens : « J'ai le sentiment qu'ils sont beaucoup plus stricts en Flandre » (B1). Cette lecture est aussi partagée par un fonctionnaire francophone de la COCOF : « Chez eux, il y a plus un modèle » (B2). Si la plupart des acteurs francophones emploient des termes péjoratifs pour qualifier ces attentes perçues comme plus exigeantes, certains du même groupe linguistique y voient l'avantage d'une certaine clarté ou lisibilité, comme ce membre francophone du Parlement régional : « On voit bien que l'objectif est très clair. Il n'est pas dilué. Il est très clair » (B29). À la lumière de ce constat, plusieurs éléments peuvent être identifiés concernant les quatre ensembles d'attentes mentionnés précédemment.

Premièrement, s'agissant des **attentes économiques** en matière d'inclusion, les acteurs insistent sur la nécessité de devenir autonome par le biais d'un emploi. D'une part, l'inclusion est pensée en termes d'activation, c'est-à-dire la mise en activité des individus, entre autres par l'éducation et le travail. Une fonctionnaire néerlandophone de la VGC soutient : « Du côté flamand, c'est l'*activering*. C'est aussi le travail et l'éducation » (B43). L'autonomie s'impose comme un élément clé, selon ce membre néerlandophone* d'une instance consultative de la Communauté flamande : « Politiquement, je pense que pour eux, ça se limite à ce que chaque individu qui vient ici en Belgique doit le plus vite possible devenir indépendant. [...] Si tu es indépendant, tu sais travailler » (B8). Comme le remarque ce membre néerlandophone du gouvernement régional, l'importance est « de ne pas dépendre des autres » (B19).

D'autre part, cette activation est aussi étroitement liée à l'apprentissage de la langue. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF affirme : « La version officielle est : "Ils doivent parler la langue." Et quand ils parlent la langue : "Ils doivent travailler". Ça, c'est l'immigré qu'ils ont en tête. La réussite de l'immigration » (B4). Cette lecture des attentes

en matière d'inclusion est partagée par un responsable néerlandophone du milieu associatif subsidié par la VGC : « Du côté néerlandophone, c'est beaucoup plus rudimentaire : la connaissance de la langue, trouver un boulot » (B32). De plus, l'accent mis sur l'emploi trouve une explication dans les besoins en matière de main-d'œuvre que connaît la Flandre : « Ils sont quasiment au plein emploi. Ils ont besoin de pouvoir insérer les gens dans le marché du travail, parce qu'ils ont un vieillissement important [de la population] » (B10).

Deuxièmement, concernant les **attentes civiques** en matière d'inclusion, les acteurs estiment qu'il est important que les immigrants et les minorités ethnoculturelles connaissent les normes sociales et qu'ils participent activement à la société. D'une part, un membre néerlandophone du Parlement régional estime nécessaire qu'ils apprennent les « règles de vie en communauté et le socle commun que nous avons » (B3), comme les dates de collecte des déchets, les horaires à respecter pour le bruit, ainsi que le fonctionnement des institutions politiques. D'autre part, des acteurs mettent en avant le rôle déterminant de la participation à la vie en société. Un membre néerlandophone du gouvernement régional soutient : « La Flandre est très orientée vers la participation à la société. [...] C'est la collectivité qui est le but. Donc les gens doivent participer » (B39). Dans le même esprit, un collaborateur néerlandophone du gouvernement flamand précise l'objectif de l'inclusion : « [Elle] consiste à veiller à ce que les personnes qui viennent dans ce pays puissent acquérir les compétences nécessaires et trouver leur place dans notre société afin de pouvoir y participer » (B42).

Troisièmement, en lien avec les **attentes linguistiques** en matière d'inclusion, plusieurs acteurs soulignent l'importance majeure de l'apprentissage du néerlandais par les immigrants et les minorités ethnoculturelles, en particulier sur le plan identitaire. D'une part, la maîtrise de cette langue est perçue comme un important marqueur d'appartenance à la communauté. Comme le souligne ce membre francophone du Parlement régional : « Personne en Flandre ne conteste l'idée que si vous venez d'un pays étranger et que vous voulez venir vivre en Flandre, vous devez parler néerlandais » (B29). Dans le même registre, un responsable néerlandophone du milieu associatif subsidié par la VGC affirme en parlant des Flamands : « Ils veulent qu'ils parlent le néerlandais » (B4). La langue joue ici un rôle identitaire, et non seulement véhiculaire, puisqu'elle est fortement

liée au développement d'un sentiment d'appartenance à la communauté. Cette dimension est clairement illustrée par ce membre néerlandophone du gouvernement régional :

Les Flamands ont une relation complexe avec la migration, mais du moment que la personne fait un effort pour parler la langue, même [ne] pas parler la langue parfaitement, mais fait un effort et travaille, ils se disent : « C'est bien, alors tu es l'un des nôtres. » [...] On va plutôt essayer d'avoir un lien culturel avec les gens (B19).

D'autre part, plusieurs acteurs, principalement francophones, critiquent l'importance jugée excessive que les Flamands accordent au néerlandais. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF soutient : « Au niveau du néerlandais aussi, ils sont beaucoup plus exigeants » (B14). Un bourgmestre francophone abonde dans le même sens : « Il y a une exigence du côté flamand qui est beaucoup, beaucoup plus stricte de l'apprentissage de la langue [néerlandaise] » (B27). En parallèle, un membre francophone du Parlement régional remarque : « En Flandre, on voit très bien qu'il y a cette volonté qu'il y ait un apprentissage de la langue qui, progressivement, on le voit, va être la condition pour pouvoir avoir accès à une série de droits » (B29). Ces considérations amènent un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF à caricaturer l'importance de la langue : « Un "bon Flamand", c'est quelqu'un qui va parler systématiquement flamand. [...] C'est quand il parle parfaitement flamand [qu']il est parfaitement intégré » (B12).

Quatrièmement, en ce qui a trait aux **attentes culturelles** en matière d'inclusion, les acteurs soutiennent qu'on attend des immigrants et des minorités ethnoculturelles qu'ils s'adaptent aux valeurs et au mode de vie de la société flamande. D'une part, cette injonction occupe une place centrale dans le débat public flamand et suscite les critiques des francophones, qui y voient une tentative de former de « bons Flamands ». Comme le souligne un collaborateur néerlandophone du gouvernement flamand, l'inclusion en Flandre vise à « former une communauté » (B42). Comme le souligne un membre néerlandophone* d'une instance consultative de la Communauté flamande : « C'est [de] connaître les valeurs flamandes, si ça existe » (B8). Il semblerait que la population souhaite que les immigrants s'adaptent aux valeurs et aux normes de la Flandre. Un membre néerlandophone du gouvernement régional remarque : « Il y a quand même toujours cette discussion du côté flamand, où beaucoup de Flamands disent "bon, ils ne s'adaptent pas à nos valeurs et [à] nos normes" » (B19). Cette injonction est critiquée par plusieurs acteurs, principalement francophones. Un collaborateur francophone du collège de la COCOF dénonce

cette attente envers l'immigrant : « On attend que ça devienne un “bon Flamand.” [...] Ils ont une logique “vous devez devenir des Flamands” » (B40). Cette lecture est partagée par un membre francophone du Parlement régional : « Je crois qu'au niveau néerlandophone [...] l'idée est de se dire qu'il faut en faire de “bons néerlandophones.” [...] “On a des problèmes avec tous ces étrangers, il faut qu'on les rende plus comme nous.” » (B10)

D'autre part, ces « valeurs et normes flamandes » (B19) renvoient évidemment à la maîtrise du néerlandais, mais aussi à l'adoption d'un ensemble de comportements et d'attitudes, souvent décrit par les acteurs de manière caricaturale. Un fonctionnaire francophone de la COCOF énumère quelques pratiques attendues de l'immigrant :

Il parle le néerlandais. Il [ne] va pas trop tard chez les gens le soir. [...] On [ne] va pas sonner chez les gens après 19 heures. Si on arrive, on amène des fleurs ou des pralines [comme cadeaux]. C'est un peu cliché ce que je vous dis, mais c'est ce qu'on entendait (B2).

Un responsable néerlandophone du milieu associatif subsidié par la VGC ajoute : « Qu'ils ne portent quand même pas un voile [islamique] » (B4). Ce rapport délicat des Flamands à la religion musulmane est également mentionné par d'autres acteurs, comme ce membre néerlandophone* d'une instance consultative de la Communauté flamande : « Dès qu'on commence à dire “je vais à la mosquée, je veux apprendre l'arabe ou l'afghan, je veux un cimetière [musulman]”, ils ont peur de ces idées » (B8). Toutefois, un échevin francophone nuance quelque peu en affirmant que les immigrants ne sont pas sommés d'abandonner leur culture pour autant :

Les Flamands acceptent des politiciens qui sont d'origines très différentes, mais simplement qui se fondent dans le moule. Ils peuvent garder leur religion, mais qui, par leurs comportements, sont perçus comme des Flamands d'une autre origine et peut-être avec un univers mental un petit peu différent (B18).

Autrement dit, en dépit de ses particularismes culturels, une personne d'origine étrangère doit se conduire comme un Flamand.

Allant plus loin, certains acteurs soutiennent que, pour une mouvance nationaliste d'extrême droite — qu'on appelle les flamingants — dont les idées sont de plus en plus partagées, il n'existe aucune attente en matière d'inclusion. En effet, selon cette perspective, les immigrants et les minorités ethnoculturelles ne pourraient tout simplement jamais devenir Flamands en raison de leurs origines. Un membre néerlandophone* d'une instance consultative de la Communauté flamande

témoigne à ce sujet : « Pour les grands extrémistes flamingants, même si je parle néerlandais et que je suis né en Flandre, jamais je ne pourrai être considéré comme un Flamand. C'est une question de sang » (B8). Il ajoute :

Jamais quelqu'un d'extrême droite [ne] va me dire que je suis Flamand. Même si je le veux, je ne suis pas accepté. Une fois, j'ai posé une question dans un débat [public] à quelqu'un d'un parti d'extrême droite. J'ai demandé : « Quelles sont les conditions selon lesquelles je peux dire que je suis un Flamand ? » Il m'a répondu : « Tu ne pourras jamais l'être ».

En somme, les attentes en matière d'inclusion associées aux cadres de pensée bruxellois et néerlandophone convergent et divergent à la fois (voir le *Tableau 18*). Elles se rejoignent sensiblement sur les attentes économiques et civiques, où il est valorisé que les immigrants et les minorités ethnoculturelles se trouvent un emploi afin de devenir autonomes ou indépendants financièrement, et qu'ils comprennent et respectent autant les lois que les normes sociales de civisme. Inversement, les attentes linguistiques et culturelles ne sont pas les mêmes. D'une part, le cadre bruxellois formule le vœu que les individus apprennent l'une des deux langues nationales, principalement le français, afin de pouvoir communiquer et se débrouiller socialement à Bruxelles. En comparaison, le cadre flamand demande de maîtriser le néerlandais et y ajoute une dimension identitaire, cette langue permettant de faire communauté. D'autre part, alors que la question de l'adhésion aux valeurs communes est centrale dans le cadre flamand, elle demeure un tabou dans le cadre bruxellois. Le cadre flamand formule comme exigence l'adaptation des immigrants et des minorités ethnoculturelles aux modes de vie et de pensée flamands, tandis que le francophone s'en tient à réitérer un engagement mou en faveur des principes fondamentaux de la démocratie libérale.

Tableau 18. Attentes liées aux cadres de pensée de l'inclusion dans le cas bruxellois³⁸

	Cadre de pensée francophone	Cadre de pensée flamand
Attentes économiques	- Participer au marché du travail via un emploi - Tendre vers l'autonomisation individuelle	- Participer au marché du travail via un emploi (activation) - Devenir indépendant sur le plan individuel
Attentes civiques	- Respecter les lois et les règles informelles de civisme - Participer à la société bruxelloise	- Connaître les normes sociales élémentaires - Participer activement à la société flamande
Attentes linguistiques	- Maîtriser une des langues nationales pour communiquer	- Maîtriser le néerlandais comme vecteur de participation et d'appartenance communautaire
Attentes culturelles	- Connaître les principes de la démocratie libérale - Rejeter toutes les formes de radicalisation idéologique	- Adhésion aux valeurs et aux normes flamandes - Adaptation à certaines normes sociales et culturelles flamandes

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons examiné la manière dont les acteurs des politiques d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Bruxelles se représentent les principales identités collectives et les cadres de pensée en matière d'inclusion en présence dans cette ville. Plus spécifiquement, nous nous sommes intéressés à la définition des identités bruxelloise et flamande, ainsi que des cadres de pensée bruxellois et flamand en matière d'inclusion et des attentes qui y sont généralement associées.

Dans un premier temps, nous avons montré que les acteurs attribuent aux identités collectives bruxelloise et flamande un niveau de prégnance différent dans la région et les définissent de manière contrastée, dans un rapport d'effet miroir. D'une part, plusieurs acteurs présentent l'identité bruxelloise comme un référent d'appartenance de plus en plus important. Reposant originellement sur un cadre culturel de référence bicommunautaire, elle se redéfinit aujourd'hui de manière inclusive afin d'embrasser le cosmopolitisme et le multilinguisme caractéristiques de la ville. D'autre part, plusieurs acteurs décrivent l'identité flamande comme moins centrale dans les dynamiques d'appartenance bruxelloises. S'appuyant davantage sur une référence historique et

³⁸ Ces attentes renvoient à des tendances dominantes observées dans les discours des acteurs rencontrés et ne doivent pas être comprises comme des catégories homogènes ou mutuellement exclusives.

linguistique flamande, elle se distingue aujourd'hui par sa vision unilingue de l'aménagement linguistique, centrée sur le néerlandais.

Dans un deuxième temps, nous avons montré que les acteurs appréhendent une cohabitation et une opposition entre des cadres de pensée bruxellois et flamand à Bruxelles, lesquels sont associés à des attentes différenciées envers les immigrants et les minorités ethnoculturelles. D'une part, le cadre de pensée bruxellois, influencé par la gauche socialiste et inspiré de l'universalisme républicain, adopte un prisme social et une approche généraliste ciblant l'ensemble des citoyens, et véhicule une conception imprécise et peu exigeante de l'inclusion. D'autre part, le cadre de pensée flamand — influencé par la droite nationaliste et par le tournant assimilationniste nord-européen, bien qu'il s'inspire à l'origine du multiculturalisme anglo-saxon — repose sur un prisme culturel et une approche spécifique ciblant les immigrants et les minorités. Il véhicule ainsi une conception de l'inclusion plus exigeante et plus étroitement définie. Ces deux cadres alimentent des attentes économiques et civiques comparables, ainsi que des attentes linguistiques et culturelles différenciées. Le cadre bruxellois valorise le libre choix quant à la langue nationale et tend à aborder plus prudemment la question de l'inscription dans un cadre normatif commun, tandis que le cadre flamand accorde une importance beaucoup plus explicite à la maîtrise du néerlandais et à l'adhésion aux valeurs communes.

Chapitre 3. Instruments d'action publique bruxellois et cadres de l'inclusion

En tant que plus grande ville de Belgique, capitale européenne et métropole multiculturelle, Bruxelles accueille la majorité des nouveaux arrivants qui décident de s'établir au pays. En 2023, seuls 23,3 % des Bruxellois étaient des Belges d'origine belge, tandis que 39,7 % étaient des Belges d'origine étrangère et 36,9 % des non-Belges (Statbel, 2025). Depuis le début des années 1990, la grande diversification des origines ethnoculturelles de la population bruxelloise, conjuguée aux importants défis qu'elle soulève en matière d'inclusion sociale, a conduit les institutions bruxelloises à développer une action publique spécifique en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Les matières personnalisables, dont la « politique d'intégration des immigrants », étant communautarisées dans la région bruxelloise, la Flandre et la COCOF disposent ainsi d'une compétence formelle dans ce domaine. Le dynamisme de l'intervention des institutions bruxelloises dans les deux dernières décennies est associé à plusieurs transformations institutionnelles. Parmi celles-ci figurent notamment : l'établissement d'un parcours d'intégration civique par la Flandre en 2003 et d'un parcours d'accueil pour primo-arrivants par la COCOF dix ans plus tard ; l'adoption par la COCOF d'un décret sur la cohésion sociale en 2004 ; la promotion par la Région de Bruxelles-Capitale, au moins depuis 2019, du multilinguisme comme orientation politique. Ce dynamisme invite à réévaluer, d'une part, le contexte institutionnel dans lequel cette intervention se déploie et, d'autre part, les instruments d'action publique particuliers qui s'en dégagent.

Comprendre l'action publique en matière d'inclusion, et plus particulièrement le rôle et le cadre d'intervention des institutions bruxelloises, est essentiel pour saisir les dynamiques du vivre-ensemble dans cette métropole. Ce chapitre répond, pour le cas bruxellois, aux deux questions de recherche sur les instruments d'action publique en matière d'inclusion présentées dans l'introduction générale de cette thèse :

- Comment le système de gouvernance multiniveau de l'action publique en matière d'inclusion se structure-t-il à Bruxelles ?
- Comment les instruments régionaux s'inscrivent-ils ou non dans les cadres de pensée bruxellois et flamand en matière d'inclusion ?

Ce chapitre vise à comprendre comment se structurent les instruments d'action publique des institutions bruxelloises en matière d'inclusion, dans un contexte complexe de gouvernance multiniveau. Pour ce faire, ce chapitre est organisé en deux sections. La première examine les principaux paramètres institutionnels belges et flamands dans le domaine de l'inclusion, plus particulièrement ceux susceptibles de baliser ou d'influencer l'intervention des institutions bruxelloises. La deuxième montre comment les instruments mobilisés par ces dernières, surtout francophones, s'inscrivent dans un cadre de pensée spécifique en matière d'inclusion.

3.1 Le système de gouvernance multiniveau de l'inclusion à Bruxelles

Comment le système de gouvernance multiniveau de l'action publique en matière d'inclusion se structure-t-il à Bruxelles ? Cette section examine les principaux paramètres institutionnels du gouvernement belge et de la Communauté flamande en matière d'inclusion. Elle montre à la fois comment ces deux autorités publiques déploient leur propre action publique et comment celle-ci influence l'intervention des institutions bruxelloises. Les deux prochaines sous-sections analysent respectivement ces paramètres à partir des trois sous-dimensions présentées au chapitre 1 : (1) la *répartition des compétences* ; (2) le *régime linguistique* ; et (3) les *orientations en matière d'inclusion de la diversité ethnoculturelle*.

3.1.1 Les paramètres institutionnels belges de l'inclusion

Le gouvernement belge a opéré plusieurs réformes institutionnelles importantes à partir des années 1960, qui ont contribué à structurer son approche en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Par l'adoption de lois et d'arrêtés, il a précisé le rôle des différents pouvoirs publics dans ce domaine, réarticulé son régime linguistique territorialisé et affirmé une approche essentiellement fondée sur la lutte contre le racisme et les discriminations.

Premièrement, la **répartition des compétences** en matière d'immigration et d'inclusion est prévue par la *Constitution belge* et par les lois spéciales de réformes institutionnelles. La nationalité belge relève du législateur fédéral : la Constitution prévoit que la qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile, tandis que la naturalisation est accordée par le pouvoir législatif fédéral (*Constitution belge*, art. 8 et 9). La politique d'immigration relève également de l'autorité fédérale, notamment à travers la *Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au*

territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. En revanche, la « politique d'accueil et d'intégration des immigrés » incombe aux Communautés, au titre des matières personnalisables (Constitution belge, art. 127 et 128 ; *Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, art. 5). Dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, cette architecture fonde notamment l'intervention des commissions communautaires, dont la COCOF et la VGC, dans les matières relevant de leur communauté respective (*Constitution belge*, art. 166, § 3).

La *Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises* organise les institutions de la région, notamment les trois commissions communautaires. La COCOF et la VGC disposent, dans les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables, des compétences reconnues aux autres pouvoirs organisateurs, chacune à l'égard de sa communauté respective (*Constitution belge*, art. 166, § 3 ; *Loi spéciale du 12 janvier 1989*, art. 64). Elles peuvent également exercer les compétences réglementaires qui leur sont déléguées par la Communauté française et la Communauté flamande (*Loi spéciale du 12 janvier 1989*, art. 65). La COCOM intervient pour sa part dans les matières bipersonnalisables et la matière de prestations familiales. Une asymétrie importante distingue toutefois la COCOF de la VGC : sur la base de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française a transféré à la COCOF l'exercice de certaines compétences, notamment dans le domaine de l'aide aux personnes. Ce transfert lui confère un pouvoir décrétal propre dans les matières transférées, dont relève la cohésion sociale.

Deuxièmement, le **régime linguistique** de l'État est déterminé par la Constitution et un ensemble de lois fédérales. La Constitution déclare à son article 4 que la Région de Bruxelles-Capitale est officiellement bilingue. Les *Lois du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative* confirment la fixation de la « frontière linguistique », établie en 1962. En s'appuyant sur le principe de territorialité linguistique, son chapitre II délimite quatre régions linguistiques : une « région de langue néerlandaise » au nord, qui correspond à la Flandre ; une « région de langue française » au sud, épousant principalement la Wallonie ; une « région de langue allemande » au sud-est ; et un « arrondissement administratif [bilingue] dénommé "Bruxelles-Capitale" ». Le territoire sur lequel se trouvent les individus détermine la langue de leur communication avec l'État et ses institutions. Dans les régions unilingues, les services publics locaux et régionaux utilisent exclusivement la langue de la région, par exemple uniquement en

néerlandais, si l'on est en Flandre. Suivant ce principe de territorialité, les services centraux de l'État fédéral communiquent avec les services locaux et régionaux dans la langue de ceux-ci. Et, dans la relation de l'État fédéral avec les particuliers s'impose le principe de personnalité, car il communique avec ces derniers dans la langue officielle de leur choix.

La Région de Bruxelles-Capitale ainsi que ses 19 communes fonctionnent à la fois en français et en néerlandais, selon un régime linguistique bilingue. Les articles 17 à 22 des lois coordonnées précitées organisent le régime linguistique applicable aux services locaux. Ces derniers sont notamment tenus : d'utiliser le français ou le néerlandais dans leur communication interne et dans leurs rapports avec les services dont ils relèvent ; de rédiger en français et en néerlandais les avis, communications et formulaires destinés au public ; et d'employer le français ou le néerlandais dans leurs relations avec les particuliers, au choix de ces derniers. En outre, l'article 21 prévoit que :

[N]ul ne peut être nommé ou promu à un emploi ou à une fonction mettant son titulaire en contact avec le public, s'il ne justifie [...] qu'il possède de la seconde langue une connaissance suffisante ou élémentaire, appropriée à la nature de la fonction à exercer.

Cet article consacre ainsi le principe d'un bilinguisme fonctionnel obligatoire dans les services locaux bruxellois. En tant que collectivités politiques de la Communauté française et de la Communauté flamande, la COCOF et la VGC exercent à Bruxelles des compétences communautaires et sont, à ce titre, soumises aux régimes linguistiques propres à ces deux entités fédérées. Conformément au cadre légal, ces régimes sont unilingues, impliquant le fonctionnement en français de la COCOF et en néerlandais de la VGC. Pour sa part, en tant qu'organe commun et bicommunautaire, la COCOM a un fonctionnement bilingue en français et néerlandais.

Troisièmement, les **orientations en matière d'inclusion de la diversité ethnoculturelle** du gouvernement belge sont explicitement formalisées dans une série de documents publics et de lois. Le gouvernement fédéral de Wilfried Martens crée en 1989 le Commissariat royal à la politique des immigrés (CRPI). Le mandat du Commissaire est défini comme suit :

[II] est chargé de l'examen et de la proposition des mesures qui s'imposent à l'égard de la problématique des immigrés. Il attachera une attention prioritaire [...] aux problèmes de l'emploi, au logement et à l'enseignement promouvant l'intégration, en ce compris l'apprentissage de l'une des langues nationales (*Arrêté royal du 7 mars 1989*, art. 2).

Il avait également la responsabilité de coordonner, d'encadrer et de soutenir l'action des autres départements ministériels, des entités fédérées et des communes dans ce domaine. Ne disposant

pas de compétences d'exécution ou de pouvoir de contrainte, le CRPI s'appuyait essentiellement sur son pouvoir de recommandation et a produit trois rapports.

Dans l'un de ses rapports, le CRPI propose une définition normative du « concept d'intégration », articulée autour de deux dimensions (CRPI, 1989, p. 38-39, cité dans Adam, 2010, p. 39). D'une part, l'intégration « part de la notion d'«insertion» » et repose sur trois principes : (1) l'« assimilation là où l'ordre public l'impose » ; (2) la « promotion conséquente d'une insertion la plus poussée conformément aux principes sociaux fondamentaux soutenant la culture du pays d'accueil et tenant à la “modernité”, à l'“émancipation” et au “pluralisme confirmé” dans le sens donné par un État occidental moderne » ; et (3) le « respect sans univoque de la diversité culturelle en tant qu'enrichissement réciproque dans les autres domaines ». D'autre part, le concept d'intégration « va de pair avec une promotion de l'implication structurelle des minorités aux activités et objectifs des pouvoirs publics ». Cette conception de l'intégration est intrinsèquement ambiguë, car elle valorise à la fois le respect de la diversité culturelle et l'exigence d'adhésion à des principes sociaux non explicitement définis, qui tend à réintroduire une forme de réaffirmation de normes communes dans un cadre officiellement pluraliste. Cette tension entre reconnaissance de la diversité culturelle et adhésion à des principes sociaux communs peut être interprétée comme l'expression d'une conception de l'intégration oscillant entre pluralisme culturel et attentes normatives à l'égard des nouveaux arrivants. Elle alimente plusieurs initiatives fédérales, dont le Fonds d'impulsion pour la politique de l'immigration, créé en 1991 afin de financer des projets destinés aux jeunes de nationalité ou d'origine étrangères dans des zones prioritaires, notamment en matière de lutte contre le décrochage et l'absentéisme scolaires, d'insertion sociale et professionnelle, ainsi que de développement d'infrastructures sportives et socioculturelles (Services du premier ministre, 1996, p. 1186-1190).

Le CRPI est remplacé en 1993 par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, chargé notamment de promouvoir l'égalité, de soutenir les victimes de discrimination et d'assister les pouvoirs publics dans l'élaboration des politiques antidiscriminatoires. À l'origine, ce service public avait pour mission :

[D]e veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, d'éclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires et de développer la concertation et le dialogue avec tous

les acteurs publics et privés concernés par les politiques d'accueil et d'intégration des immigrés (*Loi du 15 février 1993*, art. 2).

Son volet en matière de lutte contre le racisme s'inscrit dans la continuité de la *Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie*. Porté par le ministre socialiste francophone Philippe Moureaux (du PS), ce texte constitue le socle de l'action fédérale dans ce domaine et érige en infractions l'incitation à la haine, la ségrégation et certains comportements discriminatoires « en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique » (art. 2).

Le champ d'intervention du Centre est élargi à d'autres formes de discrimination avec l'adoption de la *Loi du 27 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme*. Ce texte, aussi désigné comme la « loi anti-discrimination », renforce considérablement le cadre normatif fédéral, auquel les communautés et les régions sont tenues de se conformer dans l'exercice de leurs compétences, chacune de ces entités ayant leur propre texte légal dans ce domaine. Enfin, une réforme conduite en 2013 consacre la scission de l'organisme public entre, d'une part, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et, d'autre part, le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, respectivement rebaptisés Unia et Myria en 2016 (Unia, 2026).

Une dernière orientation du gouvernement belge en matière d'immigration et d'inclusion concerne l'introduction de conditions d'intégration dans certaines voies d'acquisition de la nationalité belge. Un changement apporté en 2012 au *Code de la nationalité belge*, originellement adopté en 1984, prévoit notamment que certaines personnes non belges souhaitant acquérir la nationalité belge par déclaration doivent démontrer leur intégration sociale (*Code de la nationalité belge*, art. 12 bis). Cette intégration peut notamment être établie par le suivi d'un trajet d'intégration, d'un parcours d'accueil ou d'intégration prévu par l'autorité compétente de la résidence principale de la personne concernée. Dans certains cas, l'acquisition de la nationalité suppose également la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales et de la participation économique. Concrètement, la mise en œuvre de cette réforme du *Code de la nationalité belge* dépend donc en partie des politiques élaborées par les entités fédérées. Alors que la Flandre a établi un parcours d'intégration formel (*inburgering*) dès 2003, la Wallonie lui a emboîté le pas en 2014. Pour sa part, la COCOF

à Bruxelles a attendu jusqu'en 2015 pour organiser son propre parcours d'accueil pour primo-arrivants.

En somme, l'analyse des paramètres institutionnels du gouvernement belge en matière d'inclusion permet de dégager les grandes orientations qui guident son action publique (voir le *Tableau 19*). Alors que l'immigration constitue une compétence fédérale, la « politique d'intégration des immigrés » est de la responsabilité des communautés. À Bruxelles, c'est la COCOF, la VGC, la COCOM et la Communauté flamande qui peuvent donc intervenir dans les matières qui lui sont associées.

Le gouvernement fédéral ne produit pas explicitement de discours institutionnalisé sur une identité belge moniste ou englobante qu'il tenterait d'imposer. Il privilégie plutôt une approche fonctionnaliste, qui reconnaît la réalité multinationale du pays à travers la création juridique de communautés linguistiques. En témoigne l'élaboration d'un régime linguistique territorial complexe, qui combine à la fois le néerlandais, le français et l'allemand. À cet égard, Bruxelles est reconnue comme une région officiellement bilingue, où les services publics régionaux, communaux et de la COCOM fonctionnent en français et en néerlandais. Pour leur part, la COCOF et la VGC opèrent dans la langue des communautés dont elles sont l'incarnation.

Une autre illustration de ce qui peut être interprété comme une relative neutralité identitaire du gouvernement fédéral tient aux orientations qu'il a développées en matière d'immigration et d'inclusion. Au début des années 1980, il définit l'« intégration » en des termes volontairement ambigus, ce qui conduit, en pratique, à élaborer des instruments pragmatiques centrés sur les obstacles à l'insertion socio-économique des immigrants. Puis, il réoriente son intervention en la matière autour des questions touchant la lutte au racisme et aux discriminations, ce qui semble traduire une conception principalement juridique et institutionnelle de l'inclusion, centrée sur l'égalité formelle plutôt que sur la reconnaissance identitaire.

Tableau 19. Paramètres institutionnels du gouvernement belge en matière d'inclusion

Paramètres institutionnels	Documents clés et orientations
Répartition des compétences	- <i>Constitution belge</i> : fonde la compétence fédérale en matière de nationalité et encadre la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les Communautés et les institutions bruxelloises - <i>Loi spéciale du 8 août 1980</i> : reconnaît la « politique d'accueil et d'intégration des immigrés » comme une matière personnalisable relevant des Communautés - <i>Loi spéciale du 12 janvier 1989</i> : organise l'exercice des compétences communautaires à Bruxelles par les commissions communautaires, notamment dans les matières personnalisables
Régime linguistique	- <i>Constitution belge</i> : reconnaît officiellement la région bilingue de Bruxelles-Capitale - <i>Lois du 18 juillet 1966</i> : consacre le régime linguistique territorial belge et le bilinguisme institutionnel des services régionaux et communaux à Bruxelles - <i>Loi spéciale du 12 janvier 1989</i> : exige indirectement de la COCOF et de la VGC à ce qu'elles fonctionnent respectivement en français et en néerlandais
Orientations en matière d'inclusion de la diversité ethnoculturelle	- <i>Loi du 30 juillet 1981</i> : pénalise certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie - <i>Arrêté royal du 7 mars 1989</i> : établit le CRPI, qui propose une définition ambiguë de l'« intégration » - <i>Loi du 15 février 1993</i> : remplace le CRPI par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme - <i>Loi du 27 février 2003</i> : renforce le cadre normatif fédéral anti-discrimination - <i>Code de la nationalité</i> : fait de l'intégration sociale une condition d'accès à la citoyenneté

3.1.2 Les paramètres institutionnels flamands de l'inclusion

Depuis le début des années 1980, la Communauté flamande a développé une action publique en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Par l'adoption de décrets et d'arrêtés, il a notamment consolidé son régime unilingue territorialisé, défini un ensemble de politiques s'appliquant à Bruxelles, qui encadrent l'intervention de la VGC, ainsi qu'explicité ses principales orientations normatives.

Premièrement, la **répartition des compétences** au niveau flamand en matière d'accueil et d'intégration des immigrés exige de distinguer la compétence législative — décrétable — de la Communauté flamande et l'intervention de la VGC comme pouvoir organisateur à Bruxelles. La

Constitution belge et la *Loi spéciale du 12 janvier 1989* prévoient que la VGC agit, dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, dans les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables relevant de la Communauté flamande. Cette intervention s'exerce toutefois dans un cadre institutionnel étroitement encadré par la Communauté flamande. Le *Décret du 5 juillet 1989 portant organisation de la tutelle sur la Commission communautaire flamande* institutionnalise en effet la tutelle administrative exercée sur la VGC, permettant notamment à l'exécutif flamand de suspendre ou d'annuler certains de ses actes lorsqu'ils violent les règles de droit ou portent atteinte à l'intérêt général. Plusieurs décisions de la VGC doivent également être approuvées, dont l'établissement du budget annuel des recettes et des dépenses ainsi que l'adoption de politiques structurantes. À la lumière de ces mécanismes, la VGC dispose d'une autonomie politique et normative limitée : contrairement à la COCOF dans les matières qui lui ont été transférées, elle ne dispose pas d'un pouvoir décretaal propre et ne peut adopter que des règlements, lesquels doivent respecter et appliquer les décrets flamands. Cette architecture institutionnelle fait de la VGC le relais bruxellois de politiques largement élaborées au niveau de la Communauté flamande.

Dès 2003, la Communauté flamande établit, dans le cadre de sa politique d'intégration civique, que « [l]a Commission communautaire flamande organise la politique d'intégration civique au niveau de la région bilingue de Bruxelles-Capitale par le canal d'un ou plusieurs bureaux d'accueil » (*Décret du 28 février 2003*, art. 7, § 2), alors que son gouvernement arrête les modalités d'application. Autrement dit, la Communauté flamande est responsable de l'élaboration de la politique d'intégration civique, notamment la définition de ses orientations, alors que la VGC a la charge de sa mise en œuvre opérationnelle sur le territoire bruxellois. Ce rôle lui laisse une marge de manœuvre afin d'adapter quelque peu son contenu aux différentes réalités régionales. La VGC a principalement assumé cette fonction comme pouvoir organisateur en encadrant et en finançant, à partir de 2004, les activités du Bureau bruxellois d'accueil pour les primo-arrivants allophones (*Het Brusselse Onthaalbureau voor anderstalige Nieuwkomers* [BON]). À la suite d'une importante réforme en 2015, ce dernier a été intégré dans un organisme parapublic flamand : l'EVA. De ce fait, la VGC n'organise plus directement le parcours d'intégration civique à Bruxelles, désormais confié à l'EVA. Son rôle devient davantage indirect : elle participe à la coordination locale de cette politique avec un opérateur relevant directement de la Communauté flamande. Parallèlement, la VGC conserve toutefois une responsabilité plus générale en matière

d'« intégration inclusive ». À ce titre, elle assure à Bruxelles la coordination, l'harmonisation et la mise en œuvre d'une politique d'intégration généraliste, distincte du parcours formel d'*inburgering* organisé par l'EVA (*Décret du 7 juin 2013*, art. 47).

Deuxièmement, le **régime linguistique** flamand s'appuie, dans le respect du cadre fédéral, sur un ensemble de décrets sectoriels venant institutionnaliser un unilinguisme néerlandais territorialisé. Ces textes contraignants touchent différents domaines, tels que la justice, le travail, l'enseignement et les administrations publiques. Par exemple, un premier décret prévoit que « [l]es particuliers, y compris les entreprises, établis dans une région sans régime linguistique spécial de la région linguistique néerlandaise, utilisent exclusivement le néerlandais dans leurs rapports avec les services visés à l'article 2 » (*Décret du 30 juin 1981*, art. 3), c'est-à-dire les services publics régionaux. Un deuxième décret établit que « [l]a langue à utiliser pour les relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi que pour les actes et documents des entreprises prescrits par la loi, est le néerlandais » (*Décret du 19 juillet 1973*, art. 2). La même logique d'unilinguisme est également appliquée dans un troisième décret aux administrations et institutions politiques communales, d'agglomération et provinciales (*Décret du 6 décembre 1972*, art. 1). Du fait de son rattachement institutionnel à la Communauté flamande, la VGC adopte le néerlandais comme seule langue de fonctionnement, y compris dans l'exercice de ses compétences sur le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale. Par ailleurs, suivant cette logique, les subsides octroyés par la Communauté flamande et la VGC à des ASBL bruxelloises sont généralement conditionnés à l'utilisation du néerlandais dans le cadre des activités financées.

Troisièmement, les **orientations en matière d'inclusion de la diversité ethnoculturelle** de la Communauté flamande se dégagent d'un ensemble de décrets et d'arrêtés adoptés depuis le milieu des années 1980. Le premier d'entre eux, l'*Arrêté du 13 juillet 1984 réglant l'agrément et le subventionnement des services d'encadrement en matière d'intégration des immigrés*, formalise un dispositif afin de financer des ASBL dans ce domaine. Ces services doivent avoir pour mission « d'assurer l'accueil, l'introduction et l'orientation sociale des immigrés » (art. 1, § 1(a)). Ils organisent également des « activités d'informations pour la population immigrée afin qu'elle ait une meilleure connaissance et une compréhension plus large de la structure sociale et du vécu culturel du peuple flamand ». Une décennie plus tard, l'adoption du *Décret du 28 avril 1998 relatif*

à la politique flamande à l'encontre des minorités ethnoculturelles marque un moment important. Ce texte fondateur a pour objectif que les individus appartenant à une minorité ethnoculturelle se trouvant légalement sur le territoire « puissent participer en tant que citoyens à part entière à la société flamande » (art. 3, § 1). Il a aussi comme ambition que les membres de ces minorités s'y trouvant temporairement « puissent être accueillis, assistés et accompagnés dans le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux de l'homme » (art. 3, § 2). S'appliquant également à Bruxelles, cette « politique des minorités » touche leur accueil, leur émancipation et leur aide, notamment en matière d'affaires sociales, de soins de santé et d'enseignement. Même si cette notion n'est pas centrale, le décret définit l'intégration comme « le processus aboutissant à une participation à part entière et proportionnelle des allochtones, réfugiés et nomades à la vie sociale » (art. 2, § 14). En adoptant une philosophie pluraliste, ce décret consolide l'institutionnalisation de la politique flamande, notamment en agréant des centres provinciaux d'intégration et en créant différents mécanismes visant la participation des groupes cibles.

L'adoption du *Décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique* marque un changement important. La « politique des minorités », axée sur l'accueil, devient la « politique d'intégration civique » (*inburgering*). Cette dernière notion est définie comme :

[U]n processus interactif au cours duquel les autorités proposent aux étrangers un programme spécifique qui, d'une part, leur permet de se familiariser avec leur nouvel environnement social et, d'autre part, contribue à leur reconnaissance, par la société, en tant que citoyens à part entière, dans le but d'arriver à une pleine participation de ces personnes à la société (art. 2, § 1).

Le décret prévoit l'organisation d'un parcours d'intégration civique pour les nouveaux arrivants, réparti en deux volets. Le volet premier vise leur autonomisation, notamment afin qu'ils soient « capables de prendre en charge leur trajectoire de vie et de maîtriser, à cet effet, le néerlandais de manière suffisante » (art. 4, § 2, al. 2). En plus des cours de néerlandais comme langue seconde et de l'accompagnement professionnel, des cours d'orientation à la société sont prévus afin de stimuler « la connaissance des droits et devoirs et la connaissance et la compréhension de notre société et de ses valeurs fondamentales » (art. 13, § 1, al. 2). Le deuxième volet du parcours vise pour sa part la pleine participation du groupe cible à la société. Ces parcours sont offerts par des bureaux d'accueil agréés et subventionnés par la Communauté flamande et revêtent un caractère obligatoire pour certains nouveaux arrivants, le décret prévoyant des sanctions en cas de non-

respect. Cette contrainte ne s'applique qu'aux personnes établies sur le territoire de la Région flamande. De ce fait, les parcours sont volontaires dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Le parcours d'intégration civique est consolidé avec l'adoption du *Décret du 7 juin 2013*. Ce dernier mène à la création en 2015 de l'EVA, une agence centralisant désormais l'offre de formation. Il transforme également les conditions d'obtention de l'attestation d'intégration, en faisant progressivement passer le dispositif d'une logique de participation aux différents modules à une logique de résultat fondée sur une évaluation. L'*Arrêté du 29 janvier 2016*, qui porte l'exécution de ce décret, vient préciser les attentes de la Communauté flamande à l'endroit des « intégrants », c'est-à-dire les personnes appartenant au groupe cible du dispositif. Par exemple, il est indiqué que le programme de formation en orientation sociale vise l'acquisition d'aptitudes, de connaissances et d'attitudes. Parmi celles-ci, le document établit que l'intégrant « a l'esprit ouvert aux valeurs de la société flamande et belge », qu'il « respecte les normes de la société flamande et belge », qu'il soit « disposé à entrer en interaction de manière compréhensive et respectueuse avec toutes les personnes, quelle que soit leur origine ethnoculturelle, convictions religieuses ou spirituelles, sexe, orientation sexuelle, etc. », ainsi qu'à « se familiariser avec le néerlandais ». Ces exigences témoignent d'une conception normative de l'intégration, dans laquelle l'inclusion ne repose pas que sur la participation, mais également sur l'adoption de comportements et l'adhésion à des valeurs jugées compatibles avec la société flamande.

En plus de la politique d'intégration civique, conçu comme un parcours individuel visant exclusivement certains nouveaux arrivants, le *Décret du 7 juin 2013* prévoit une « politique d'intégration inclusive » ou généraliste. Tout en étant sensible aux publics cibles issus de l'immigration, celle-ci concerne l'ensemble de la société — autant les minorités que la majorité — et poursuit des objectifs liés à la participation de tous, à l'accès aux institutions publiques, à l'exercice d'une citoyenneté active et partagée, ainsi qu'au renforcement de la cohésion sociale (art. 4, § 2). Elle fait reposer le processus d'intégration à la société flamande et belge sur huit principes : l'égalité de chacun, le respect des individus, l'attention portée aux différences, la reconnaissance de l'immigration comme une opportunité pour la société, la lutte contre les discriminations et le racisme, la promotion de la citoyenneté active, l'autonomisation des groupes issus de l'immigration et la maîtrise de la langue commune (art. 4, § 3).

En somme, l'analyse des paramètres institutionnels de la Communauté flamande en matière d'inclusion permet de dégager les grandes orientations qui guident son action publique (voir le *Tableau 20*). La « politique d'intégration des immigrés » étant une responsabilité communautaire, la Flandre est compétente pour l'élaboration et la mise en œuvre de celle-ci sur son territoire ainsi que dans la Région de Bruxelles-Capitale, avec le concours de la VGC. Cette dernière assume ainsi un rôle d'intermédiaire, agissant essentiellement comme un relais chargé d'assurer la traduction et la mise en œuvre opérationnelle des orientations définies par la Communauté flamande.

La Communauté flamande a ainsi développé une politique d'inclusion fortement institutionnalisée. Un glissement est observable entre sa « politique des minorités » des années 1990, suivant une approche pluraliste, et sa « politique d'intégration civique » mise en place au début des années 2000. Cette dernière et ses réformes successives peuvent être associées à une logique davantage centrée sur la responsabilité individuelle, l'adaptation aux normes de la société flamande et l'activation des nouveaux arrivants. En témoigne l'instauration d'un parcours obligatoire, individuel et certificatif pour certains nouveaux arrivants, fondé sur l'apprentissage du néerlandais, la participation au marché du travail et promouvant l'adaptation de leurs comportements aux normes et aux valeurs de la société flamande.

L'importance du néerlandais est également réaffirmée par la consolidation, par la Communauté flamande, d'un régime unilingue territorialisé. Plusieurs décrets ont été adoptés en ce sens, faisant du néerlandais la langue exclusive de la vie publique. Cela dit, les textes juridiques en matière linguistique demeurent essentiellement fonctionnels et n'abordent pas explicitement la dimension identitaire associée à l'usage du néerlandais.

Tableau 20. Paramètres institutionnels de la Communauté flamande en matière d'inclusion

Paramètres institutionnels	Documents clés et orientations
Répartition des compétences	- <i>Décret du 5 juillet 1989</i> : institutionnalise la tutelle administrative de la Communauté flamande sur la VGC dans la Région de Bruxelles-Capitale - <i>Décret du 28 février 2003</i> : reconnaît la VGC comme pouvoir organisateur du parcours d'intégration civique - <i>Décret du 7 juin 2013</i> : accorde à la VGC le rôle de régisseur de la politique d'intégration inclusive
Régime linguistique	- <i>Décret du 6 décembre 1972</i> : fait du néerlandais la seule langue des administrations et institutions politiques communales, d'agglomération et provinciales - <i>Décret du 19 juillet 1973</i> : établit que le néerlandais est la seule langue de l'emploi, notamment dans les relations sociales entre employeurs et travailleurs - <i>Décret du 30 juin 1981</i> : prévoit que le néerlandais est la seule langue de communication entre les particuliers, les entreprises et les services régionaux
Orientations en matière d'inclusion de la diversité ethnoculturelle	- <i>Arrêté du 13 juillet 1984</i> : formalise un dispositif de financement d'ASBL œuvrant dans le domaine de l'intégration des immigrés - <i>Décret du 28 avril 1998</i> : institutionnalise une approche pluraliste en matière d'émancipation, d'accueil et d'aide des groupes issus de l'immigration - <i>Décret du 28 février 2003</i> : crée un parcours d'intégration civique obligatoire en Flandre, axé sur l'autonomisation et la participation, notamment via l'apprentissage du néerlandais et la compréhension des valeurs de la société - <i>Décret du 7 juin 2013</i> : consolide la dimension contraignante du parcours et pose les fondements d'une politique d'intégration généraliste - <i>Arrêté du 29 janvier 2016</i> : définit les comportements attendus à l'issue du parcours d'intégration civique

3.2 Les instruments bruxellois et les cadres de l'inclusion

Comment les instruments régionaux s'inscrivent-ils dans les cadres de pensée bruxellois et flamand en matière d'inclusion ? Cette section analyse les principaux instruments conçus par les institutions bruxelloises, tels qu'ils sont présentés dans les documents officiels et appréhendés dans le discours des acteurs. Elle vise aussi à montrer la manière dont les instruments régionaux s'inscrivent, à des degrés variables, dans des cadres de pensée bruxellois et flamand parfois complémentaires, parfois concurrents tels que reconstitués par les acteurs dans le chapitre 2. Cette

section est organisée selon la typologie des instruments présentée au chapitre 1 : (1) les *instruments normatifs* ; (2) les *instruments organisationnels* ; et (3) les *instruments opérationnels*.

Dans ce chapitre, le « modèle bruxellois » ne renvoie pas à un modèle institutionnel parfaitement cohérent ou consolidé. Cette notion désigne plutôt un ensemble de représentations, de compromis institutionnels et d'orientations normatives progressivement construites autour de plusieurs principes récurrents : la reconnaissance de la diversité ethnoculturelle, la valorisation du vivre-ensemble, une certaine méfiance à l'égard des politiques d'intégration jugées assimilationnistes, ainsi qu'une conception relativement universaliste et sociale de l'inclusion. Ce cadre demeure néanmoins traversé par des tensions importantes, notamment entre logiques communautaires, impératifs linguistiques, contraintes budgétaires et influences flamandes et fédérales.

Les trois prochaines sous-sections ne présentent et n'analysent pas les instruments de la VGC pour deux raisons. D'une part, les instruments les plus structurants auxquels la VGC participe à la mise en œuvre relèvent institutionnellement de la Flandre et de son cadre de pensée distinct. C'est notamment le cas du parcours d'intégration civique, organisé par la VGC entre 2003 et 2005. En effet, la VGC est formellement chargée de mettre en œuvre à Bruxelles les orientations normatives des autorités communautaires flamandes, comme le rappelle ce collaborateur néerlandophone* du gouvernement flamand :

S'il y a une nouvelle politique, c'est la Flandre qui le décide pour les compétences de la VGC. [...] Les ministres de la VGC sont responsables de faire en sorte que la politique qui est notée sur papier soit mise en place. On peut allouer des moyens à la VGC de la manière qu'on veut, mais les grandes lignes sont tirées par la Flandre. Il y a une autonomie, mais elle est restreinte (B37).

D'autre part, les autres instruments qu'elle déploie en matière d'inclusion apparaissent moins structurants que ceux élaborés du côté francophone.³⁹ Un fonctionnaire néerlandophone de la VGC le formule d'ailleurs explicitement lorsqu'il compare les deux univers institutionnels :

Du côté francophone, c'est le décret sur la cohésion sociale maintenant. Du côté flamand, ce sont les *samenleven initiatieven*, mais elles ont été réduites. On a encore des initiatives en matière de vivre-ensemble, mais c'est très minime en comparaison avec le côté francophone (B43).

³⁹ Il s'agit notamment : du Service du vivre-ensemble et de la diversité (Samenleven en diversiteit) de la Direction générale du bien-être, de la santé et de la famille (Algemene directie Welzijn, Gezondheid en Gezin) ; du Conseil consultatif sur le vivre-ensemble et la diversité (Adviesraad Samenleven en Diversiteit) ; des appels à projets en matière de vivre-ensemble (*samenleven initiatieven*) ; du *Plan d'action sur le vivre-ensemble 2022-2025* (*Beleidsplan Samenleven 2022-2025*).

3.2.1 Les instruments normatifs bruxellois de l'inclusion

Les principaux instruments normatifs des institutions bruxelloises en matière d'inclusion se répartissent en quatre ensembles, soit les déclarations gouvernementales et accords de gouvernement des cinq législatures couvrant la période de 2000 à 2023, les décrets, arrêtés et ordonnances relatifs à la cohésion sociale et au parcours d'accueil pour primo-arrivants, ainsi que les ordonnances ayant trait à la lutte contre le racisme et les discriminations. Cette sous-section analyse les principales orientations qui se dégagent de ces quatre ensembles d'instruments phares et des documents qui leur sont associés.

Le premier ensemble d'instruments normatifs bruxellois en matière d'inclusion renvoie aux **déclarations gouvernementales et accords de gouvernement** des cinq législatures allant de 1999-2004 à 2019-2024. Présentés au Parlement bruxellois à l'ouverture de chaque législature, ces textes prennent la forme d'énoncés généraux qui exposent les orientations politiques et la feuille de route de l'exécutif pour le mandat à venir. Leur analyse permet de saisir l'affirmation graduelle d'une identité spécifiquement bruxelloise, dont la multiculturalité et le multilinguisme deviennent, au fil des années, des composantes de plus en plus structurantes. Ce que ce chapitre désigne comme le « modèle bruxellois » renvoie principalement à cette tentative progressive de construire un cadre politique régional distinct à la fois du modèle flamand d'intégration civique et des logiques communautaires traditionnelles belges. Ce cadre valorise simultanément la diversité ethnoculturelle, le pluralisme, le vivre-ensemble et une conception relativement universaliste de l'action sociale. Pour la législature 1999-2004, l'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles représente une thématique secondaire, voire absente. Elle est plutôt envisagée, dans la déclaration du ministre-président libéral Jacques Simonet, selon une perspective sociale. En effet, celui-ci traite cette question à partir de la « lutte contre les fractures sociales » (Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale [CRBC], 1999, p. 47) et la solidarité, dont il fait l'un des cinq axes prioritaires. L'accord de gouvernement insiste sur la cohabitation harmonieuse des communautés française et flamande. Il propose des orientations politiques régionales autonomistes et universalistes :

Le modèle institutionnel bruxellois permet de mener de façon autonome des politiques de proximité et de solidarité envers toutes les composantes de la population bruxelloise, quelle que soit la langue, l'origine, la culture, les convictions philosophiques ou la situation économique et sociale des gens qui habitent les dix-neuf communes (CRBC, 1999, p. 54).

La déclaration gouvernementale et l'accord de gouvernement pour la législature 2004-2009 présentent un ensemble de valeurs ancrées dans une approche pluraliste et associées à une identité bruxelloise originale et en construction. Ainsi, le ministre-président socialiste francophone Charles Picqué (du PS) met l'accent dans sa déclaration sur les « valeurs traditionnelles d'accueil, de tolérance et d'ouverture sur le monde » (CRBC, 2004, p. 4) qui caractérisent Bruxelles. Il ajoute que « [l]a multiculturalité constitue une richesse pour la région, de même que la solidarité entre toutes ces composantes constitue la trame d'un projet citoyen commun » (CRBC, 2004, p. 17). Dans la même veine, Bruxelles est décrite comme le « carrefour des Communautés du pays, mais également [un] lieu unique du vivre ensemble de populations aux origines et aux conditions les plus diverses » (CRBC, 2004, p. 30). Cette grande diversité amène le gouvernement à définir dans son accord un modèle de citoyenneté :

[N]otre société a choisi le chemin difficile de la citoyenneté partagée. Ce modèle a pour objectif d'amener chaque femme et chaque homme à vivre les uns avec les autres en égalité de droits et de devoirs. Ce choix est ambitieux et exigeant. Il impose le respect mutuel et le respect de la différence, mais aussi le respect pour tous de l'autorité de l'État et du socle de valeurs communes qui fondent notre démocratie (CRBC, 2004, p. 68).

L'action gouvernementale bruxelloise est ainsi guidée par un ensemble de valeurs universaliste s'inscrivant dans le libéralisme politique. La promotion de ce modèle a également pour corollaire la quête d'une autonomie institutionnelle pour la région et l'affirmation progressive d'une identité spécifiquement bruxelloise : « Bruxelles-Capitale doit affermir le statut de Région autonome et à part entière qui est le sien. C'est aussi dans la confiance en un projet solide et dans l'affirmation d'une identité bruxelloise que nous devons nous inscrire » (CRBC, 2004, p. 30).

La reconduction de Charles Picqué à la tête de la Région pour 2009-2014 se traduit par un maintien des grandes orientations définies lors de la législature 2004-2009. Dans sa déclaration, le ministre-président souligne la maturation de l'identité bruxelloise : « [n]otre Région bruxelloise a trouvé sa place en tant que Région à part entière, avec ses spécificités propres, aux côtés des autres institutions de la Belgique fédérale » (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale [PRBC], 2009, p. 2). Cette identité est désormais explicitement associée à la diversité ethnoculturelle constitutive de la région :

Il s'agit de promouvoir une identité bruxelloise ouverte, qui ne soit pas la simple juxtaposition de cultures différentes, mais une affirmation positive de la diversité et du métissage, à l'image de ce que Bruxelles a toujours symbolisé dans notre pays. À l'opposé du communautarisme et de l'assimilation dans un modèle culturel unique, l'ambition est de construire un projet de « vivre ensemble » fondé sur le respect, l'ouverture d'esprit, l'échange culturel et le partage des valeurs (PRBC, 2009, p. 108).

Cet énoncé réitère les valeurs universalistes qui caractérisent le « modèle bruxellois », tout en mettant davantage l'accent sur l'affirmation de la diversité et du métissage. Dans la même logique, Bruxelles est présentée comme une ville multiculturelle dont la diversité constitue une source de richesse. Parallèlement, une préoccupation nouvelle apparaît à l'égard du communautarisme : il est indiqué que la diversité « constitue un atout indéniable pour le développement économique, social et culturel de notre ville à la condition qu'elle ne conduise pas au péril des replis identitaires » (PRBC, 2009, p. 108). Cette formulation marque un certain glissement, dans la mesure où la diversité est valorisée tant qu'elle demeure compatible avec une certaine définition du vivre-ensemble, dont le respect de valeurs particulières.

Les déclarations gouvernementales et les accords de gouvernement pour les législatures 2014-2019 et 2019-2024, présentées sous le ministre-président socialiste francophone Rudi Vervoort (du PS), approfondissent des orientations antérieures et introduisent certains changements. Dans sa déclaration de 2014-2019, l'exécutif explicite sa conception de l'identité bruxelloise : « Nous sommes avant tout des Bruxelloises et des Bruxellois attachés à notre Région. Cela permet de transcender tous les clivages. Linguistiques bien sûr, mais pas seulement. Finalement, nous sommes Bruxellois avant d'être francophones ou néerlandophones » (PRBC, 2014, p. 11). Cette formulation signale un important déplacement. Alors que, à la fin des années 1990, le gouvernement insistait surtout sur la cohabitation harmonieuse des communautés française et flamande, il met désormais explicitement l'accent sur la volonté politique de relativiser ces appartenances au profit d'une identification régionale bruxelloise commune. En matière d'inclusion, la déclaration de 2014-2019 se distingue par l'importance accordée à la lutte contre les discriminations : « notre Région ne peut en aucun cas tolérer sur son territoire des expressions de racisme, d'islamophobie, d'antisémitisme ou de xénophobie » (PRBC, 2014, p. 29). Cet enjeu tend toutefois à être conçu sur une base individuelle, en mettant l'accent sur les comportements racistes des individus, plutôt que dans une perspective sociétale et systémique. Les textes de la législature 2019-2024 confirment l'étroite relation, progressivement consolidée, entre l'identité bruxelloise et la diversité ethnoculturelle : « Au fil de ses trente années d'existence, une identité bruxelloise forte s'est construite. Bruxelles est une Région cosmopolite, aux identités multiples » (Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et Collège réuni de la COCOM, 2019, p. 37). La déclaration gouvernementale innove néanmoins en articulant cette identité à la pluralité des

langues utilisées sur le territoire. Elle affirme que « [l]e gouvernement développera une politique globale favorisant le multilinguisme, renforçant ainsi l'identité et la citoyenneté proprement bruxelloise » (Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et Collège réuni de la COCOM, 2019, p. 23). Cette inflexion se démarque du cadre de référence antérieur centré principalement sur le bilinguisme institutionnel. Elle est expliquée par un membre néerlandophone d'une instance consultative régionale bruxelloise :

Il s'agit de promouvoir la capacité de communiquer dans les trois « langues liens » à Bruxelles qui sont le français, le néerlandais et l'anglais. [...] Et en plus, c'est très bien que leurs parents puissent leur transmettre d'autres langues maternelles, si elles sont différentes des langues de l'école (B26).

Toutefois, la concrétisation de cette nouvelle orientation se heurte au cadre institutionnel bruxellois, dans lequel les matières personnalisables demeurent fortement communautarisées, donc liées aux appartenances flamandes et francophones qu'il s'agit de dépasser. Cette tension illustre une caractéristique importante du modèle bruxellois tel qu'il se dégage des instruments étudiés : la volonté de promouvoir une identité régionale pluraliste relativement autonome coexiste avec des structures institutionnelles qui continuent d'organiser largement l'action publique autour des appartenances communautaires et linguistiques. Comme le souligne un fonctionnaire francophone de la COCOF à cet égard : « On [ne] va pas reconnaître ou favoriser le multilinguisme. La porte pour avoir une meilleure insertion sociale, actuellement, on dit que c'est l'apprentissage d'une des deux langues nationales » (B2).

Le deuxième ensemble d'instruments normatifs des institutions bruxelloises en matière d'inclusion concerne les **décrets et arrêtés relatifs à la cohésion sociale**. Le premier d'entre eux est le *Décret du 30 avril 2004 relatif à la cohésion sociale* de la COCOF. Porté politiquement par le membre du Collège chargé de l'Action sociale, le socialiste francophone Alain Hutchinson (du PS), ce décret vise principalement l'institutionnalisation d'un secteur d'action publique auparavant fragmenté. La définition exhaustive qu'il offre de la cohésion sociale illustre bien les grandes orientations poursuivies :

[L]'ensemble des processus sociaux qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus, quelle que soit leur origine nationale ou ethnique, leur appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, leur statut social, leur niveau socio-économique, leur âge, leur orientation sexuelle ou leur santé, l'égalité des chances et des conditions, le bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu. Ces processus visent en particulier la lutte contre toute forme de discrimination et d'exclusion sociale par le développement de politiques d'intégration sociale, d'interculturalité, de diversité socioculturelle et de cohabitation des

différentes communautés locales. Ils sont mis en œuvre, notamment, par le développement d'une action communautaire de quartier et du travail en réseau (art. 3, al. 2-4).

Autrement dit, la cohésion sociale renvoie à une conception englobante et ambitieuse du vivre-ensemble qui articule l'égalité des chances, la reconnaissance des différences et la pleine participation. Elle repose sur une approche intégrée visant à prévenir et à combattre les différentes formes d'exclusion sociale, de replis culturels et identitaires ainsi que de discrimination. Plus précisément, le décret prévoit que le Collège de la COCOF fixe, tous les cinq ans, les objectifs prioritaires guidant son action publique en matière de cohésion sociale, c'est-à-dire le financement de projets réalisés par le milieu associatif. Ces orientations programmatiques seront abordées dans la section sur les instruments opérationnels.

L'adoption du *Décret du 30 novembre 2018 relatif à la cohésion sociale*, porté par le ministre socialiste francophone Rudi Vervoort (du PS), alors chargé de l'Action sociale au Collège de la COCOF, marque un tournant normatif important. Cette révision en profondeur du cadre légal introduit plusieurs changements, dont la formalisation dans le texte même du décret des axes prioritaires de la politique de cohésion sociale. L'article 4 en prévoit quatre : (1) l'accompagnement à la scolarité et à la citoyenneté des enfants et des jeunes ; (2) l'apprentissage du français et l'alphabétisation ; (3) l'inclusion par la citoyenneté interculturelle ; et (4) le vivre et faire ensemble. Les trois derniers axes concernent spécialement l'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Leurs objectifs sont précisés dans l'*Arrêté du 20 juin 2019*. Ainsi, la maîtrise du français vise le « développement de la citoyenneté des apprenants et leur autonomisation » (art. 9, § 1), cette langue étant présentée comme un « levier d'émancipation, d'autonomisation, d'inclusion sociale et professionnelle » (art. 9, § 2). Plusieurs acteurs soulignent en ce sens l'importance de l'acquisition du français pour le domaine de la cohésion sociale. Un fonctionnaire francophone de la COCOF déclare au sujet de cette langue : « C'est quand même un vecteur important pour une insertion sociale et une insertion socioprofessionnelle » (B2). Un collaborateur francophone du collège de la COCOF ajoute :

On dit « alphabétisation », mais dedans c'est : « alphabétisation et acquisition de la langue. » [...] Ils ont des cours de français langue étrangère. Ça, c'est le plus indispensable, parce que c'est la porte ouverte à l'autonomie administrative, l'autonomie sociale et l'autonomie professionnelle (B9).

Néanmoins, l'insistance sur la langue française est présentée selon une perspective davantage utilitaire qu'identitaire. Comme le souligne un membre francophone du gouvernement bruxellois

en parlant du décret : « On se rend bien compte que le français, nous le vivons plus comme une dimension de communication et d'intégration plus sociale que culturelle » (B30).

L'axe sur la citoyenneté interculturelle, quant à lui, a pour objectif la rencontre et l'échange de la société d'accueil avec les publics issus de l'immigration, ainsi que l'émancipation et l'inclusion sociale de ces derniers par « l'acquisition des notions de base du fonctionnement de la société belge et bruxelloise en particulier » (art. 14, § 2). Enfin, l'axe sur le vivre et faire ensemble renvoie surtout à la lutte contre les discriminations, que ce soit le racisme, l'islamophobie, le sexisme ou le capacitisme, ainsi qu'aux communautarismes ethnoculturels. Par ailleurs, en plus des quatre axes prioritaires, l'*Arrêté du 20 juin 2019* énumère également quinze orientations spécifiques (art. 85), dont « l'inclusion des publics ayant un trajet migratoire », « l'accueil et l'autonomisation des réfugiés, migrants, sans-papiers et primo-arrivants », la « participation à la vie démocratique », la « [l]utte contre les replis identitaires », ainsi que la « [l]utte contre les théories du complot et les discours de haine ». Les objectifs prioritaires et les orientations spécifiques du *Décret du 30 novembre 2018* s'inscrivent dans le prolongement de ceux découlant du *Décret du 30 avril 2004*. Néanmoins, plusieurs acteurs insistent sur la souplesse du cadre normatif en matière de cohésion sociale. Un premier, un échevin francophone, souligne cette caractéristique, qui demeure positive selon lui : « Je trouve ça bien de [ne] pas être trop normatif, parce que ça permet aussi de faire émerger [des initiatives] de l'associatif, qui n'est pas spécialement figé » (B7). À l'inverse, un fonctionnaire communal francophone critique le manque de cohérence :

Le décret [relatif à la] cohésion sociale, c'est : « Comment on distribue un peu d'argent à toutes les associations qui font des activités de terrain ? » Mais il n'y a pas de colonne vertébrale. Il n'y a pas un projet (B16).

Dans la même veine, et de manière plus critique, un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF met en cause la clarté et la cohérence du secteur de la cohésion sociale : « Le grand problème, c'est que j'ai l'impression que la cohésion sociale, c'est un peu du "blabla." Il ne faut pas le dire, mais ça donne un peu le sentiment » (B23).

Les décrets et arrêtés relatifs à la cohésion sociale appréhendent l'inclusion selon une perspective universaliste, individualiste et essentiellement sociale, centrée sur l'autonomisation et l'habilitation des individus plutôt que sur la reconnaissance de groupes. Cette approche est notamment liée au public cible qu'ils définissent, c'est-à-dire les personnes vulnérables sur le plan

socio-économique. Un responsable francophone* du milieu associatif subventionné par la COCOF soutient : « La cohésion sociale est pensée dans cette optique, à destination d'un public qui est fragilisé, qui n'a pas les mêmes possibilités » (B15). Le secteur accueille l'ensemble de la population, allant des personnes sans titre de séjour aux Belges d'origine belge. Un collaborateur francophone du collège de la COCOF y voit une différence avec le nord du pays : « Nos programmes ne sont pas réservés, contrairement [à la] Flandre, qu'aux étrangers. [...] Pour les Francophones, c'est normal de faire ça. On s'occupe de toutes les personnes en difficulté » (B9). L'influence du PS dans la formulation des décrets et des arrêtés contribue à expliquer cette conception universaliste et socio-économique, comme le souligne l'un de ses collègues francophones : « Pour nous, en tout cas, politiques socialistes, le marqueur n'est pas un marqueur culturel. Le marqueur est un marqueur socio-économique » (B20). Pris ensemble, ces instruments ne composent pas un modèle entièrement unifié ou exempt de contradictions. Ils révèlent plutôt l'existence d'un espace institutionnel bruxellois relativement distinct, marqué par des compromis variables entre universalité des politiques sociales, reconnaissance de la diversité, impératifs linguistiques et adaptations progressives aux transformations du cadre belge et flamand.

Le troisième ensemble d'instruments normatifs bruxellois en matière d'inclusion concerne les **décrets, arrêtés et ordonnances relatifs au parcours d'accueil des primo-arrivants**. Le premier de ces documents est le *Décret du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale*. Porté par le socialiste francophone Charles Picqué, membre du Collège de la COCOF chargé de la Cohésion sociale, ce parcours à l'origine gratuit et facultatif « a pour objet d'accompagner les bénéficiaires à titre individuel afin qu'ils puissent mener leur vie de manière autonome et accroître leur participation sociale, économique et culturelle » (art. 4). Ces bénéficiaires sont plus précisément les primo-arrivants majeurs, c'est-à-dire les personnes étrangères séjournant légalement en Belgique depuis moins de trois ans. Parmi les objectifs spécifiques définis par l'*Arrêté 2014/562 du 24 avril 2014*, le parcours vise notamment « l'apprentissage exclusif du français » (art. 17, al. 1) ainsi que la formation à la citoyenneté. Pour ce faire, il adopte une perspective civico-juridique centrée sur les droits et devoirs, ainsi que sur l'histoire et le fonctionnement de la société belge. Ainsi, ces deux textes font écho à l'approche préconisée par la COCOF en matière de cohésion sociale, dont l'accueil des primo-arrivants constituait originellement un axe prioritaire. À cet égard, un responsable

francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF souligne : « En fait, c'est sensiblement la même chose, l'approche est la même » (B17). L'inclusion des immigrants est appréhendée selon une logique fonctionnelle visant l'autonomisation de l'individu au sein de la « société belge ». Le cadre culturel dans lequel les personnes sont accueillies demeure peu explicité. Même l'apprentissage de la langue, qui pourrait apparaître comme une exception à cet égard, est présenté comme une condition évidente de la pleine participation dans un contexte majoritairement francophone.

L'adoption d'un décret sur le sujet, près de quinze ans après la Flandre, trouve au moins deux explications. La première est politique et idéologique et concerne la résistance de la gauche francophone bruxelloise à se doter d'un tel parcours au relent assimilationniste et contraignant. Comme le remarque un collaborateur francophone du collège de la COCOF :

Pour nous, ce n'était pas une priorité de prendre le migrant et d'en faire un bon petit francophone bruxellois, parce qu'on faisait confiance au tissu associatif. Pour nous, Bruxellois francophones socialistes, on faisait confiance à ce terreau associatif existant. Pour nous, il n'y avait pas de problème (B20).

Le deuxième motif concerne la faible capacité budgétaire des institutions bruxelloises francophones, comme le remarque un membre francophone du collège de la COCOF au sujet de la mise en place du parcours d'accueil : « Les freins étaient financiers » (B42). Un collaborateur francophone du collège de la COCOF souligne : « Il ne faut pas négliger la capacité financière [moindre] des institutions francophones. À un moment, nos structures n'auraient pas pu absorber l'ensemble des demandes, ce surplus de travail » (B41). Néanmoins, la COCOF adopte finalement un décret, à la lumière des modifications apportées au *Code de la nationalité* par le gouvernement fédéral sous l'influence de la classe politique flamande. Un collaborateur francophone du collège de la COCOF explique ce qui a mené selon lui à la création d'un parcours d'accueil :

On a été obligé à cause du gouvernement fédéral, qui a changé les dispositions pour devenir Belge. L'accès à la citoyenneté changeant, on a dû développer au niveau des régions des programmes qui permettaient aux étrangers de pouvoir prétendre à la nationalité belge. [...] Les Flamands sont plus nombreux en Belgique. Donc petit à petit, leur point de vue s'est imposé au niveau fédéral. Et ensuite, les régions francophones ont bien dû suivre le mouvement. [...] On a résisté pendant plus de dix ans. En fait, on pourrait toujours résister, puisque l'État fédéral n'a rien à imposer aux régions, mais on pénaliserait les étrangers qui vivraient sur nos sols. [...] L'État fédéral ne reconnaissait pas les dispositifs COCOF, qui étaient trop dispersés. Et donc les étrangers qui voulaient obtenir la nationalité belge étaient obligés de passer par le système flamand [du parcours d'intégration civique], qui était le seul [à Bruxelles] qui remplissait toutes les conditions du fédéral. C'est pour ça qu'à un moment donné les Francophones ont été obligés de créer des organismes qui

font comme les Flamands, parce que sinon on pénalisait les étrangers qui choisissaient de vivre en Wallonie ou à Bruxelles. (B9)

Autrement dit, le parcours d'accueil de la COCOF aurait été mis sur pied afin de pouvoir délivrer aux étrangers souhaitant obtenir la nationalité une preuve d'intégration sociale. Toujours selon ce même acteur, la création de ce dispositif s'inscrit toutefois en faux avec la philosophie ayant guidé historiquement l'action publique bruxelloise en matière de cohésion sociale, qui vise le développement de programmes universalistes ouverts à l'ensemble de la population plutôt qu'à des groupes spécifiques :

C'est une dérive, une perte de l'identité bruxelloise dans ses programmes. [...] C'est une perte pour nous d'être écrasés [comme Bruxellois] par la majorité flamande. [...] Au niveau régional, une partie des moyens a été détournée des programmes non spécifiques [ouverts à tous] vers des programmes spécifiques [ciblant les primo-arrivants]. [...] On était à l'époque dans les grandes lois antidiscriminatoires et jamais on n'aurait fait un truc pareil en fait, parce que l'idée était au contraire d'accueillir le plus grand public possible (B9).

Cette interprétation demeure toutefois contestée et renvoie à une lecture particulière des transformations de l'action publique bruxelloise en matière d'inclusion, d'autres acteurs considérant plutôt ces évolutions comme des ajustements pragmatiques aux transformations du cadre fédéral belge. Malgré ce désaccord sur les principes, plusieurs acteurs soulignent également les limites du cadre bruxellois relativement au parcours d'accueil. Dans cette logique, un fonctionnaire communal francophone soutient :

Les francophones de gauche ont accepté progressivement de mettre en place un parcours d'intégration, mais ils n'ont jamais considéré ça comme prioritaire. Ils ont dit que c'était sur base volontaire et y ont mis peu de moyens. Le dispositif est assez faible (B16).

Il ajoute même :

Il n'y a pas d'ambition exprimée dans le décret [relatif au parcours d'accueil]. Il n'y a rien dans ce décret. Si vous lisez le décret sur les primo-arrivants, il n'y a rien dedans. Si vous lisez l'*inburgering* flamand, il y a autre chose (B16).

L'adoption de l'*Ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants* par la COCOM marque un changement majeur. La classe politique francophone bruxelloise s'étant finalement résolue à suivre l'exemple de ses homologues flamands, cette ordonnance impose désormais à certains primo-arrivants l'obligation de suivre l'un des deux parcours offerts à Bruxelles. De plus, elle vient créer un cadre commun bicommunautaire qui se superpose aux dispositifs de la COCOF et de la Communauté flamande, mais qui reprend de manière explicite les orientations normatives de cette dernière. L'article 3 de l'ordonnance fait essentiellement reposer la « politique d'intégration à Bruxelles-Capitale » sur les mêmes principes que le *Décret*

du 7 juin 2013⁴⁰, moyennant trois principales modifications : (1) le retrait de l'« attention pour la différenciation » ; (2) l'ajout du sexisme et du *gender mainstreaming* au principe d'anti-discrimination ; et (3) le remplacement de la connaissance de la « langue ambiante » par celle du français ou du néerlandais. Un certain glissement sémantique s'opère ainsi, le parcours d'accueil de la COCOF se retrouvant désormais rattaché juridiquement à une politique d'« intégration », notion longtemps contestée dans l'espace politique francophone bruxellois en raison de ses connotations assimilationnistes. La place accordée au sexisme signale également l'attention portée dans le débat public à des rapports de genre jugés inégalitaires dans certaines communautés issues de l'immigration à Bruxelles.

De nouveaux changements à la politique de la COCOF sont introduits avec l'*Ordonnance du 20 juillet 2023 concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères*. Elle entérine le basculement de l'organisation du parcours d'accueil de la COCOF vers la COCOM, tandis que l'existence d'un parcours d'intégration civique distinct organisé par la Communauté flamande fait subsister un certain parallélisme.⁴¹ La raison de ce basculement est essentiellement budgétaire et vise à dégager de la marge de manœuvre à la COCOF. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par cette dernière soutient : « C'était aussi pour libérer de la marge budgétaire de la COCOF pour la cohésion sociale » (B13). L'un de ses collègues francophones le confirme : « C'est une question budgétaire. La COCOF est sous-financée et il fallait refinancer la cohésion sociale. C'était intéressant pour les Francophones de faire passer ça dans l'enveloppe COCOM, où il y a plus de moyens » (B14). Toutefois, la Flandre refuse quant à elle de transférer à la COCOM son parcours d'intégration civique pour des considérations politiques, selon un membre néerlandophone du gouvernement régional :

La communauté néerlandophone à Bruxelles est minoritaire, alors elle tient à protéger ses droits et sa langue. Les institutions politiques de Bruxelles sont orientées vers les Francophones. Même la COCOM, qui est officiellement bilingue et doit être bilingue [...] mais voilà, la réalité de Bruxelles,

⁴⁰ Les sept principes de l'ordonnance sont : (1) « l'égalité de chacun » ; (2) « le respect pour le caractère individuel, les compétences et les ambitions de chacun » ; (3) « la migration en tant qu'opportunité pour la société » ; (4) « l'anti-discrimination, la lutte contre le racisme et le sexisme, et le *gender mainstreaming* » ; (5) « la citoyenneté active de chacun » ; (6) « l'autonomisation des groupes cibles particuliers » ; et (7) « l'acquisition de connaissances du français ou du néerlandais » (art. 3, § 1-7).

⁴¹ Ce basculement est souvent désigné, dans le discours politique, comme la « cocomisation » du parcours d'accueil de la COCOF. Concrètement, la Communauté flamande maintient un parcours d'intégration civique sur le territoire bruxellois, tandis que la COCOM organise désormais un parcours d'accueil officiellement bilingue. Celui-ci repose largement sur les opérateurs de l'ancien dispositif de la COCOF et oriente les primo-arrivants vers des opérateurs linguistiques francophones et néerlandophones.

c'est que la plupart des gens sont quand même francophones. Alors, c'est plutôt la crainte [de la Flandre] que si on met le parcours d'intégration civique dans la COCOM, ça va devenir francophone (B39).

L'*Ordonnance du 20 juillet 2023* opère également un nouveau glissement lexical, passant d'une « politique d'intégration » en 2017 à une « politique d'accueil » (art. 4, § 1), et prévoit que le parcours soit « dispensé selon une approche interculturelle » (art. 4, § 3), sans toutefois en proposer une définition explicite. Avec la reconduction des sept principes normatifs déjà formalisés en 2017, dont l'anti-discrimination, l'égalité et la citoyenneté active, le texte présente le dispositif porté par la COCOM, sur le plan discursif, comme étant pluraliste, ouvert et hospitalier. Cette perspective contraste nettement avec sa nature obligatoire et le régime de sanctions qui l'accompagne. Autrement dit, cette grammaire de l'accueil entre en tension avec une mise en œuvre fondée sur la contrainte.

Un quatrième ensemble d'instruments normatifs renvoie aux **ordonnances relatives à la lutte contre le racisme et les discriminations**.⁴² Adoptés par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ces documents établissent un cadre général en faveur de l'égalité de traitement applicable au domaine de l'emploi et aux fonctions publiques régionale et communales. Ces ordonnances transposent plusieurs directives européennes, notamment les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE. À ce titre, elles prohibent les discriminations directes et indirectes fondées sur divers critères protégés, dont les convictions religieuses, la langue, la nationalité, la prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance et l'origine nationale ou ethnique, tout en prévoyant des mécanismes de protection et, selon les cas, de sanction. Certaines ordonnances imposent en outre l'élaboration de plans d'action en matière de diversité afin de favoriser une meilleure représentation de l'ensemble des composantes de la population au sein des administrations publiques.

⁴² Il s'agit notamment de : l'*Ordonnance du 4 septembre 2008 relative à la lutte contre la discrimination et à l'égalité de traitement en matière d'emploi* ; l'*Ordonnance du 4 septembre 2008 visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise* ; l'*Ordonnance du 4 septembre 2008 visant à assurer une politique de diversité au sein de la fonction publique bruxelloise* ; l'*Ordonnance du 5 octobre 2017 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et à promouvoir l'égalité de traitement* ; et l'*Ordonnance-cadre du 25 avril 2019 visant à assurer une politique de diversité et de lutte contre les discriminations au sein de la fonction publique locale bruxelloise*.

En somme, l'analyse des principaux instruments normatifs produits par les institutions bruxelloises en matière d'inclusion met en évidence une évolution graduelle et parfois ambivalente des orientations entre 2000 et 2023 (voir le *Tableau 21*). Initialement, l'approche des autorités publiques est surtout holiste ou généraliste et centrée sur la lutte contre l'exclusion sociale, sans égard à l'origine des populations concernées. L'action publique vise ainsi les personnes vulnérables d'un point de vue socio-économique, dont les immigrants et les minorités ethnoculturelles constituent un groupe cible parmi d'autres. L'objectif poursuivi est plus spécifiquement de favoriser leur émancipation et leur autonomisation dans la société belge, en particulier à Bruxelles. Cette philosophie guide les déclarations et accords de gouvernement ainsi que le premier décret sur la cohésion sociale adopté en 2004. Elle teinte aussi de manière générale l'ensemble des instruments bruxellois.

Les primo-arrivants sont juridiquement reconnus comme un groupe cible de l'action publique bruxelloise en 2013, avec l'adoption du décret sur le parcours d'accueil. Cette inflexion par rapport à l'approche généraliste historiquement préconisée dans la région, du moins dans le discours politique, s'opère notamment en réponse aux modifications apportées au *Code de la nationalité* par le gouvernement fédéral, renforçant les conditions d'accès à la citoyenneté, dans un contexte marqué notamment par les pressions exercées en faveur d'un renforcement des conditions d'accès à la citoyenneté, particulièrement portées par certains acteurs politiques de la droite flamande. Dans la même veine, l'évolution des orientations encadrant le parcours d'accueil de la COCOF met en évidence un rapprochement avec la politique contraignante flamande d'intégration civique. D'une part, le processus ayant conduit au transfert du parcours de la COCOF à la COCOM formalise un cadre commun bruxellois, largement influencé par certains principes normatifs déjà présents dans la politique flamande d'intégration civique. D'autre part, la dimension plus contraignante progressivement adoptée au nord du pays, qui rend le parcours obligatoire sous peine de sanctions, est, elle aussi, reprise du côté francophone bruxellois.

La convergence des instruments normatifs bruxellois en matière d'inclusion avec la politique flamande est également perceptible en ce qui concerne la langue et les valeurs. D'une part, malgré la place croissante accordée au multilinguisme dans le discours politique, comme en témoignent la déclaration et l'accord de gouvernement de la législature 2019-2024, les politiques de cohésion

sociale ainsi que les parcours d'accueil de la COCOF et de la COCOM réaffirment la centralité de l'apprentissage du français par les immigrants. Dans les textes, la maîtrise du français apparaît progressivement comme une condition importante de la participation à la vie bruxelloise. D'autre part, à l'instar de la politique flamande, les instruments normatifs bruxellois définissent un socle commun de valeurs, notamment l'ouverture, la tolérance et le respect de la diversité. Ces valeurs sont toutefois adaptées à la réalité cosmopolite de la ville et formulées en réponse à certains enjeux, comme le repli identitaire, la ghettoïsation et la radicalisation de certaines minorités ethnoculturelles. Autrement dit, les instruments bruxellois reposent eux aussi sur certaines attentes normatives relatives au vivre-ensemble, même si celles-ci sont généralement formulées dans un registre pluraliste, interculturel et universaliste.

Tableau 21. Instruments normatifs bruxellois en matière d'inclusion

Ensembles d'instruments normatifs	Orientations
Déclarations et accords de gouvernement (1999-2004 à 2019-2024)	- Conçoit l'inclusion selon une approche holiste centrée sur l'exclusion sociale - Affirme une identité bruxelloise distincte des cadres flamand et francophone - Fait de la multiculturalité et du multilinguisme des fondements de l'identité bruxelloise - Énonce des valeurs communes (tolérance, ouverture, rejet du communautarisme)
Décrets et arrêtés relatifs à la cohésion sociale (2004, 2018 et 2019)	- Promeut l'émancipation, l'autonomisation et l'inclusion des populations socio-économiquement vulnérables - Reconnaît l'importance de l'accueil des primo-arrivants, dont l'apprentissage de la langue française - Accorde une attention au repli identitaire et à la radicalisation
Décrets, arrêtés et ordonnances relatifs au parcours pour primo-arrivants (2013, 2014, 2017 et 2023)	- Vise l'autonomisation des primo-arrivants et leur participation sociale, économique et culturelle - Établit l'apprentissage de la langue française comme un élément fondamental - Reconnaît une approche interculturelle - Définit des principes en matière d'accueil, calqué sur la politique flamande - Adhère à une perspective contraignante inspirée de la politique flamande
Ordonnances relatives à la lutte contre le racisme et les discriminations (2008, 2017 et 2019)	- Établit un cadre général en faveur de l'égalité de traitement des personnes - Interdit les discriminations sur la base notamment des convictions religieuses, de la langue, de la nationalité, de la prétendue race, de la couleur de peau, de l'ascendance et de l'origine nationale ou ethnique

3.2.2 Les instruments organisationnels bruxellois de l'inclusion

Les principaux instruments organisationnels bruxellois en matière d'inclusion regroupent le Service de la cohésion sociale de la COCOF, le Centre d'appui en cohésion sociale, les bureaux d'accueil pour primo-arrivants, la section « cohésion sociale » du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'aide aux personnes et de la santé, ainsi que le Conseil bruxellois pour le multilinguisme. Cette sous-section présente ces cinq structures et analyse l'adéquation entre leur mandat et les grandes orientations définies dans les instruments normatifs bruxellois et flamands.

Le premier instrument organisationnel des institutions bruxelloises en matière d'inclusion est le **Service de la cohésion sociale** de la COCOF. Créé en 2013 dans le cadre d'une réorganisation administrative, cette unité relève de la Direction d'administration des affaires sociales et de la santé. Elle a pour mission de renforcer le vivre-ensemble et le faire ensemble dans les quartiers « en retissant du lien social et en favorisant le dialogue interculturel » (COCOF, 2025).⁴³ Le service veille à l'application des décrets et des arrêtés d'exécution concernant la cohésion sociale et le parcours d'accueil des primo-arrivants, notamment en ce qui concerne le paiement de subventions ainsi que la signature de conventions, de contrats et d'agréments avec des ASBL. Ce rôle en matière de cohésion sociale est décrit par un fonctionnaire francophone de la COCOF : « Le Service public de la COCOF, c'est vraiment nous qui subventionnons, qui contrôlons et qui évaluons les opérateurs auxquels on délègue nos missions » (B2). L'un de ses collègues précise également les attributions du service relativement au parcours d'accueil :

On est chargé d'agréer les bureaux d'accueil qui sont responsables de le mettre en place. [...] On est aussi chargé d'essayer de faire en sorte que les trois associations font bien le travail pour lequel on les paye et qu'il y ait une forme d'uniformisation, malgré que ce soit trois structures différentes qui l'organisent (B6).

Dans ce cadre, le service contribue concrètement à la mise en œuvre des orientations normatives définies dans ces textes. Entre 2015 et 2023, le budget du service est passé de 17 à 28,4 millions d'euros (Service public francophone de la COCOF, 2016, p. 31 ; Services du Collège de la COCOF, 2024, p. 113). Ces sommes servent à financer un ensemble d'instruments organisationnels et opérationnels, tels que les volets communal et régional du dispositif de cohésion sociale, les bureaux et les opérateurs de formation linguistique du parcours d'accueil pour primo-arrivants, ainsi que des appels à projets divers.

L'intervention du service s'appuie essentiellement sur un maillage associatif de près de 400 opérateurs, soit des ASBL à qui il délègue la mise en œuvre de ses responsabilités par la voie de contrats et d'agréments. Le rôle prépondérant du milieu associatif dans l'action publique bruxelloise ressort du témoignage de plusieurs acteurs. Un collaborateur francophone du collège de la COCOF soutient : « En Flandre et en Wallonie, ce sont beaucoup plus des services publics qui délèguent quelques missions au privé. À Bruxelles, l'acteur principal, c'est le privé, c'est les

⁴³ Avant la restructuration de 2013, le secteur de la cohésion sociale relevait du Service des affaires sociales de la Direction d'administration des affaires sociales et de la santé.

associations » (B9). Un responsable francophone* du milieu associatif subventionné par la COCOF explique que ces ASBL remplissent des missions publiques, tout en conservant une certaine autonomie : « En cohésion sociale, il y a 224 associations et chacune a son objet social. Elles demandent une reconnaissance en cohésion sociale pour pouvoir faire des actions qui sont subsidiables dans le cadre du décret, mais la liberté associative, elle reste » (B15). Par ailleurs, comme le prévoit le cadre institutionnel par rapport à la communautarisation des matières personnalisables, les ASBL doivent d'inscrire dans un régime linguistique spécifique. Un collaborateur francophone du collège de la COCOF explique : « Pour financer une association en cohésion sociale, ses statuts doivent être en français. Donc on est assez hermétique et on peut nous le reprocher, mais malheureusement, le concept même de la COCOF fait qu'on est limitatif par rapport à ça » (B41).

Le deuxième instrument organisationnel des institutions bruxelloises en matière d'inclusion est le **Centre d'appui en cohésion sociale (CRACS)**. Cette fonction est confiée au Centre bruxellois d'action interculturelle (CBAI)⁴⁴ par agrément de la COCOF. À ce titre, l'ASBL est chargée d'élaborer un rapport annuel sur la mise en œuvre des décrets relatifs à la cohésion sociale et au parcours d'accueil pour primo-arrivants et de proposer des orientations au Collège (*Décret du 30 avril 2004*, art. 15, al. 2 ; *Décret du 18 juillet 2013*, art. 21). En ce sens, elle joue un rôle d'évaluation et de suivi de ces deux dispositifs. De ce fait, le CRACS est structuré en deux cellules spécialisées, l'une dédiée à la « cohésion sociale » et l'autre aux « primo-arrivants ». La présence d'une cellule « primo-arrivants » à l'intérieur même d'un Centre d'appui en *cohésion sociale* suggère que ce dispositif est pensé dans le prolongement de la cohésion sociale ou comme une sous-composante de celle-ci, et non comme une politique distincte. Par ailleurs, le rôle structurant qui est confié au CBAI illustre une spécificité de l'action publique bruxelloise, soit la place centrale du milieu associatif dans la mise en œuvre des politiques d'inclusion. À cet égard, cette ASBL est décrite par un collaborateur francophone du collège de la COCOF comme un « opérateur majeur qui coordonne la cohésion au niveau de la réflexion » (B41).

⁴⁴ Fondée en 1981, cette ASBL, principalement subsidiée par la COCOF, remplit cinq missions liées aux migrations, à l'interculturalité et à la cohésion sociale : (1) le développement d'outils d'information ; (2) la diffusion culturelle ; (3) la formation des acteurs sociaux ; (4) l'accompagnement de projets et d'équipes du milieu associatif ; et (5) l'évaluation de politiques publiques. À cette fin, la CBAI s'appuie sur une approche interculturelle qui reconnaît l'existence et la légitimité de cultures multiples, favorise leur rencontre, prend au sérieux les rapports de domination et soutient un changement social vers plus de dignité humaine et d'émancipation (CBAI, 2025, p. 24-26).

D'une part, le CBAI exerce ce mandat en matière de cohésion sociale depuis 2006. Dans ce cadre, l'association est aussi chargée d'organiser la concertation des acteurs du secteur, d'en assurer la transversalité et d'accompagner méthodologiquement les coordinations et concertations locales. Elle reçoit une subvention annuelle de 259 000 euros pour remplir cette fonction (*Décret du 30 novembre 2018*, art. 6). D'autre part, le CBAI assume une responsabilité similaire concernant le parcours d'accueil pour primo-arrivant depuis 2016. Plus spécifiquement, il appuie les bureaux d'accueil dans la réalisation de leur travail et produit annuellement un rapport de recherche sur le contexte migratoire dans la région et un rapport d'évaluation du dispositif. Le CBAI joue un rôle important dans la formation du personnel des bureaux et des ASBL, comme le souligne un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF : « Tous les formateurs en formation citoyenne doivent avoir été certifiés par ce qu'on appelle le CBAI. Ils doivent avoir fait la formation en formation citoyenne » (B13). Selon un de ses collègues francophones*, ces activités lui permettent de diffuser son approche sur le terrain :

La dimension interculturelle et l'approche du CBAI, elle est tout à fait prise en compte [dans le parcours d'accueil]. On essaie de véhiculer, en fait, notre approche via ces formations-là. Pour la politique de cohésion sociale, il y a beaucoup de professionnels qui viennent par ailleurs suivre des formations ici au CBAI. [...] Aujourd'hui, on essaie de mettre en relation l'approche interculturelle avec la lecture intersectionnelle des politiques publiques (B15).

L'association bénéficie d'une enveloppe annuelle de 170 000 euros pour ce deuxième mandat (*Arrêté 2016/584 du 22 décembre 2016*, art. 10). Alors que le CBAI compte 43 employés en 2023, 12 d'entre eux œuvrent directement pour le CRACS (CBAI, 2024).

Le troisième instrument organisationnel des institutions bruxelloises en matière d'inclusion est constitué des trois **bureaux d'accueil pour primo-arrivants** (BAPA), soit les associations VIA, BAPA BXL et Convivialités. Agréés par la COCOF entre 2015 et 2020⁴⁵, ces opérateurs interviennent dans le cadre commun, relativement peu prescriptif, fixé par les décrets sur le

⁴⁵ Un changement organisationnel survient avec l'adoption de l'*Ordonnance du 20 juillet 2023* qui procède à la cocomisation du parcours d'accueil de la COCOF. À moyen terme, les BAPA relèveront de la COCOM, qui est officiellement bilingue. Toutefois, les conséquences de ce basculement sont marginales. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF déclare : « Ça [ne] change rien du tout. [...] Ça va impliquer que nos statuts doivent être bilingues et que dans le personnel, il y a des gens qui doivent pouvoir accueillir en néerlandais, au cas où un primo-arrivant néerlandophone arrive » (B14). L'un de ses collègues ajoute : « Ce n'est pas une [vraie] cocomisation. En fait, on va continuer à avoir un dispositif francophone qui va être sous la responsabilité de la COCOM. [...] C'est du bluff en fait. Ça ne change rien au final » (B17).

parcours d'accueil et leurs arrêtés d'exécution, ce qui leur donne une marge de manœuvre appréciable. D'une part, sur le plan institutionnel et organisationnel, les BAPA s'inscrivent dans le périmètre monocommunautaire de la COCOF et sont organisés exclusivement en français. Contrairement à la Flandre, qui fait exécuter son parcours d'intégration civique à Bruxelles par une agence gouvernementale, la COCOF confie la mise en œuvre de son parcours d'accueil à des opérateurs du milieu associatif. Deux d'entre eux, soit VIA et BAPA BXL, disposent en outre d'un statut paracommunal, c'est-à-dire qu'elles ont été constituées juridiquement par une commune et que leur gouvernance y est étroitement arrimée, notamment par la présence d'élus au sein de leur organe exécutif. Fondé notamment par la Ville de Bruxelles, BAPA BXL a ainsi un conseil d'administration présidé par l'échevine de la commune responsable de la cohésion sociale. Dans la même veine, le conseil d'administration de VIA est présidé et coprésidé par les échevins de la cohésion sociale Schaerbeek et de Molenbeek-Saint-Jean, l'association étant la création d'une initiative conjointe. À l'inverse, Convivialités est une ASBL classique, dont l'existence préexiste son agrément comme bureau d'accueil, c'est-à-dire qu'elle n'a pas été fondée spécialement pour assumer ce mandat et présente une offre de services plus large.⁴⁶ De plus, le financement des bureaux varie selon la catégorie d'agrément, fixée par le décret, qui leur est attribuée. VIA et BAPA BXL sont agréés en catégorie IV, ce qui leur donne une subvention annuelle de 1,341 à 1,529 million d'euros pour le suivi de 1 501 à 2 000 dossiers individuels. Convivialité a été agréée en catégorie II (2020-2022), puis en catégorie III, avec un financement de 1,01 à 1,198 million d'euros pour 1 101 à 1 500 dossiers. Ces volumes d'activité s'accompagnent d'effectifs totaux de 16 employés pour BAPA BXL en 2021, et de 36 et 94 employés pour VIA et Convivial en 2022, ce dernier ne précisant pas combien de personnes travaillent plus spécifiquement dans son organisation sur le parcours d'accueil (BAPA BXL, 2022 ; Convivial, 2023 ; VIA, 2023).

D'autre part, sur le plan normatif, ces textes juridiques prévoient que les BAPA ont pour mission d'organiser les volets primaire et secondaire du parcours d'accueil de la COCOF à Bruxelles. Néanmoins, chacun des trois bureaux présente une interprétation différente des objectifs qu'ils poursuivent. Comme le souligne un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la

⁴⁶ Dans le contexte institutionnel bruxellois, où une partie importante des matières sociales est communautarisée, certaines associations créent plusieurs entités juridiques afin de répondre à des cadres de financement distincts. Ainsi, Convivialités est une ASBL monocommunautaire francophone au sein de Convivial, qui regroupe également Convivium, l'ASBL bicommunautaire.

COCOF : « Le décret [sur le parcours d'accueil] définit un cadre de base, mais par contre, après, chaque structure a une certaine marge de manœuvre dans la manière d'organiser [le parcours] » (B25). Ainsi, la finalité officielle de VIA rejoint celle du décret de 2013, soit « proposer un parcours d'accueil pour nouveaux arrivants sur le territoire national belge » (statuts de l'ASBL VIA, *annexes au Moniteur belge*, 1^{er} juillet 2015, art. 3). L'association déclare également avoir pour but « de favoriser la participation sociale, culturelle et économique des nouveaux arrivants à Bruxelles, afin de contribuer au vivre ensemble dans une société inclusive » (VIA asbl, 2024, p. 4). Pour sa part, BAPA BXL poursuit trois objectifs plus explicites : (1) « accompagner les bénéficiaires à titre individuel afin qu'ils puissent mener leur vie de manière autonome et accroître leur participation sociale, économique et culturelle » ; (2) leur permettre « de s'intégrer positivement dans la société belge et bruxelloise en particulier, de devenir des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte » ; et (3) « lutter contre l'exclusion et tendre vers une égalité des chances » (statuts de l'ASBL BAPA BXL, *annexes au Moniteur belge*, 28 juillet 2016, art. 3). Convivialité, quant à elle, a pour mission de « faciliter une insertion harmonieuse dans le milieu belge des demandes d'asile, réfugiés et autres primo-arrivants autorisés à séjourner en Belgique » et de favoriser : (1) « une prise de conscience et une connaissance critique des réalités de la société d'accueil belge » ; et (2) « des attitudes de responsabilités et de participation active à la vie sociale, économique, culturelle et politique de la société d'accueil belge » (statuts de l'ASBL Convivialités, *annexes au Moniteur belge*, 13 octobre 2020, art. 3). Ainsi, même si les trois BAPA mobilisent des registres relativement distincts, il est possible de dégager une vision d'ensemble où ils ont pour mission de soutenir, dans une perspective inclusive, l'autonomisation des primo-arrivants et leur participation à la société. Leurs énoncés demeurent néanmoins ambigus quant au cadre culturel dans lequel ils sont accueillis, entre Bruxelles et la « société d'accueil belge ».

Comme mentionné précédemment, l'organisation du parcours d'accueil de la COCOF se distingue à plusieurs égards de celui du parcours flamand d'intégration civique. Ce dernier est mis en œuvre par une agence gouvernementale plutôt que par le milieu associatif. Comme le souligne un fonctionnaire francophone de la COCOF : « En Flandre, c'est plus centralisé. Avant, il y avait BON, qui était une ASBL, mais maintenant le parcours est sous la coupole EVA. Donc, ce n'est plus le service public qui organise le tout » (B2). Selon un responsable néerlandophone du milieu

associatif subsidié par la COCOF, les autorités publiques flamandes feraient preuve d'une certaine « méfiance vis-à-vis des organismes non-gouvernementaux » (B4). Corollairement, les BAPA bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre dans l'organisation des parcours d'accueil. Au sujet des employés qui sont passés du milieu associatif à l'agence flamande, un collaborateur francophone du collège de la COCOF affirme : « Ils avaient une autonomie de fonctionnement, ce que maintenant ils n'ont plus » (B20). Plusieurs acteurs déplorent également l'éloignement physique entre la nouvelle agence flamande et les publics concernés. Contrairement aux BAPA qui sont localisés dans les communes qui accueillent l'immigration, tout comme les anciens bureaux des associations subsidiées par la Flandre, l'agence s'est implantée au centre-ville. Un fonctionnaire néerlandophone de la VGC affirme : « C'est [prétendument] plus efficace et plus efficient, mais ils ne sont pas dans les quartiers d'arrivée. Mais non, ce n'est pas plus efficace parce que les gens qui font partie de leur groupe cible sont plus loin de leur bureau » (B45).

Le quatrième instrument organisationnel des institutions bruxelloises en matière d'inclusion est la **section « cohésion sociale » du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'aide aux personnes et de la santé** de la COCOF. Créée en 1997, le conseil est à l'origine structuré autour de quatre sections, respectivement dédiées à l'aide et aux soins à domicile, aux services ambulatoires, à l'hébergement et aux personnes handicapées (*Décret du 5 juin 1997*). Ces sections se composent d'experts et de représentants de plusieurs milieux, dont les pouvoirs organisateurs et les travailleurs, les utilisateurs et les publics cibles des secteurs concernés. Mise en place dès 2006, la « section cohésion » a pour mandat de donner, de sa propre initiative ou à la demande de l'assemblée ou du collège de la COCOF, des avis sur les questions concernant ce secteur. De plus, le texte prévoit que « [s]on avis est requis sur les projets de décrets et leurs arrêtés d'exécution, ainsi que sur les contrats communaux et régionaux de cohésion sociale » (*Décret du 30 avril 2004*, art. 16, al. 3). Depuis une réforme menée en 2018, l'obligation est limitée aux décrets et à leurs arrêtés d'exécution. Il n'en demeure pas moins que les orientations les plus structurantes de la politique de cohésion sociale sont systématiquement discutées et font l'objet de recommandations. Par ailleurs, l'avis de la section peut également être demandé en ce qui a trait au dispositif du parcours d'accueil pour primo-arrivants. Le mandat de la section est résumé par un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF :

L'idée, c'est vraiment de donner des avis qui sont non contraignants sur différentes politiques de cohésion sociale. Quand il y a eu la préparation de la cocomisation des BAPA, le cabinet [du ministre Alain] Maron est venu présenter au conseil consultatif (B13).

Cette instance consultative compte 41 membres avec voix délibérative, notamment les échevins communaux responsables de la cohésion sociale et des représentants du milieu associatif, dont des responsables des bureaux d'accueil. De ce fait, cet instrument s'apparente à un mécanisme de gouvernance qui organise la concertation entre les acteurs de premier plan du secteur et contribue à stabiliser des compromis autour des priorités et des modalités de mise en œuvre.

Le cinquième instrument organisationnel des institutions bruxelloises en matière d'inclusion est le **Conseil bruxellois pour le multilinguisme**. Créé en 2020 à l'initiative du ministre régional chargé de la Promotion du multilinguisme, le libéral flamand Sven Gatz (de l'Open VLD), il a pour mission de rassembler l'ensemble des acteurs pertinents afin de soutenir l'élaboration d'un plan d'action en matière de multilinguisme. Une note de politique précise l'objectif du Conseil :

[P]romouvoir la capacité à communiquer en français, en néerlandais et en anglais parmi l'ensemble de la population bruxelloise, tout en reconnaissant l'importance et la valeur ajoutée de l'apprentissage et de la transmission des nombreuses langues nationales présentes dans notre capitale cosmopolite, et en assurant une bonne maîtrise d'au moins une des langues scolaires (PRBC, 2020a, p. 335).

En faisant une place à l'anglais et en reconnaissant les autres langues parlées à Bruxelles, cette approche contraste avec une conception historiquement centrée sur un bilinguisme strict. Elle se distingue également, de manière plus marquée, de l'unilinguisme néerlandais promu par le gouvernement flamand.

Sur le plan organisationnel, le Conseil intervient en toute indépendance sur trois axes : (1) la formulation de recommandations non contraignantes en vue de l'élaboration d'une politique de promotion du multilinguisme ; (2) la mobilisation de l'expertise et du réseau de ses membres pour soutenir cette politique ; et (3) l'échange d'informations entre ses membres et avec les décideurs politiques. Il réunit de 12 à 20 membres bénévoles, nommés pour un mandat de trois ans sur la base de leur compétence, de leur expérience et de la diversité des profils. Alors que la permanence et la logistique du Conseil sont assurées par des membres du cabinet du ministre, aucun document ne fait état d'un quelconque budget de fonctionnement. En revanche, il est souligné dans des documents parlementaires qu'une enveloppe de 200 000 euros est prévue en 2020 pour soutenir des initiatives liées au multilinguisme (PRBC, 2020b, p. 65). Ces éléments suggèrent que

l'instance consultative jouit d'un faible niveau d'institutionnalisation et, plus largement, que l'action publique repose davantage sur des initiatives ponctuelles. Cette lecture rejoint l'hypothèse selon laquelle la promotion du multilinguisme relève principalement d'un registre discursif, dans un environnement institutionnel encore organisé selon des logiques monocommunautaires francophone et néerlandophone.

En somme, l'analyse des principaux instruments organisationnels produits par les institutions bruxelloises en matière d'inclusion met en lumière la structuration de deux dispositifs centraux élaborés par la COCOF, soit la cohésion sociale et le parcours d'accueil pour primo-arrivants (voir le *Tableau 22*). Ces dispositifs sont d'abord pilotés par les pouvoirs publics, principalement via le Service de la cohésion sociale. Ils sont ensuite mis en œuvre par des ASBL, tels que les trois BAPA, qui interviennent directement en première ligne auprès des publics. Enfin, ils font l'objet d'un suivi et d'une évaluation assurés par le CRACS, tandis que la section « cohésion sociale » du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'aide aux personnes et de la santé contribue à leur actualisation par ses avis.

Comparativement à la politique flamande d'intégration civique, trois spécificités se dégagent. D'abord, la mise en œuvre des dispositifs bruxellois repose largement sur le milieu associatif, alors que la politique flamande relève d'une agence gouvernementale. Si cette configuration permet plus de flexibilité et des économies, notamment sur la main-d'œuvre, elle s'accompagne d'une moins grande cohérence organisationnelle et normative. Ce phénomène trouve une illustration dans les différentes missions inscrites dans les statuts des BAPA. Ensuite, le parcours d'accueil est institutionnalisé comme une sous-composante de la cohésion sociale, ce qui s'inscrit dans la conception francophone plus holiste et sociale de l'inclusion. Pour sa part, l'intégration civique flamande constitue un domaine d'intervention autonome. Enfin, l'action publique bruxelloise promeut explicitement le multilinguisme, quoique cette orientation demeure encore embryonnaire et que dans les faits le français est dominant à Bruxelles, alors que la Flandre défend un unilinguisme néerlandophone plus strict.

Tableau 22. Instruments organisationnels bruxellois en matière d'inclusion

Instruments organisationnels	Mission	Positionnement et ressources	Exemples d'enjeux
Service de la cohésion sociale de la COCOF (2013)	- Renforcer le vivre-ensemble et le faire ensemble dans les quartiers en retissant du lien social et en favorisant le dialogue interculturel	- Relève de la Direction d'administration de l'action sociale, de la santé, de la cohésion sociale et de l'enfance de la COCOF - Budget annuel de 28,4 millions d'euros	- Accompagnement à la scolarité et à la citoyenneté - Apprentissage du français - Inclusion et citoyenneté interculturelle - Vivre et faire ensemble - Accueil des primo-arrivants
Centre d'appui en cohésion sociale (2006)	- Assurer le suivi et l'évaluation des dispositifs de cohésion sociale et du parcours d'accueil pour primo-arrivants de la COCOF	- Opérateur agréé et subsidié par la COCOF - Mandat assumé par l'ASBL CBAI - Budget annuel de 259 000 euros - Équipe de 12 employés	- Concertation des acteurs du terrain - Accompagnement méthodologique des opérateurs - Transversalité de la cohésion sociale - Production de données
Bureaux d'accueil pour primo-arrivants (2015 à 2020)	- Organiser les volets primaire et secondaire du parcours d'accueil pour primo-arrivants	- Trois opérateurs - Agréments et subsides octroyés par la COCOF - Budget annuel variant entre 1 et 1,5 million d'euros	- Autonomisation des primo-arrivants - Participation des primo-arrivants - Lutte contre l'exclusion sociale et égalité des chances
Section « cohésion sociale » du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'aide aux personnes et de la santé (2006)	- Donner des avis sur les projets de textes relatifs à la cohésion sociale	- Relève de l'assemblée et du collège de la COCOF - 41 membres bénévoles	- Cohésion sociale - Accueil des primo-arrivants
Conseil bruxellois pour le multilinguisme (2020)	- Rassembler les acteurs pertinents pour soutenir l'élaboration d'une politique de promotion du multilinguisme	- Relève du ministre en charge de la Promotion du multilinguisme - 12 à 20 membres bénévoles	- Promotion de l'apprentissage du français, du néerlandais et de l'anglais - Reconnaissance des autres langues tierces

3.2.3 Les instruments opérationnels bruxellois de l'inclusion

Les principaux instruments opérationnels produits par les institutions bruxelloises sont le dispositif de cohésion sociale, le parcours d'accueil pour primo-arrivants, les plans d'action régionaux de lutte contre le racisme ainsi que la *Note d'orientation 2019-2024 : promotion du multilinguisme*. Cette sous-section présente ces quatre instruments et analyse l'adéquation entre leur mandat et les grandes orientations définies dans les instruments normatifs bruxellois et flamands.

Le premier instrument opérationnel des institutions bruxelloises en matière d'inclusion est le **dispositif de cohésion sociale**, qui regroupe deux mesures clés. Premièrement, le Programme quinquennal de cohésion social de la COCOF prend la forme d'un appel à projets visant le financement d'initiatives réalisées par des ASBL monocommunautaires, ayant choisi le régime linguistique francophone. Les modalités générales du programme sont principalement fixées par le *Décret du 30 avril 2004* et son arrêté d'exécution de 2007. Organisé à trois reprises entre 2006 et 2020, cet appel se structure autour de deux volets : un volet communal et un volet régional. Le premier volet représente 80 % du budget total, repose sur la signature de contrats d'une durée maximale de cinq ans entre le collège de la COCOF et les communes éligibles.⁴⁷ Ces contrats précisent, parmi les objectifs fixés par le collège, ceux qui sont priorisés par la commune, ainsi que la liste des associations chargées de les mettre en œuvre au moyen d'initiatives spécifiques.⁴⁸ Le dispositif est participatif et s'appuie sur la concertation de l'ensemble des acteurs, comme le souligne ce fonctionnaire francophone de la COCOF : « Tous les plans de cohésion sociale sont discutés en concertation communale avec le coordinateur, avec la COCOF et les associations qui remettent un avis sur le dispositif de cohésion. C'est une procédure très participative » (B2). Le second volet, qui représente 20 % du budget du programme, repose sur la

⁴⁷ L'éligibilité d'une commune à participer au programme de cohésion sociale de la COCOF dépend de leurs indices socio-économiques et des difficultés sociales rencontrées par leur population. Ces facteurs comprennent notamment la densité de la population et la proportion de personnes inscrites au registre des étrangers. Par exemple, 13 communes étaient soutenues en 2015 dans le cadre du dispositif de cohésion sociale.

⁴⁸ La sélection des initiatives est effectuée dans chaque commune par une coordination locale, soit une association subventionnée par la COCOF, en collaboration avec l'administration communale à l'issue d'un appel à projets public. Cette coordination locale organise également une concertation locale réunissant tous les acteurs de la cohésion sociale, notamment les responsables des associations conventionnées, qui a pour rôle de remettre un avis global sur le projet de contrat communal.

conclusion d'un contrat régional de cohésion sociale d'une durée maximale de cinq ans et vise la réalisation, par des associations conventionnées, d'initiatives régionales et intercommunales.

Le *Décret du 30 novembre 2018* apporte deux modifications importantes au dispositif, dont l'entrée en vigueur excède néanmoins la période étudiée. D'une part, celui-ci n'est plus structuré autour de contrats communaux et d'un contrat régional, mais autour d'actions prioritaires de type local et régional, selon qu'elles concernent au maximum deux communes ou au minimum trois communes. D'autre part, les communes perdent en influence. Auparavant, des conventions étaient signées entre celles-ci, les services de la COCOF et les associations sélectionnées pour la réalisation d'initiatives. Dorénavant, le collège agréé directement les associations, suivant l'avis des communes. Malgré ces changements, la gouvernance du programme quinquennal demeure néanmoins participative : les communes et les associations continuent d'occuper un rôle central, tant dans la mise en œuvre de la politique de cohésion sociale que dans la priorisation des objectifs préalablement déterminés par le collège de la COCOF. Un collaborateur francophone du collège de la COCOF explique cette modification :

On laissait les communes, sur leur territoire, faire le choix des opérateurs sur base des enveloppes identifiées. Le principe du décret de 2018 dit : « On arrête le financement aux communes et on donne le financement directement aux opérateurs. » [...] Pour contrebalancer les choses, dans le processus de sélection [désormais], les coordinations locales de cohésion peuvent remettre un avis et la commune peut remettre un avis. Donc il y a toujours un lien entre le secteur, la commune et la COCOF (B41).

En 2015, le volet communal bénéficie d'un budget de 6 877 122 euros, contre 1 598 030 euros pour le volet régional, ces sommes permettant de financer respectivement 197 et 52 associations (Service public francophone de la COCOF, 2016, p. 31). En 2022, les budgets s'élèvent à 8 188 755 euros pour le volet communal et à 1 835 091 euros pour le volet régional, pour un total respectif de 201 et 58 associations financées (COCOF, 2023, p. 105). De manière générale, le financement du programme est jugé par plusieurs acteurs comme étant insuffisant. Un échevin néerlandophone critique le soutien reçu par sa commune et la dynamique ainsi créée auprès du milieu associatif :

J'appelle ça du saupoudrage politique. On a créé des associations pour avoir plus de flexibilité. Et ces associations, elles ont besoin de subsides, sinon elles ne survivent pas. Donc il y a plein d'associations qui ne sont pas là pour le travail, mais [plutôt] pour avoir des subsides, pour pouvoir payer leurs salaires. [...] Au niveau de la cohésion sociale, j'ai 30 000 euros au niveau de la commune. C'est ridicule quoi ! Je n'ai rien, c'est ridicule. Et puis, je reçois peut-être de la COCOF 50 ou 60 000 euros à distribuer (B31).

Les orientations du programme quinquennal sont établies par le collège de la COCOF. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF déclare : « Au bout du compte, c'est toujours le collège de la COCOF qui va décider » (B12). Un échevin communal francophone ajoute : « Actuellement, on n'a pas de liberté de définir les priorités. Les quatre priorités nous sont imposées » (B7). Seules les programmations 2006-2010 et 2011-2015 sont retenues ici, celle de 2016-2020 ayant déjà été présentée en amont. Les deux premières procèdent d'une logique opérationnelle, tandis que la troisième relève d'un encadrement décretal. Ainsi, cinq objectifs spécifiques sont fixés pour le quinquennat 2006-2010 : (1) le soutien et l'accompagnement scolaire ; (2) l'alphabétisation, la lutte contre la fracture numérique et l'accès aux nouvelles technologies de la communication ; (3) l'accueil des primo-arrivants, avec une attention particulière pour l'apprentissage du français langue étrangère ; (4) le développement d'actions intergénérationnelles, avec un souci pour le vieillissement des populations ; et (5) la problématique du genre, en particulier la mixité et l'égalité hommes-femmes (Parlement francophone bruxellois, 2005, p. 18). Ces objectifs témoignent de l'approche généraliste et sociale préconisée par la COCOF, avec seulement l'un d'entre eux ciblant les immigrants. De plus, le caractère universaliste du programme est explicitement affirmé dans les documents de la COCOF, qui l'inscrivent dans la continuité du programme Intégration-Cohabitation créé dans les années 1990 : « Le programme Intégration-Cohabitation était ciblé sur les besoins des immigrés de la seconde et troisième générations, le décret cohésion sociale met quant à lui en place une politique plus globale d'inclusion sociale et de bien vivre ensemble » (COCOF, 2015, p. 1).

Les priorités en matière de cohésion sociale sont modifiées dans la deuxième programmation pour le quinquennat 2011-2015 (COCOF, 2010). Elles sont ramenées à quatre thématiques, trois spécifiques et une transversale : (1) le soutien et l'accompagnement scolaire ; (2) l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour les adultes peu ou non scolarisés ; (3) l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants, notamment par le biais de l'initiation à la citoyenneté ; et (4) le « mieux vivre ensemble », par la promotion de la mixité culturelle, sociale, d'âge et de genre. Concernant le deuxième objectif, il est indiqué que l'acquisition « de la langue du pays d'accueil est indispensable si l'on veut devenir citoyen à part entière » et que celle-ci permet l'insertion sociale et professionnelle, l'atteinte de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi qu'une cohabitation harmonieuse afin d'« éviter une “ghettoïsation” ». En ce qui a trait au quatrième

objectif, le document souligne au sujet de la mixité sociale que « le décret Cohésion sociale s'adresse prioritairement à un public "défavorisé" socio-économiquement sans pour autant exclure les publics plus favorisés » (p. 4). Plusieurs acteurs soulignent l'importance de la mixité dans le dispositif de cohésion sociale. Un responsable francophone* du milieu associatif subsidié par la COCOF affirme à son sujet : « Il cherche vraiment à susciter les mixités, ce qu'on appelle les mixités sociales, de genre et culturelles » (B15). Un membre francophone du gouvernement régional ajoute : « Sans mixité sociale et culturelle, d'après moi, il n'y a pas de cohésion sociale. Il faut de la mixité, sinon c'est l'enfermement dans les territoires et dans les cultures » (B23). L'approche de la COCOF demeure également généraliste et axée sur la lutte contre l'exclusion sociale. L'inclusion n'y est pas explicitement envisagée sous l'angle d'un processus favorisant le développement d'un sentiment d'appartenance à un groupe de référence. Elle vise plutôt à prévenir les replis identitaires, associés à des phénomènes tels que l'isolement social et la reproduction de rapports inégalitaires, notamment entre les sexes.

La deuxième mesure clé du dispositif de cohésion sociale est l'appel à projets Impulsion. Ce programme est issu du transfert de la gestion du Fonds d'impulsion à la politique des immigrés (FIPI) du gouvernement fédéral à la COCOF en 2015 dans le cadre de la sixième réforme de l'État. Ses modalités générales sont principalement fixées par le *Décret du 30 novembre 2018*. Tout comme le programme quinquennal de cohésion sociale, cet appel à projets comporte un volet général et un volet local. Il s'en différencie dans la mesure où il s'agit d'un appel à projets annuel visant à soutenir des initiatives ponctuelles, pour une durée maximale de trois ans, ne pouvant se qualifier dans le programme quinquennal. Alors qu'il s'élève à près de 1,56 million d'euros en 2015, le budget total de ce dispositif atteint 2,393 millions d'euros en 2022 (Service public francophone de la COCOF, 2016, p. 31 ; COCOF, 2023, p. 105).

En ce qui a trait à son contenu, l'appel de 2021 énumère un ensemble de neuf objectifs généraux, tels que « la participation à la vie sociale, culturelle, économique et politique, et l'acquisition de ressources utiles à l'exercice du libre choix et de l'autonomie de la personne », « l'émancipation des femmes et des jeunes filles » et « la lutte contre les replis identitaires » (COCOF, 2020, p. 1-

2).⁴⁹ Il désigne comme public cible les « personnes d'origine ou de nationalité étrangère, avec une attention particulière pour les nouvelles migrations, les femmes et les jeunes ». L'accent est donc mis sur les populations considérées comme vulnérables, ce que confirme l'ajout, dans l'appel de 2022 — marqué par le remplacement officiel de la dénomination FIPI par celle d'« Impulsion » — des « personnes porteuses d'un handicap » (COCOF, 2021, p. 3). Les deux appels définissent en outre des domaines d'intervention assez larges, tels que la promotion de la réussite scolaire, l'organisation d'activités socioculturelles et l'assistance psychologique et sociale.

Le deuxième instrument opérationnel des institutions bruxelloises en matière d'inclusion est le **dispositif du parcours d'accueil pour primo-arrivants** de la COCOF. Celui-ci prend la forme d'un programme d'accompagnement et de formation offerts, de manière facultative puis obligatoire à l'instar de l'approche flamande, à certains publics cibles issus de l'immigration.⁵⁰ Ses modalités générales sont principalement fixées dans le *Décret du 18 juillet 2013* et son arrêté d'exécution de 2014. Concrètement, ce programme est mis en œuvre depuis 2016 par un ensemble d'associations agréées et subsidiées par la COCOF, dont les trois BAPA et plus d'une dizaine d'opérateurs de formation linguistique. En 2017, les deux BAPA et les 14 opérateurs linguistiques se partagent 5 836 226 euros de subsides (COCOF, 2018, p. 55). En 2023, l'enveloppe atteint 10 338 000 euros et bénéficie aux trois BAPA, aux 16 opérateurs linguistiques ainsi qu'à d'autres associations (COCOF, 2024, p. 115). À l'instar du dispositif de cohésion sociale, plusieurs acteurs soulignent le caractère peu structurant du parcours d'accueil, comme ce responsable francophone* du milieu associatif subsidié par la COCOF : « Disons que l'offre du parcours, c'est plutôt une offre basique » (B15). De ce fait, l'ensemble des BAPA ont développé une offre de services en parallèle à leurs activités soutenues par la COCOF dans le cadre du décret.

Le parcours se structure autour de deux volets. D'une part, le volet primaire se compose d'une séance d'accueil, d'un bilan social et d'un bilan linguistique. Divisée en plusieurs modules, la

⁴⁹ Les autres objectifs de l'appel à projets sont : « l'amélioration de l'échange et de la connaissance mutuelle entre les différentes communautés, ainsi que le dialogue interculturel », « la mixité sociale, culturelle, intergénérationnelle et de genre du public », « la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, l'islamophobie et toutes les autres discriminations », ainsi que « la lutte contre les préjugés et les stéréotypes » (COCOF, 2020, p. 1-2).

⁵⁰ À l'origine, les quatre conditions d'accès au parcours comme bénéficiaire sont : (1) avoir plus de 18 ans ; (2) avoir un titre de séjour de plus de trois mois ; (3) séjourner légalement en Belgique depuis au moins de trois ans ; et (4) être inscrit au registre des étrangers dans l'une des 19 communes bruxelloises (VIA, 2019, p. 8). Le parcours cible essentiellement les ressortissants de pays hors de l'Union européenne.

séance d'accueil est d'une durée de dix heures et offerte dans plusieurs langues étrangères à des groupes de bénéficiaires. Elle vise à informer les bénéficiaires sur les droits et devoirs de chaque personne résidant en Belgique et porte notamment sur « les droits et devoirs consacrés par la Constitution, la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que sur les droits et devoirs des bénéficiaires en matière de santé, de logement, de mobilité, d'emploi et de formation et d'enseignement » (*Arrêté 2014/562 du 24 avril 2014*, art. 8). Par exemple, BAPA VIA déclare que ces modules ont pour objectif de donner des « informations de base pour vivre en Belgique de manière autonome » (VIA, 2019, p. 32) et aborde des sujets comme les normes juridiques et sociales (dont les droits des enfants, notamment par rapport aux violences et aux fessées, le port du voile et l'égalité entre les hommes et les femmes), la constitution belge (liberté de pensée, d'opinion et d'expression, ainsi que la liberté de choisir son conjoint, notamment en ce qui concerne l'homosexualité). Pour sa part, le bilan linguistique permet « d'évaluer le niveau de maîtrise du français de chaque personne en vue de lui proposer au besoin une orientation vers des opérateurs linguistiques conventionnés » (Convivial, 2023, p. 15). À l'issue de ce premier volet, les bénéficiaires sont invités à signer une convention d'accueil et d'accompagnement, qui « définit l'accompagnement individuel, les cours de langue, la formation à la citoyenneté de 50 heures, en fonction des bilans réalisés et de la volonté du participant » (VIA, 2018, p. 8).

D'autre part, le volet secondaire, quant à lui, consiste en un programme d'accompagnement et de formations individualisé. Il comporte une formation linguistique, qui « vise l'apprentissage exclusif du français » (*Arrêté 2014/562 du 24 avril 2014*, art. 17, al. 1), et une formation citoyenne. Cette dernière aborde plusieurs thématiques, dont :

[L]'histoire de la Belgique y compris l'histoire des migrations, l'organisation politique et institutionnelle de la Belgique, la géographie de la Belgique, l'organisation socio-économique de la Belgique, le système de sécurité sociale belge, l'organisation du marché de l'emploi ainsi que les modalités de participation (*Arrêté 2014/562 du 24 avril 2014*, art. 19).

Par exemple, BAPA VIA offre une formation à la citoyenneté d'une durée de 50 heures, réparties en plusieurs séances, à des groupes d'une vingtaine de bénéficiaires. L'association affirme que l'objectif pour ces derniers est de « mieux comprendre sa société d'accueil, entre autres à travers des éclairages sur son histoire, ses institutions, son économie, sa culture, sa géographie, les modalités de participation citoyenne » (VIA, 2019, p. 40). Dans le cadre de cette formation, les bénéficiaires sont notamment amenés à visiter le parlement fédéral et les institutions communales,

en plus d'aborder des thèmes liés à la culture, tels que les valeurs, les normes, la culture, les stéréotypes, les préjugés, les discriminations et les rapports entre les hommes et les femmes. À l'issue de ce deuxième volet, qui constitue en soi le parcours d'accueil, une attestation de suivi est délivrée au bénéficiaire.

Le contenu de la formation à la citoyenneté demeure essentiellement généraliste et informatif. Plusieurs acteurs abondent d'ailleurs dans ce sens. Un fonctionnaire francophone de la COCOF affirme au sujet du parcours : « C'est vraiment pour comprendre dans quoi on vit, comprendre l'histoire de la Belgique, les syndicats, les lois qui sont là par rapport à l'égalité hommes-femmes et des choses comme ça » (B2). L'un de ses collègues francophones ajoute : « L'objectif, c'est vraiment de faire en sorte qu'ils comprennent mieux la société dans laquelle ils sont » (B6). Cette approche teinte la manière dont les normes et les valeurs sont enseignées. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF souligne à cet effet :

Dans les formations citoyennes, ces sujets un peu *touchy* sont abordés. On [ne] leur demande pas d'être d'accord ou pas d'accord. On leur dit : « En Belgique, c'est comme ça. L'homosexualité est permise. La liberté de religion est permise. » On leur dit comment ça fonctionne, mais on [ne] leur demande pas s'ils sont d'accord ou pas (B13).

Plusieurs acteurs soulignent ainsi que l'objectif du parcours n'est pas identitaire, comme ce responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF : « C'est favoriser la participation sociale, culturelle et économique des nouveaux arrivants à Bruxelles afin de contribuer au vivre-ensemble dans une société inclusive. Point. Ce n'est pas [d'en] faire de bons citoyens » (B14). De ce fait, la question de la communauté politique d'accueil demeure un impensé. Le même acteur déclare au sujet de la formation citoyenne :

Elle est adaptée au contexte bruxellois. On visite des institutions bruxelloises avec le public. [...] Mais c'est clair que c'est la citoyenneté belge d'abord, mais on a [également] des spécificités plus liées à Bruxelles. [...] Donc, clairement, nous, la citoyenneté, c'est la citoyenneté belge, c'est l'histoire de la Belgique.

Le parcours d'accueil organisé par la COCOF contraste justement avec le parcours flamand d'intégration civique sur l'uniformisation du contenu enseigné et l'accent mis sur les valeurs. D'une part, la création de l'EVA en 2015 a permis l'établissement d'un cadre commun laissant peu de place pour les spécificités bruxelloises dans les formations données dans la région. Un responsable néerlandophone du milieu associatif subsidié par la VGC déclare :

À un certain moment, surtout quand on a créé l'agence, on sentait bien qu'il fallait être uniforme. [...] Jusqu'en 2014, on avait notre cours qui était bien bruxellois et tout ça. En 2015, ils ont dit : « On arrête, on va créer un autre cours qui sera [plutôt] comme ça » (B32).

Cette lecture est confirmée dans les propos d'un membre néerlandophone du gouvernement régional : « Le parcours d'intégration à Bruxelles du côté néerlandophone est le même qu'à Anvers, ou presque le même » (B19). Un fonctionnaire néerlandophone de la VGC déplore d'ailleurs cette situation : « Je crois que la Flandre maintenant, ils ont une structure [administrative] qui n'est pas flexible pour la situation bruxelloise » (B43). D'autre part, l'établissement de l'EVA sous l'impulsion de la N-VA coïncide également avec un changement du contenu enseigné autour des valeurs flamandes. Un collaborateur néerlandophone du gouvernement flamand explique : « Il y a eu un parti nationaliste flamand qui s'est emparé du portefeuille [ministériel] de l'intégration et qui a mis davantage l'accent sur les valeurs » (B44). Un fonctionnaire néerlandophone de la Communauté flamande insiste sur l'importance du parti politique responsable du parcours d'intégration civique :

On a vu vraiment la différence entre le ministre de la N-VA et maintenant Bart Sommers, qui est libéral. [...] Je ressens moins cette idée de créer de bons Flamands, qui est plutôt liée à la N-VA. Maintenant, c'est vraiment plutôt [de] créer des chances égales pour tout le monde (B11).

Le troisième instrument opérationnel des institutions bruxelloises en matière d'inclusion est constitué par un ensemble de deux **plans d'action régionaux de lutte contre le racisme**. Présenté en 2018 par la secrétaire d'État à l'Égalité des chances du gouvernement régional, la chrétienne-démocrate flamande Bianca Debaets (du CD&V), le *Plan d'action bruxellois pour lutter contre le racisme et les discriminations 2019-2020* constitue le premier document de ce type. Il a pour objectif de « combattre le racisme et les discriminations dans le but de créer une société dans laquelle le respect, la tolérance et la solidarité entre les populations occupent une place centrale » (Equal.brussels, 2018, p. 6). Pour ce faire, il présente 23 actions visant la lutte contre les discriminations directes et indirectes dans une approche intersectionnelle. Un fonctionnaire francophone* régional explique :

La dimension intersectionnelle est très présente. [...] Elle est dans la [dernières] *Déclaration de politique générale [du gouvernement bruxellois]*. Elle est un critère dans les différents appels à projets autour de la question de l'égalité des chances et de la cohésion sociale. Dans un appel à projets d'Equal.brussels, chaque structure doit justifier en quoi le projet est intersectionnel. Donc, elle prend vraiment en compte la dimension de genre, de classe, d'origine culturelle et de race, même si on ne dit pas « race » (B1).

Par ailleurs, le plan prévoit la création d'une instance régionale consultative et de concertation réunissant les pouvoirs publics bruxellois et les acteurs de la société civile, notamment en vue d'assurer le suivi du plan et l'échange de bonnes pratiques. D'autres actions concernent également le soutien aux projets de la société civile, entre autres par le biais de quatre appels à subventions par an, le développement d'outils visant à évaluer les effets des politiques sur les différents groupes, tels que les minorités ethnoculturelles.

Le deuxième plan est présenté en 2022 par la secrétaire d'État à l'Égalité des chances du gouvernement régional, la socialiste francophone Nawal Ben Hamou (du PS). Le *Plan bruxellois de lutte contre le racisme 2023-2026* définit dès son introduction Bruxelles comme une « région cosmopolite, authentique carrefour culturel qui valorise les zinnekes, lieu d'accueil permanent de nouveaux et nouvelles habitant·e·s » (Equal.brussels, 2022, p. 3). En se référant directement à la déclaration de politique générale commune du gouvernement bruxellois et du collège de la COCOM, qui fait de la lutte contre les discriminations une priorité, le plan a pour objectif de protéger toute personne contre les comportements racistes, sans hiérarchisation ou exclusion, et de leur permettre un accès à leurs droits fondamentaux. Bien plus étoffé que le premier plan, le document présente près d'une cinquantaine d'actions réparties selon cinq axes : (1) la prévention et la sensibilisation ; (2) le logement ; (3) l'économie, l'emploi et la fonction publique ; (4) l'espace public et la mobilité ; et (5) le social, la santé et l'accès aux services. Parmi les mesures proposées, il y a notamment l'adoption d'une communication publique inclusive et intersectionnelle, la création d'un espace muséal bruxellois sur les migrations, la création d'un Conseil régional bruxellois de lutte contre le racisme, la révision du nom des arrêts de la Société des transports intercommunaux de Bruxelles pour refléter la diversité de la région et la décolonisation de l'espace public. Ces orientations traduisent l'influence croissante, dans certains segments du milieu politique et associatif bruxellois, de cadres d'analyse mettant l'accent sur les discriminations systémiques, les héritages coloniaux et la représentation symbolique des minorités dans l'espace public. Un collaborateur francophone du collège de la COCOF donne comme exemple le remplacement du nom du tunnel Léopold II par Annie Cordy :

Il y a eu des débats sur le changement de noms de rues. Il y a eu un tunnel qui s'appelait le tunnel Léopold II, qui était un roi particulièrement sanguinaire, qui était à l'origine du Congo belge [...] et donc, on l'a changé de nom (B40).

Ce deuxième plan et ses actions s'inscrivent résolument dans une approche pluraliste en matière d'inclusion, qui valorise la diversité ethnoculturelle et prône sa visibilité dans l'espace public.

Le quatrième instrument opérationnel des institutions bruxelloises en matière d'inclusion est la *Note d'orientation 2019-2024 : promotion du multilinguisme*. Produite en 2019 par le ministre régional chargé de la Promotion du multilinguisme, le libéral flamand Sven Gatz, cette note détaille la vision de ce dernier et présente plusieurs pistes d'action. En ciblant le français, le néerlandais et l'anglais, le document déclare que « [l]a connaissance de ces langues (ou une combinaison de celles-ci) est essentielle pour participer pleinement à la société bruxelloise » (Gatz, 2019, p. 8). La note prévoit également la poursuite de six objectifs stratégiques : (1) cartographier les initiatives existantes en matière de multilingue ; (2) renforcer la maîtrise du français, du néerlandais et de l'anglais chez les enfants bruxellois ; (3) soutenir les entreprises et organisations dans la formation linguistique de leur personnel ; (4) favoriser la cohésion sociale par le développement d'une offre culturelle et sportive qui transcende les communautés linguistiques ; (5) affirmer, à l'international, le leadership de Bruxelles comme région multilingue ; et (6) formaliser la vision régionale en matière de multilinguisme. Cette orientation ne signifie toutefois pas nécessairement une remise en cause du cadre bilingue institutionnel existant. Elle semble plutôt traduire une tentative d'adaptation pragmatique des politiques publiques à la diversification linguistique croissante de la population bruxelloise. Outre la création d'un Conseil bruxellois pour le multilinguisme, la note fait état de plusieurs pistes d'action, comme l'organisation d'une journée bruxelloise du multilinguisme, le développement de la formation bilingue d'enseignants, l'établissement d'un « label multilinguisme » pour souligner l'engagement des entreprises et des organisations.

Cet instrument fait indirectement écho à un ensemble de pratiques linguistiques plus ou moins récentes et formalisées en matière d'accueil de la population dans les services publics communaux et régionaux. Même si ces derniers sont officiellement bilingues, ils fonctionnent principalement en français. Néanmoins, plusieurs acteurs soulignent un changement par « pragmatisme »⁵¹ dans les dernières années concernant la langue de publication des documents et de service à la population. Surtout en réponse à la présence grandissante de ressortissants européens, le recours à l'anglais est de plus en plus important. Un collaborateur néerlandophone du gouvernement

⁵¹ B26, B33.

régional déclare : « Le gouvernement de Bruxelles-Capitale fait en trois langues. C’est le français, le néerlandais et l’anglais. [...] L’anglais, c’est pour prendre en compte les *expats* » (B5). D’autres acteurs font état de l’adoption de l’anglais et de l’arabe comme langues de communication dans les guichets communaux. Un bourgmestre francophone déclare :

On traduit une certaine partie des documents en anglais. Tous les documents informatifs, en fait. Tous les documents officiels continuent à être en français ou en néerlandais. [La commune de] Woluwe-Saint-Lambert fait la même chose, et il y en a d’autres. Et alors, on a certains guichets où on peut garantir d’avoir des personnes qui parlent en anglais. Et de manière officieuse, quand vraiment il y a un problème [...] il y a quelqu’un qui parle turc ou arabe (B27).

Un échevin néerlandophone abonde dans le même sens : « Il y en a beaucoup, beaucoup de textes [en anglais]. Et je crois que même si vous allez surtout du côté de Schaerbeek ou Molenbeek, il y a des textes même en arabe » (B34). Ce recours plus ou moins formalisé à des pratiques multilingues par les administrations publiques à Bruxelles a le potentiel de transformer le rapport des nouveaux arrivants aux langues officielles, comme le remarque ce membre d’une instance consultative flamande : « Il y a certainement une pression pour réduire, en quelque sorte, les attentes en termes d’intégration linguistique [...] [c’est-à-dire] l’apprentissage de l’une des deux langues officielles » (B26). Néanmoins, un certain décalage subsiste entre cette nouvelle réalité sociologique et le cadre institutionnel existant. Un fonctionnaire communal francophone remarque à cet effet : « On est convoqué à réfléchir encore dans une logique francophone et néerlandophone, parce qu’on a un système de contrôle de l’usage des langues. [...] On est passé [aujourd’hui] dans une nouvelle ère, mais pas encore au niveau institutionnel » (B16).

En somme, l’analyse des principaux instruments opérationnels produits par les institutions bruxelloises en matière d’inclusion montre la traduction de certaines orientations normatives dans des dispositifs concrets, ainsi que l’émergence de nouveaux chantiers prioritaires (voir le *Tableau 23*). Les dispositifs de cohésion sociale et du parcours d’accueil pour primo-arrivants poursuivent explicitement les objectifs formalisés dans les décrets et arrêtés d’exécution de la COCOF relatifs à ces matières. Si le premier repose sur une approche plus généraliste, les deux visent une même finalité : lutter contre l’exclusion sociale et, plus implicitement, contre certaines formes de fragmentation sociale et de repli identitaire rapportés dans les discours politiques bruxellois. Malgré le discours politique voulant que ces dispositifs soient culturellement neutres,

le cadre institutionnel bruxellois, dans lequel les matières personnalisables demeurent fortement communautarisées, l'en empêche. En témoigne la place centrale qu'occupe, dans ces deux dispositifs, l'acquisition du français comme condition de la pleine participation à la vie bruxelloise, même si celle-ci ne s'inscrit pas dans un discours de construction identitaire. Ces dispositifs véhiculent également un ensemble de valeurs qui, bien qu'elles puissent être présentées comme universelles, s'ancrent dans la réalité multiculturelle et cosmopolite de la région.

Les pouvoirs publics bruxellois ouvrent par ailleurs deux nouveaux chantiers vers la fin de la période étudiée. D'une part, la lutte contre le racisme et les discriminations, qui était jusqu'à ce moment partiellement intégrée au dispositif de cohésion sociale, fait pour la première fois l'objet de plans d'action régionaux à partir de 2019. Cette institutionnalisation tardive témoigne de l'importance croissante accordée à cet enjeu, désormais traité selon une approche pluraliste misant entre autres sur l'intersectionnalité et la décolonisation des espaces publics. D'autre part, la promotion du multilinguisme s'impose également comme un objet d'intervention publique plus explicite. Les mesures proposées, peu structurantes, s'expliquent en partie par le cadre institutionnel évoqué précédemment, qui rend difficiles les réformes en matière linguistique. Elles n'en conservent pas moins une portée symbolique importante, en ce qu'elles signalent une volonté, au sein de la classe politique bruxelloise, de ne plus penser uniquement la région à travers le prisme des communautés française et flamande.

Tableau 23. Instruments opérationnels bruxellois en matière d'inclusion

Instruments opérationnels	Principaux objectifs	Exemples de mesures
Dispositif de cohésion sociale (1991 et 2006)	- Soutenir l'accueil des primo-arrivants - Favoriser l'apprentissage du français - Encourager le mieux vivre-ensemble - Développer l'autonomie de la personne	- Programme quinquennal de cohésion sociale - Appel à projets Impulsion
Dispositif du parcours d'accueil pour primo-arrivants (2016)	- Accompagner les primo-arrivants dans leur processus d'accueil	- Séances d'information générale sur les droits et devoirs - Formation linguistique en français - Formation à la citoyenneté
Plans d'action régionaux de lutte contre le racisme (2019 et 2023)	- Combattre le racisme et les discriminations pour créer une société fondée sur le respect, la tolérance et la solidarité	- Appels à subventions - Conseil régional bruxellois de lutte contre le racisme - Communication publique inclusive et intersectionnelle
Note d'orientation 2019-2024 : promotion du multilinguisme (2019)	- Favoriser la maîtrise du français, du néerlandais et de l'anglais chez les personnes	- Conseil bruxellois pour le multilinguisme - Journée bruxelloise du multilinguisme - Formation bilingue d'enseignants

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons analysé les représentations identitaires qui sous-tendent les politiques publiques élaborées et mises en œuvre par le gouvernement belge, la Communauté flamande et les institutions bruxelloises. Plus précisément, nous avons mis en lumière, d'une part, les paramètres institutionnels définis par les gouvernements fédéral et flamand, qui influencent en partie l'intervention des institutions bruxelloises et, d'autre part, la manière dont les instruments d'action publique produits par ces dernières sont structurés par les différents cadres de pensée en matière d'inclusion.

Dans un premier temps, nous avons montré dans quelle mesure les autorités publiques belges et flamandes balisent l'intervention des institutions bruxelloises en matière d'inclusion. L'analyse de la répartition des compétences, du régime linguistique et des orientations en matière d'immigration

et d'inclusion de ces deux pouvoirs publics met en lumière deux approches contrastées. D'une part, le gouvernement fédéral ne produit pas explicitement de discours institutionnalisé sur une identité belge moniste, laissant ainsi aux communautés une large marge pour définir leurs propres référents. Il établit néanmoins le fonctionnement des institutions bruxelloises et le régime linguistique du pays. À ce cela, on doit ajouter la réalité démolinguistique de Bruxelles, où le français prédomine. D'autre part, la Communauté flamande développe une approche de l'inclusion davantage centrée sur l'adaptation de immigrants aux normes de la société flamande, la responsabilisation individuelle et la participation active des nouveaux arrivants. Le « modèle bruxellois » qui se dégage de cette analyse ne renvoie toutefois ni à une doctrine institutionnelle parfaitement cohérente ni à un cadre normatif entièrement consolidé. Il désigne plutôt un ensemble de compromis et d'orientations convergeant autour de quelques principes récurrents : la lutte contre l'exclusion sociale, la valorisation de la diversité ethnoculturelle, la promotion du vivre-ensemble et la construction progressive d'une identité régionale distincte des cadres communautaires traditionnels belges. Ce cadre demeure néanmoins traversé par des tensions importantes liées aux structures communautaires, aux enjeux linguistiques et aux rapprochements partiels avec certaines orientations flamandes en matière d'intégration. Dans ce contexte, les institutions bruxelloises jouissent d'une marge de manœuvre importante en matière d'inclusion. Malgré la cogestion historique de la région des communautés flamande et française relativement aux matières personnalisables, l'autonomisation graduelle de la COCOF a permis l'émergence d'instruments d'action publique proprement bruxellois, quoique toujours déterminés sur le plan linguistique. Les institutions bruxelloises demeurent toutefois soumises à l'influence de la Flandre, dont le gouvernement constitue un pouvoir public effectif et incontournable dans la région et dont les partis redessinent, à l'échelle fédérale, les politiques migratoires et les discours sur l'inclusion.

Dans un deuxième temps, nous avons montré que les instruments d'action publique régionaux en matière d'inclusion s'inscrivent dans un cadre de pensée bruxellois. L'étude du contenu des principaux instruments normatifs met en lumière une approche proprement bruxelloise. Celle-ci se caractérise par l'accent mis sur la lutte contre l'exclusion sociale des populations vulnérables, dont l'émancipation et l'autonomisation sont recherchées, ainsi que par la centralité accordée à une identité proprement bruxelloise, distincte des cadres flamand et francophone, et fondée sur le multilinguisme, le cosmopolitisme et la multiculturalité. L'examen des instruments

organisationnels et opérationnels permet de conclure à une traduction partielle de ces orientations dans les structures et les dispositifs créés à Bruxelles. Dans le contexte institutionnel, où les matières personnalisables sont communautarisées, la concrétisation par l'action publique d'une identité bruxelloise multilingue relativement autonome à l'égard des cadres flamand et francophone demeure fortement contrainte par les structures institutionnelles belges. Il existe ainsi un décalage entre ce que prévoient, d'une part, les déclarations gouvernementales et accords de gouvernement et, d'autre part, les dispositifs en matière d'inclusion. En témoigne la centralité de l'apprentissage du français dans les dispositifs de la COCOF et le caractère peu structurant des initiatives en matière de promotion de multilinguisme.

L'examen des instruments normatifs, organisationnels et opérationnels met également en évidence un rapprochement relatif entre les instruments d'action publique bruxellois et flamands en matière d'inclusion. Un premier élément de convergence est lié à l'établissement à Bruxelles en 2013 d'un parcours d'accueil pour primo-arrivants. Ce changement rompt avec la philosophie plus généraliste qui inspirait jusqu'alors les dispositifs bruxellois, et qui consistait à ne pas identifier les personnes issues de l'immigration comme un groupe cible et de s'en tenir uniquement à des critères socio-économiques. Un deuxième élément concerne l'émulation de la Flandre quant à l'obligation de suivi par les primo-arrivants du parcours d'accueil organisé par la COCOF à partir de 2017, ce qui inscrit le dispositif dans une approche beaucoup plus stricte en matière d'inclusion. Toutefois, une différence fondamentale entre les instruments d'action publique bruxellois et flamands réside dans leur gouvernance. Alors que la politique flamande d'intégration civique est mise en œuvre par une agence parapublique, donc directement par l'État, le parcours d'accueil de la COCOF repose principalement sur des associations de la société civile.

Conclusion de la partie I

Le contexte institutionnel belge permet à Bruxelles la cohabitation, voire la concurrence, de deux cadres de pensée distincts en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles : l'un flamand et l'autre associé à l'émergence progressive d'un cadre régional relativement propre au contexte bruxellois. Reposant sur des identités collectives globales différentes, ces cadres structurent le contenu des principaux instruments d'action publique en matière d'inclusion qui sont déployés dans la région par la Communauté flamande et les institutions bruxelloises, notamment la COCOF. La traduction, sur un même territoire, de cadres de pensée discordants en instruments peut générer des tensions normatives entre les acteurs chargés de leur élaboration et de leur mise en œuvre. Ces tensions révèlent des conceptions partiellement divergentes — mais parfois aussi complémentaires — de l'inclusion, de ses finalités et des modalités légitimes de son encadrement par l'action publique. Elles sont particulièrement saillantes dans quatre débats portant sur les parcours d'intégration et d'accueil : (1) la pertinence même de leur mise en place ; (2) les finalités poursuivies ; (3) les contraintes qui y sont associées ; et (4) leur maintien parallèle dans la région. Cette conclusion partielle permet d'explicitier les tensions au cœur de ces débats, telles qu'elles ressortent des chapitres 2 et 3. Elle répond à la question de recherche sur l'articulation entre les cadres de pensée présentée dans l'introduction générale de cette thèse : Comment les cadres de pensée en matière d'inclusion entrent-ils concrètement en tension à Bruxelles ?

Le premier débat suscitant des tensions concerne la **pertinence même de l'établissement de parcours d'intégration et d'accueil** dans la Région de Bruxelles-Capitale. Alors que la Communauté flamande a mis en place un parcours dès 2003, la COCOF a attendu jusqu'en 2015 pour organiser le sien, notamment pour des raisons idéologiques et politiques. D'une part, à la fin des années 1990, les autorités flamandes sont rapidement arrivées à la conclusion de l'utilité de la création d'un parcours d'intégration civique, notamment en ce qui concerne l'apprentissage de la langue néerlandaise et des normes sociales. De ce fait, elles ont institutionnalisé un tel dispositif pour l'ensemble de leur territoire ainsi qu'à Bruxelles, où elles demeurent compétentes pour les matières personnalisables, dont la « politique d'intégration des immigrés ». D'autre part, les autorités bruxelloises francophones, surtout de gauche, ont exprimé beaucoup de réticence quant à l'idée de se doter d'un parcours semblable. Selon elles, un tel dispositif constituait une rupture

avec leur philosophie universaliste d'action publique en matière de lutte contre l'exclusion sociale. Il était aussi perçu comme stigmatisant et violent envers les primo-arrivants, qui seraient entre autres forcés d'apprendre la langue française. Comme le soutient un collaborateur francophone du collège de la COCOF : « Il avait l'aspect idéologique, qui était de dire : “On va obliger des gens à apprendre le français. C'est hyper violent.” [...] C'était de la naïveté de penser que les gens allaient naturellement, petit à petit, apprendre le français » (B40). De plus, les autorités francophones bruxelloises faisaient confiance au milieu associatif pour accueillir dans leurs programmes généralistes les primo-arrivants nécessitant une aide.

Cette première tension tend toutefois à s'atténuer au fil du temps. D'abord, la modification du *Code de la nationalité* à l'initiative du gouvernement fédéral exerce une pression sur les entités fédérées afin qu'elles mettent en place des parcours au terme desquels une attestation est délivrée, celle-ci pouvant servir de preuve d'intégration aux fins d'une demande de nationalité. Ensuite, un certain consensus se dégage finalement au sein de la classe politique bruxelloise quant à la pertinence de l'organisation d'un parcours. Ainsi, la COCOF met en œuvre, à partir de 2015, un parcours d'accueil pour primo-arrivants qui tient compte des sensibilités francophones, notamment en ce qui concerne la manière d'aborder les enjeux liés à l'inclusion. Comme le soutient un fonctionnaire francophone de la COCOF : « C'est très important pour le politique, en tout cas francophone, de venir dire que c'est un parcours d'accueil et pas un parcours d'intégration » (B6). Un représentant francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF abonde dans le même sens en comparant avec le dispositif flamand :

Eux, c'est un parcours d'intégration. Nous, c'est un parcours d'accueil. Et on insiste là-dessus. [...] La notion d'intégration peut avoir une connotation parfois un peu péjorative [...] péjorative dans la mesure où effectivement ça peut renvoyer à des notions, disons, d'assimilation (B25).

Malgré les choix lexicaux de la COCOF, elle adopte toutefois le principe de la Communauté flamande en l'émulant. Comme le remarque un collaborateur néerlandophone du gouvernement flamand à propos des Francophones : « Vingt ans plus tard, on constate qu'ils ont suivi la même voie que la Flandre. Ils ont désormais mis en place un parcours à Bruxelles, qui est en quelque sorte une copie conforme de ce que nous avons en Flandre » (B44).

Un deuxième débat a trait aux **finalités poursuivies respectivement par les parcours d'intégration et d'accueil** de la Communauté flamande et de la COCOF. Malgré les nuances que

permettent d'apporter les décrets et arrêtés flamands, ainsi que les déclarations des autorités politiques du nord du pays, les acteurs bruxellois francophones partagent généralement une lecture opposant les objectifs des deux dispositifs. D'une part, le parcours d'intégration civique viserait plus ou moins explicitement à faire des primo-arrivants de « bons Flamands »⁵². L'intégration serait d'abord et avant tout appréhendée, dans une perspective assimilationniste, par l'apprentissage de la langue et l'adaptation aux valeurs et aux normes sociales du groupe majoritaire. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF soutient :

Du côté flamand, il y a beaucoup plus l'idée que le primo-arrivant doit connaître la Belgique, mais pas tant pour s'y retrouver et pour avoir une insertion qui soit facilitée que pour se conformer aux normes et aux valeurs de la Belgique, c'est-à-dire de la Flandre en l'occurrence (B17).

D'autre part, le parcours d'accueil de la COCOF aurait pour but l'émancipation sociale des primo-arrivants comme individu, et ce, dans le respect de leurs différences et aspirations. Un membre francophone du gouvernement régional déclare :

L'idée, c'est vraiment de ne pas donner un caractère culturel [au parcours d'accueil]. L'*inburgering* flamand implique, je dirais, le fait d'intégrer des valeurs. Tandis que nous, l'idée, c'est finalement de présenter notre modèle social, de proposer des cours de langue et de proposer des cours de citoyenneté (B30).

Un collaborateur francophone du collège de la COCOF abonde dans le même sens en comparant les attentes des Flamands et des Bruxellois envers les primo-arrivants exprimées dans leur dispositif : « Eux veulent qu'ils s'intègrent comme eux [le] veulent. Nous, on veut qu'ils s'intègrent pour être bien » (B9). Dans le même esprit, un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF ajoute : « Du côté francophone bruxellois et wallon, on va plutôt [avoir pour objectif de] donner des outils qui vont favoriser l'inclusion et l'émancipation. Et après les gens en feront ce qu'ils veulent » (B17).

Cette deuxième tension demeure relativement vive, dans la mesure où les acteurs bruxellois francophones continuent de distinguer les deux parcours à partir des finalités différentes qu'ils leur attribuent. Les acteurs bruxellois néerlandophones ne partagent toutefois pas entièrement cette lecture. Ils reconnaissent que l'*inburgering* flamand, tel qu'il a notamment été façonné par la N-VA, tenait compte des préoccupations identitaires du groupe majoritaire, en particulier par l'accent mis sur la langue et les valeurs. Quelques-uns estiment néanmoins que le transfert du portefeuille

⁵² B2, B14, B17, B29, B30, B44.

de l'intégration au libéral Bart Somers, en 2019, a entraîné un certain rééquilibrage vers d'autres enjeux, notamment la participation citoyenne et l'insertion sur le marché du travail. Il convient de rappeler cette déclaration d'un collaborateur néerlandophone du gouvernement flamand :

Il y a eu un parti nationaliste flamand qui s'est emparé du portefeuille [ministériel] de l'intégration et qui a mis davantage l'accent sur les valeurs. Aujourd'hui, les libéraux ont repris le portefeuille et accordent beaucoup plus d'importance à la participation sur le plan socio-économique (B44).

Un troisième débat se rapporte aux **contraintes liées aux parcours d'intégration et d'accueil**. Les acteurs bruxellois, surtout de gauche, sont globalement critiques de trois paramètres du parcours flamand qu'ils associent à une politique de droite plus stricte. D'abord, la Flandre impose dès 2004 à certains primo-arrivants qui s'installent sur son territoire de suivre ce parcours, sous peine de sanctions. Ce paramètre est initialement décrié par la gauche francophone bruxelloise, encore une fois pour des raisons idéologiques et politiques. Comme le souligne un fonctionnaire communal francophone : « [Du] côté francophone, il n'y avait [à l'origine] aucune obligation. La gauche francophone trouvait que l'obligation de s'intégrer était une politique de droite » (B16). Toutefois, cette obligation a progressivement été normalisée ou perçue comme nécessaire, au point que la COCOM a rendu obligatoire le parcours d'accueil à Bruxelles en 2017 et qu'un accord de coopération conclu en 2018 entre la Communauté flamande, la COCOF et la COCOM en a organisé la mise en œuvre.

Ensuite, à partir de 2022, les primo-arrivants doivent réussir un test d'orientations sociales afin d'obtenir l'attestation d'intégration. Un fonctionnaire francophone de la COCOF déclare : « Il y a quelque chose de plus strict, en tout cas, du côté néerlandophone, où il faut réussir un examen » (B6). Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF ajoute : « Il y a un examen de fin de parcours du côté flamand, qu'il n'y a pas du côté bruxellois. Et nous, on ne veut pas qu'il y en ait un, clairement » (B13). L'un de ses collègues, lui aussi francophone, abonde dans le même sens, de manière beaucoup plus critique :

En Flandre, on attend que le primo-arrivant devienne un « bon Flamand », qu'il prouve via des tests qu'il a bien compris ce qu'était la Flandre. Au niveau du néerlandais aussi, ils sont beaucoup plus exigeants. Il y a une exigence de résultats du niveau [linguistique]. Tandis que nous, c'est [plutôt] une obligation de suivi (B14).

Enfin, le parcours devient officiellement payant en 2023, les participants devant désormais acquitter des frais de quelques centaines d'euros. Un responsable francophone du milieu associatif subsidié par la COCOF rejette cette mesure : « Nous, on est tout à fait contre le fait que le parcours

d'accueil devienne payant. Ce n'est pas en discussion à Bruxelles et j'espère que ça ne le deviendra jamais » (B13).

Un quatrième débat renvoie au **maintien parallèle des parcours d'intégration et d'accueil** dans la région. Il fait écho à l'échec de leur cocomisation et à l'impossibilité de mettre en place un parcours proprement bruxellois, alors que les autorités politiques régionales s'étaient engagées dans ce sens. D'une part, le passage du parcours de la COCOF à la COCOM répond d'abord à une logique comptable : il vise à permettre à la première entité de réaliser des économies pour mieux soutenir le secteur de la cohésion sociale. Le contenu du parcours demeure par ailleurs relativement semblable et continue de reposer sur les mêmes opérateurs associatifs, notamment les BAPA. En fait, la principale différence tient au fait que l'accueil et la documentation de ces derniers doivent désormais également être accessibles en néerlandais. D'autre part, la Communauté flamande refuse de confier à la COCOM l'organisation de son parcours d'intégration et maintien, de ce fait, une offre parallèle. Les acteurs néerlandophones justifient officiellement cette décision par l'expérience plus grande acquise du côté flamand, le parcours francophone accusant pour sa part un retard de dix ans. Toutefois, elle repose avant tout sur une profonde méfiance envers les Bruxellois francophones, qui contrôlent la région et n'ont pas été en mesure d'assurer le caractère bilingue des institutions, en particulier des communes.

Le parallélisme des deux parcours est associé à une forme de concurrence et alimente une insatisfaction, surtout chez les acteurs francophones, qui plaident majoritairement pour l'établissement d'un parcours unique bruxellois. D'une part, la concurrence entre les deux parcours est soulignée par de nombreux acteurs. Un fonctionnaire néerlandophone de la Communauté flamande parle d'une « concurrence avec les francophones » (B11) et qualifie les employés des BAPA de « concullègues », un néologisme formé des mots concurrence et collègues. Cette dynamique est liée au mode de financement des structures responsables des parcours et au libre choix des primo-arrivants. Un fonctionnaire néerlandophone de la VGC soutient : « Il y a le [parcours] flamand et le [parcours] francophone. Les gens à Bruxelles peuvent choisir. [...] Donc on est un peu en concurrence » (B43). Un échevin néerlandophone déclare également : « Il y a même la concurrence [entre les deux parcours], parce qu'on reçoit des subsides en fonction du nombre de personnes qui arrivent » (B31). D'autre part, les acteurs francophones perçoivent le

parallélisme des deux parcours comme illogique et inadapté à la réalité bruxelloise. Cette situation est notamment qualifiée de « non-sens » (B1) et de « ridicule » (B42). Un fonctionnaire communal francophone déclare :

Je trouve ça complètement débile. Ça n'a aucun sens de faire ça. Pourquoi je dis que c'est complètement inouï et débile ? Bruxelles est trop petit pour qu'on puisse avoir le luxe de deux types de parcours. [...] Je trouve ça fou d'avoir deux vitesses différentes. Ça ne correspond pas au fait bruxellois (B33).

Cette lecture est partagée par l'un de ses collègues, lui aussi francophone : « Il n'y a pas de sociétés d'accueil flamande et francophone à Bruxelles. Il y a une société bruxelloise, mais les réponses sont structurées autour des communautés [linguistiques]. Ça ne marche pas » (B16).

En somme, ces quatre débats mettent en lumière les principales tensions que les acteurs perçoivent relativement à la cohabitation, dans la région, des cadres de pensée flamand et bruxellois. Ils montrent comment ces cadres s'entrechoquent dans la pratique. En effet, au cours des deux dernières décennies, les parcours d'intégration et d'accueil se sont imposés comme des instruments d'action publique symbolisant la différenciation entre les deux groupes en matière d'inclusion.

Partie II – Analyse du cas montréalais

« Je n'ai pas à demander aux Montréalaises et aux Montréalais de choisir entre le Canada ou le Québec. Pour vous dire franchement, politiquement, moi, je prends les deux. Et si on veut ramener l'enjeu du multiculturalisme par opposition à l'interculturalisme, moi, je pense qu'il y a de bons côtés dans les deux » (P5) — Membre francophone* du comité exécutif montréalais.

« [Avec la Ville de Montréal], ce n'était pas une méfiance du type "je ne t'aime pas." C'était [plutôt] une méfiance du type "toutes les politiques que tu mets en place ne respectent pas l'esprit de la loi 101 et ne respectent pas nos objectifs d'intégration en français" » (P28) — Conseiller politique francophone du gouvernement du Québec.

Introduction de la partie II

Pour bien comprendre les enjeux concernant l'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Montréal et la manière dont les pouvoirs publics y répondent, il est nécessaire de présenter succinctement le contexte qui caractérise cette métropole. Dans une perspective multiniveau, il importe de tenir compte de plusieurs éléments pour bien le comprendre, notamment le rapport entre les anglophones et les francophones, le fonctionnement des institutions politiques compétentes sur le territoire, la structuration de la vie partisane aux différentes échelles de pouvoir, les dynamiques démographiques et migratoires, ainsi que les principaux équilibres linguistiques.

Le contexte sociologique montréalais

Au Canada, il est généralement reconnu que « l'histoire de la relation entre les francophones et les anglophones en est une de compétition entre deux collectivités engagées dans la construction et le maintien d'une société » (Breton, 2005, p. 77). Plusieurs moments et périodes du passé ont marqué cette relation conflictuelle entre ces deux groupes linguistiques, entre autres : la Conquête de la colonie de la Nouvelle-France par les Britanniques en 1759-1760 ; la répression de la rébellion des Patriotes par la Couronne britannique en 1837-1839 ; les attentats terroristes du Front de libération du Québec dans les années 1960 et l'utilisation des pouvoirs d'exception du gouvernement central pour mater le mouvement indépendantiste québécois lors de la crise d'Octobre 1970 ; la victoire du Parti québécois (PQ) aux élections provinciales de 1976, marquant l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement québécois se réclamant ouvertement du souverainisme ; l'essor d'un important mouvement indépendantiste québécois dans les années 1970 ; l'organisation de deux référendums sur la souveraineté du Québec en 1980 et 1995.

Les germes de ce conflit reposent entre autres sur la domination économique et sociale de la minorité anglophone sur la majorité numérique francophone au Québec, largement cantonnée dans le rôle d'une main-d'œuvre pauvre et exploitable (Warren, 2004). Catholiques, ruraux et faiblement scolarisés, les Canadiens français ont été largement tenus éloignés des sphères de pouvoir et d'influence économique. Ils en ont été exclus par une petite élite anglophone protestante contrôlant le milieu des affaires et pratiquant une politique de discrimination (Dofny & Rioux, 1962). Ensuite, une fois que le retard économique a été en voie de rattrapage dans les années 1960

et 1970 avec l'avènement d'une nouvelle élite francophone (McRoberts & Posgate, 1983), le conflit entre les deux groupes s'est en partie déplacé sur le terrain constitutionnel. Dès lors, le gouvernement du Québec a commencé à réclamer davantage de pouvoirs afin de poursuivre son développement, répondre à ses besoins propres et préserver son caractère distinct (Bélanger, 1999).

Ce conflit se transpose aussi sur le plan symbolique, alors que s'opposent deux visions du Canada, qui se sont développées à travers les dernières décennies (McRoberts, 1997). D'une part, le gouvernement fédéral et la majorité d'expression anglaise qu'il représente opèrent selon une représentation du Canada comme un État mononational et multiculturel, où la communauté politique est composée d'individus égaux en droit et dénuée de culture majoritaire (Kymlicka, 1998). Selon cette vision, les minorités francophones et la nation québécoise ne sont que des groupes ethnoculturels comme les autres au sein de la grande mosaïque culturelle canadienne (Rocher, 1973). Une autre dimension fondamentale de cette vision est le principe de l'égalité des provinces, ce qui revient à refuser au Québec tout pouvoir que ne possèderaient pas les autres provinces majoritairement anglophones. D'autre part, le gouvernement du Québec et la minorité nationale d'expression française qu'il représente conçoivent d'abord le Canada comme un État fédéral multinational et interculturel, où la communauté politique est composée de groupes nationaux ayant la légitimité de légiférer afin d'assurer leur pérennité culturelle et linguistique (Gagnon & Iacovino, 2006 ; Taylor, 2019). Selon cette vision asymétrique et multinationale, le Québec, en tant que nation minoritaire et fondatrice du Canada et seul État majoritairement francophone en Amérique du Nord, doit pouvoir jouir de compétences asymétriques afin de préserver sa singularité culturelle et linguistique. Ces demandes du Québec attaquent de front la vision mononationale et symétrique dominante de la fédération.

Le contexte institutionnel montréalais

Le Dominion du Canada est un État fédéral où la souveraineté et les compétences sont partagées entre un gouvernement central et dix gouvernements provinciaux (Brun, 2013 ; Poirier, 2009). La répartition de ces domaines entre ces deux ordres de gouvernement est prévue par les articles 91 à 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et un ensemble de lois (voir le *Tableau 24*). Ainsi, le gouvernement fédéral exerce des compétences exclusives dans des domaines tels que la défense, la politique monétaire, le droit criminel et la naturalisation des aubains, c'est-à-dire l'attribution

de la citoyenneté canadienne. Les provinces disposent, quant à elles, de compétences exclusives en matière d'hôpitaux et d'éducation. L'agriculture et l'immigration relèvent de compétences concurrentes, les lois fédérales prévalant en cas de conflit avec des lois provinciales. De plus, les provinces sont responsables des institutions municipales sur leur territoire, auxquelles il délègue des pouvoirs à travers l'adoption de lois. Les municipalités s'occupent notamment des loisirs et de la culture, du développement économique local et de la sécurité publique.

Tableau 24. Répartition des compétences au Canada entre les ordres de gouvernement

Ordre de gouvernement	Domaines de compétence
Autorité fédérale	Assurance-chômage ; armée ; affaires autochtones ; banques ; cours monétaire et monnayage ; naturalisation des aubains (citoyenneté) ; loi criminelle ; pénitenciers ; recensement et statistiques ; service postal
Provinces	Administration de la justice provinciale ; éducation ; santé ; aide sociale ; hôpitaux et asiles ; ressources naturelles ; institutions municipales ; prisons publiques
Municipalités (au Québec)	Culture, loisirs, activités communautaires et parcs ; développement économique local ; environnement ; habitation ; nuisances ; production d'énergie et systèmes communautaires de télécommunication ; salubrité ; sécurité publique ; transport

Les membres des assemblées législatives au pays, comme la Chambre des communes au fédéral et l'Assemblée nationale du Québec au provincial, sont élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour. Le chef du parti ayant remporté la pluralité des sièges, en obtenant la confiance de l'assemblée, forme le gouvernement et choisit ses ministres parmi les députés membres de sa formation politique. La représentation de l'île de Montréal à l'Assemblée nationale du Québec a diminué, passant de 30 députés en 2001 à 28, puis à 27 en 2012 (Commission de la représentation électorale du Québec, 2002, 2012). À la Chambre des communes du Canada, la proportion de députés québécois a également chuté, passant d'environ 24,9 % (75 sur 301) en 2001 à 23,1 % (78 sur 338) en 2023 (Directeur général des élections du Canada, 2001 ; Élections Canada, 2023).

La gouvernance montréalaise se caractérise par la superposition de plusieurs pouvoirs publics : le gouvernement fédéral canadien, le gouvernement provincial québécois, l'agglomération de Montréal, la Ville de Montréal et ses 19 arrondissements, ainsi que 15 municipalités indépendantes dites « défusionnées ». La manière dont les institutions montréalaises sont aujourd'hui structurées

résulte de deux réformes successives (Tomàs, 2012). D'une part, la réorganisation municipale de 2002, menée par le gouvernement du Québec, a regroupé les 28 municipalités de l'île en une seule entité. L'objectif affiché était d'harmoniser les services publics et d'assurer une plus grande équité fiscale sur le territoire. En arrière-plan, on observe également une lutte linguistique : l'ancienne Ville de Montréal est majoritairement francophone, tandis que plusieurs des municipalités fusionnées sont officiellement bilingues, mais comptent une population majoritairement anglophone. D'autre part, la réforme de 2006, orchestrée à la suite d'une alternance au pouvoir à Québec, a permis à 15 d'entre elles de se reconstituer à la suite d'un vote référendaire, en procédant à une « défusion » (Drouilly & Gagnon, 2004). À cet effet, Nadine Pierrevelchin (2007, p. 82) souligne qu'« être anglophone constitue un facteur de positionnement en faveur de la défusion dans le débat opposant les fusionnistes et les défusionnistes sur l'île de Montréal ». En somme, c'est donc au début des années 2000 que la Ville de Montréal prend la forme qu'on lui connaît aujourd'hui, avec sa structure décentralisée comptant une « ville-centre » et 19 arrondissements relativement autonomes (Jouve, 2006).⁵³

Le fonctionnement des institutions de la métropole est déterminé par la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (RLRQ, c. C-11.4), une loi de l'Assemblée nationale. D'une part, l'administration centrale de Montréal est responsable des compétences générales pour la municipalité, comme le budget et les finances, le transport et la mobilité, les grands projets urbains, le développement économique local. Elle dispose d'un conseil municipal — qui se compose de 65 élus, soit le maire, le président du conseil municipal, les 18 maires d'arrondissement et 45 autres conseillers de la ville — et d'un comité exécutif, où siège le maire, élu au suffrage universel, ainsi que d'une vingtaine d'élus municipaux à qui il délègue ses responsabilités. D'autre part, les arrondissements s'occupent des affaires locales, telles que l'entretien des rues et des espaces verts, les loisirs, la culture et l'urbanisme. Chacun dispose d'un conseil, composé d'un maire élu au suffrage universel et de cinq à douze conseillers selon la taille de l'arrondissement.

⁵³ Les 19 arrondissements de la Ville de Montréal sont : Ahuntsic-Cartierville, Anjou, Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, Lachine, LaSalle, Le Plateau-Mont-Royal, le Sud-Ouest, l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève, Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, Montréal-Nord, Outremont, Pierrefonds-Roxboro, Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, Rosemont–La Petite-Patrie, Saint-Laurent, Saint-Léonard, Verdun, Ville-Marie, Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension.

Certains siègent également au conseil municipal en tant que conseillers de la ville, tandis que d'autres n'exercent leurs fonctions qu'au niveau de l'arrondissement.

En adoptant la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (RLRQ, c. E-20.001), l'Assemblée nationale crée en 2004 l'agglomération de Montréal, un organe délibérant et supramunicipal. Selon le *Décret 1229-2005*, son conseil se compose, d'une part, du maire et de 15 conseillers de la Ville de Montréal et, d'autre part, des maires des 14 villes reconstituées ainsi que d'un représentant additionnel de Dollard-des-Ormeaux — ce second groupe rassemblant une majorité de municipalités officiellement bilingues. Le conseil d'agglomération est responsable de l'adoption des règlements et de l'autorisation des dépenses associées aux services communs, dont les services d'urgence, le transport collectif et le logement social.

Le contexte politique montréalais

Les systèmes de partis canadiens, québécois et montréalais ne sont pas intégrés (Johnston, 2017), c'est-à-dire que ce sont des formations politiques relativement distinctes qui se présentent aux élections fédérales, provinciales et municipales.⁵⁴

Au fédéral, les principaux partis représentés à la Chambre des communes sont le Parti libéral du Canada (PLC), le Parti conservateur du Canada (PCC) (né de la fusion en 2003 de l'Alliance canadienne et du Parti progressiste-conservateur), le Nouveau Parti démocratique (NPD), le Bloc québécois (BQ) — un parti indépendantiste — et le Parti vert. Historiquement, la vie politique canadienne a été largement dominée par le PLC (Gidengil et al., 2012). Ce parti centriste combine un libéralisme social et économique avec une approche interventionniste, ayant joué un rôle majeur dans le développement de l'État fédéral et dans l'extension de son action à des domaines relevant normalement des provinces afin d'assurer une certaine équité entre les régions du pays (Boily, 2019). Le PCC, quant à lui, se caractérise par ses orientations de centre droit, son conservatisme

⁵⁴ Réjean Pelletier et Éric Bélanger (2017, p. 183) soulignent cependant que « durant presque 70 ans, soit de 1867 à 1936, les partis provinciaux québécois ne sont pratiquement que de simples succursales des partis du même nom œuvrant sur la scène fédéral ».

fiscal et social, ainsi que son attachement au principe fédéral respectant l'autonomie provinciale, promouvant ainsi un État fédéral minimal (Ives, 2009 ; Macfarlane, 2017).

Au provincial, les principaux partis représentés à l'Assemblée nationale sont le Parti libéral du Québec (PLQ), le PQ, la Coalition Avenir Québec (CAQ) (née en partie des cendres de l'Action démocratique du Québec, active de 1994 à 2012) et Québec solidaire (QS), un parti de gauche, progressiste et souverainiste, avec un électorat urbain. Si les deux premières formations politiques ont alterné au pouvoir dans les cinquante dernières années (Pelletier & Bélanger, 2017), la CAQ gouverne la province depuis 2018. D'abord, le PLQ est un parti de centre, reconnu pour sa défense des droits et libertés des individus et des minorités, en particulier la communauté historique anglophone (Lemieux, 2008). Favorable au maintien du Québec au sein du Canada, il plaide timidement pour un fédéralisme renouvelé reconnaissant davantage les particularités et les demandes autonomistes de la province (Santafé & Mathieu, 2019). Ensuite, le PQ est un parti nationaliste et indépendantiste de centre gauche. S'inscrivant dans la tradition sociale-démocrate, il milite pour le développement d'un État-providence québécois et pour l'émancipation politique, économique, culturelle et sociale de la majorité francophone (Collette & Pétry, 2012). Sur le plan constitutionnel, il prône ainsi la sécession du Québec vis-à-vis du Canada. Finalement, la CAQ est un parti relativement jeune, souvent présenté comme de centre droit, nationaliste sans être indépendantiste, qui promeut à la fois la protection de l'identité québécoise et un État efficace, c'est-à-dire moins interventionniste (Boily, 2018). En faveur du maintien du Québec dans l'ensemble canadien, elle demeure attachée à la protection de la langue française et des particularités culturelles de la province. Alors que le PQ et la CAQ s'appuient essentiellement sur le vote francophone, le PLQ courtise quant à lui la communauté anglophone, ainsi que les minorités ethnoculturelles et les personnes issues de l'immigration (Bélanger et al., 2022).

Au municipal, plusieurs partis politiques se sont succédé au pouvoir dans les trente dernières années : Vision Montréal (1994-2001), Union Montréal (2001-2012), l'Équipe Denis Coderre pour Montréal (2013-2017), ainsi que Projet Montréal (2017-2025). Même si les partis municipaux au Québec sont fréquemment présentés comme de larges coalitions hétéroclites se réclamant d'une idéologie apolitique et portés par la personnalité de leur chef (Bherer & Breux, 2011), Anne Latendresse et Winnie Frohn (2011) soulignent toutefois l'existence de différences

programmatiques entre les formations politiques montréalaises. Ainsi, Vision Montréal, fondé en 1994 par Pierre Bourque, ancien directeur du Jardin botanique, est qualifié de populiste de centre droit (Belley, 2003) et illustre bien le modèle d'un parti structuré autour de son chef. Union Montréal, pour sa part, est mis sur pied en 2001 par Gérald Tremblay, ex-ministre libéral, à la suite des réorganisations municipales. Il prend la forme d'une coalition regroupant à la fois des conseillers conservateurs et progressistes, tout en cherchant à séduire les villes fusionnées et en défendant un renforcement de l'autonomie des arrondissements (Collin & Tomàs, 2005). Projet Montréal, lancé en 2001 par Richard Bergeron, urbaniste spécialiste du transport, se distingue par une orientation progressiste et par son attention aux enjeux de mobilité, d'étalement urbain et de démocratie participative. Enfin, l'Équipe Denis Coderre pour Montréal, fondée en 2013 par l'ancien ministre libéral fédéral, reprend l'héritage centriste d'Union Montréal tout en courtisant les arrondissements issus des anciennes banlieues. Elle emprunte aussi au style personnaliste de Vision Montréal, misant sur la figure charismatique de son chef.

Sur le plan électoral, un clivage territorial distingue les arrondissements urbains de l'ancienne Ville de Montréal de ceux issus des anciennes banlieues fusionnées (Latendresse & Frohn, 2011). Ces dernières concentrent la minorité anglophone ainsi qu'une forte proportion de personnes immigrantes et de communautés ethnoculturelles, faisant coïncider le clivage territorial avec des clivages linguistiques et identitaires. Les succès électoraux d'Union Montréal face à Vision Montréal (Drouilly, 2010), puis l'alternance entre l'Équipe Denis Coderre pour Montréal et Projet Montréal, illustrent cette dynamique.

Même si les systèmes de partis ne sont pas intégrés, il peut y avoir des affinités idéologiques entre les niveaux de pouvoir. Un certain alignement existe, notamment entre le PLC et le PLQ sur le libéralisme, entre QS et le NPD sur le progressisme, ainsi qu'entre le PQ et le BQ sur l'indépendantisme. Comme le remarquent Laurence Bherer et Sandra Breux (2012, p. 172-173) dans le cas des partis municipaux, « il n'y a pas d'affiliation partisane, du moins officielle, avec les partis politiques provinciaux et fédéraux ». Toutefois, les maires de Montréal ont tous eu ou développé des affinités partisans avec les formations fédérales et provinciales. Ainsi, Jean Doré a été attaché de presse du chef péquiste René Lévesque ; Pierre Bourque s'est présenté comme candidat adéquiste aux élections de 2003 ; Gérald Tremblay et Denis Coderre ont été ministres

libéraux respectivement au provincial et au fédéral ; enfin, Valérie Plante a siégé au conseil d'administration de l'Institut Broadbent, un groupe de réflexion (*think tank*) progressiste portant le nom d'un ancien chef néodémocrate.

Les contextes démographique et migratoire montréalais

Le poids démographique du Québec dans l'ensemble canadien est relativement faible et en recul. La population du pays est passée de 27 463 550 habitants en 1990 à 39 527 986 en 2023, et la part du Québec de 25,3 % à 22,2 % (Statistique Canada, 2025b). À l'inverse, le poids de la ville de Montréal dans la province a progressé. Sa population est passée de 1 017 666 habitants en 1991 à 1 762 949 en 2021, soit une croissance de 73 %, et sa part au Québec de 14,5 % à 21,6 % (Statistique Canada, 2017a, 2023a).

L'agglomération de Montréal accueille la plupart des immigrants venant s'installer au Québec. Au Canada, la catégorie « immigrant » est généralement défini comme :

[U]ne personne qui est, ou qui a déjà été, un immigrant reçu ou résident permanent. Il s'agit d'une personne à qui les autorités de l'immigration ont accordé le droit de résider au Canada en permanence. Les immigrants qui ont obtenu la citoyenneté canadienne par naturalisation sont compris dans ce groupe (Statistique Canada, 2023b).

Cette catégorie est à distinguer de celle des résidents permanents, qui « désigne une personne d'un autre pays dont le lieu de résidence habituel est le Canada et qui est titulaire d'un permis de travail ou d'un permis d'études ou qui a demandé le statut de réfugié (demandeur d'asile) » (Statistique Canada, 2025c). Ainsi, entre 2001 et 2023, l'agglomération a comptabilisé, en moyenne annuelle, environ 32 300 immigrants venant s'installer sur son territoire (Statistique Canada, 2025d), alors que le Québec dans son ensemble a accueilli durant cette période environ 46 600. De plus, la part d'immigrants dans la population du Québec à l'extérieur de la Région métropolitaine de Montréal ne s'élève seulement qu'à 2,3 % en 2001 et 4,6 % en 2021 (Observatoire du Grand Montréal, 2025).

La proportion de personnes immigrantes dans la population montréalaise a également connu une croissance importante dans les dernières décennies. En 1996, les immigrants représentaient 26,5 % et les résidents non permanents 1,9 % de la population totale de l'agglomération de Montréal, alors évaluée à 1 749 855 habitants (Service du développement économique, 2021). En 2021, ces

proportions étaient passées à 33,3 % pour les immigrants et 7,1 % pour les résidents non permanents, la population totale de l'agglomération atteignant 1 959 360 habitants. Cette même année, les principaux lieux de naissance de la population immigrante dans l'agglomération de Montréal étaient : Haïti pour 48 570 personnes, l'Algérie pour 44 925, la France pour 42 245, le Maroc pour 37 215 pour, la Chine pour 32 815, l'Italie pour 32 485, les Philippines pour 24 690 et le Liban pour 20 215.

Les dynamiques migratoires varient d'un arrondissement à l'autre. Historiquement, les nouveaux arrivants se sont installés à Montréal le long du boulevard Saint-Laurent, qui s'étend du nord au sud et divise symboliquement l'île, dans l'imaginaire collectif, en une section anglophone à l'ouest — surnommé le West Island — et une section francophone à l'est (Poulot, 2007). Ce boulevard traverse plusieurs quartiers qui ont été nommés afin de reconnaître la présence et la contribution de communautés issues de l'immigration au développement de la ville, comme le Quartier Chinois dans Ville-Marie, la Petite Italie dans Rosemont–La Petite-Patrie, ainsi que la Petite Grèce dans Parc-Extension ; même si les deux derniers n'abritent plus véritablement les communautés d'origine (Germain & Poirier, 2007). D'autres secteurs ont également la réputation d'accueillir des populations issues de l'immigration récente et ancienne, comme Saint-Léonard pour les Italiens, Saint-Laurent pour la communauté moyen-orientale, Griffintown pour les Irlandais, Montréal-Nord pour les Haïtiens, la Petite-Bourgogne pour la communauté noire anglophone en provenance des Antilles britanniques. Enfin, Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce et Parc-Extension sont généralement considérés comme des quartiers d'arrivée ou de transit (Poirier, 2006), où s'établissent souvent, pour quelques années, des personnes au profil socio-économique plus précaire et ayant une maîtrise insuffisante de la langue française.

Sur le plan statistique, l'évolution du poids démographique des immigrants et des résidents permanents dans les arrondissements de la Ville de Montréal entre 2001 et 2021 montre une diversification de l'origine de leur population (voir le *Tableau 25*). Si plusieurs arrondissements affichent à la fin de cette période une forte proportion d'immigrants, neuf d'entre eux dépassent la moyenne montréalaise de 33,4 %, en particulier Saint-Laurent (51,6 %), Ahuntsic-Cartierville (38,3 %), Saint-Léonard (47 %), Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (42,7 %) et Pierrefonds-Roxboro (41,4 %). En 2023, les personnes immigrantes représentent la majorité de la population

à Saint-Laurent, et presque autant à Saint-Léonard. Tous les arrondissements ont vu croître ce groupe entre 2001 et 2021, à l'exception de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (-1,9 %) et Villieray–Saint-Michel–Parc-Extension (-3,4 %), qui demeurent davantage des quartiers d'arrivée que d'installation. Onze d'entre eux ont connu une augmentation supérieure à la moyenne montréalaise de + 5,9 %, comme Anjou (+ 18,8 %), l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève (+ 15,3 %), Pierrefonds-Roxboro (+ 13,6 %) et Montréal-Nord (+ 12,9 %).

*Tableau 25. Évolution du poids démographique des immigrants dans les arrondissements
montréalais entre 2001 et 2021*

Arrondissements de la Ville de Montréal	Population totale (2001)	Proportion d'immigrants (2001)	Population totale (2021)	Proportion d'immigrants (2021)	Variation (2001 – 2021)
Ahuntsic-Cartierville	122 365	32,9 %	130 745	38,3 %	+ 5,5 %
Anjou	37 680	18,1 %	42 290	36,9 %	+ 18,8 %
Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce	162 235	44,7 %	167 510	42,7 %	- 1,9 %
Lachine	39 320	12,1 %	44 540	23,8 %	+ 11,7 %
LaSalle	73 105	24,8 %	80 215	35,3 %	+ 10,5 %
Le Plateau-Mont-Royal	100 010	21,4 %	103 685	23,5 %	+ 2,0 %
Sud-Ouest	65 305	18,6 %	82 480	26,0 %	+ 7,4 %
Île-Bizard–Sainte-Geneviève	16 805	12,5 %	18 140	27,8 %	+ 15,3 %
Mercier–Hochelaga-Maisonneuve	125 005	12,1 %	136 695	22,6 %	+ 10,5 %
Montréal-Nord	82 260	26,5 %	85 430	39,3 %	+ 12,9 %
Outremont	22 690	22,1 %	23 750	24,1 %	+ 2,0 %
Pierrefonds-Roxboro	59 925	27,8 %	69 865	41,4 %	+ 13,6 %
Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles	99 720	17,8 %	105 490	26,5 %	+ 8,7 %
Rosemont–La Petite-Patrie	128 985	17,6 %	138 740	21,6 %	+ 3,9 %
Saint-Laurent	76 625	48,5 %	100 860	51,6 %	+ 3,1 %
Saint-Léonard	69 520	38,5 %	77 410	47,0 %	+ 8,5 %
Verdun	59 490	14,4 %	68 800	24,6 %	+ 0,2 %
Ville-Marie	69 410	26,8 %	102 400	31,4 %	+ 4,7 %
Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension	144 705	41,3 %	144 175	37,9 %	- 3,4 %
Ville de Montréal	1 555 160	27,5 %	1 723 225	33,4 %	+ 5,9 %
Québec	7 396 990	9,5 %	8 308 480	14,6 %	+ 5,0 %
Canada	31 021 251	17,6 %	36 328 475	23 %	+ 5,5 %

Sources : Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (2007, p. 97), MIFI (2025, p. 21), Statistique Canada (2017b, 2025e).

Montréal apparaît également comme une ville de choix pour les résidents non permanents (voir le *Tableau 26*), qui représentent 7,5 % de sa population en 2021, contre 2,5 % pour le Québec et le Canada. Quatre arrondissements dépassent aujourd'hui la moyenne montréalaise, comme Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (11,8 %), Le Plateau-Mont-Royal (15,3 %), Ville-Marie (19,8 %) et Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension (10 %). Entre 2001 et 2021, le nombre de

résidents non permanent a aussi crû de 5,7 % à Montréal, comparativement à 1,9 % au Québec et au Canada. En plus de Montréal-Nord (+ 6,7 %), ce sont les mêmes arrondissements qui enregistrent une augmentation supérieure à la moyenne de la ville : Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (+ 7,7 %), Le Plateau-Mont-Royal (+ 11,7 %), Ville-Marie (+ 14,7 %) et Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension (+ 7,4 %).

*Tableau 26. Évolution du poids démographique des résidents non permanents dans les
arrondissements montréalais de 2001 à 2021*

Arrondissements de la Ville de Montréal	Population totale (2001)	Proportion de résidents non permanents (2001)	Population totale (2021)	Proportion de résidents non permanents (2021)	Variation (2001 et 2021)
Ahuntsic-Cartierville	122 365	1,8 %	130 745	5,2 %	+ 3,4 %
Anjou	37 680	0,5 %	42 290	4,0 %	+ 3,5 %
Côte-des-Neiges– Notre-Dame-de-Grâce	162 235	4,2 %	167 510	11,8 %	+ 7,7 %
Lachine	39 320	0,6 %	44 540	5,6 %	+ 5,0 %
LaSalle	73 105	1,2 %	80 215	6,9 %	+ 5,7 %
Le Plateau-Mont- Royal	100 010	3,6 %	103 685	15,3 %	+ 11,7 %
Sud-Ouest	65 305	1,3 %	82 480	5,8 %	+ 4,5 %
Île-Bizard–Sainte- Geneviève	16 805	0,4 %	18 140	1,2 %	+ 0,8 %
Mercier–Hochelaga- Maisonnette	125 005	0,7 %	136 695	4,9 %	+ 4,2 %
Montréal-Nord	82 260	0,8 %	85 430	7,5 %	+ 6,7 %
Outremont	22 690	1,6 %	23 750	4,5 %	+ 2,9 %
Pierrefonds-Roxboro	59 925	0,8 %	69 865	2,4 %	+ 1,6 %
Rivière-des-Prairies– Pointe-aux-Trembles	99 720	0,2 %	105 490	1,1 %	+ 0,9 %
Rosemont–La Petite- Patrie	128 985	1,1 %	138 740	6,0 %	+ 4,9 %
Saint-Laurent	76 625	1,5 %	100 860	5,4 %	+ 3,9 %
Saint-Léonard	69 520	1,2 %	77 410	3,5 %	+ 2,3 %
Verdun	59 490	1,7 %	68 800	6,2 %	+ 4,5 %
Ville-Marie	69 410	5,1 %	102 400	19,8 %	+ 14,7 %
Villeray–Saint- Michel–Parc- Extension	144 705	2,6 %	144 175	10,0 %	+ 7,4 %
Ville de Montréal	1 555 160	1,9 %	1 723 225	7,5 %	+ 5,7 %
Québec	7 396 990	0,5 %	8 308 480	2,5 %	+ 1,9 %
Canada	31 021 251	0,6 %	36 328 475	2,5 %	+ 1,9 %

Sources : Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (2007, p. 97), MIFI (2025, p. 21), Statistique Canada (2023a, 2025e).

Le contexte linguistique montréalais

Les données sur la première langue officielle parlée et sur la langue maternelle entre 1996 et 2001 à Montréal, au Québec et au Canada constituent de bons indicateurs pour évaluer le poids démographique et les rapports entre les deux principaux groupes linguistiques (Statistique Canada, 2019, 2025a).

À l'échelle du pays, durant cette période, la proportion de Canadiens déclarant l'anglais comme première langue officielle parlée est passée de 73,3 % à 75,5 %, le français de 24,1 % à 21,4 %, et la maîtrise des deux langues de 0,9 % à 1,3 %. Pour sa part, la proportion déclarant l'anglais comme langue maternelle est passée de 60,1 % à 54,9 %, le français de 23,6 % à 19,6 %, et les langues tierces de 16,3 % à 21,4 %. On observe donc à l'échelle du pays une majorité anglophone appréciable et une forte minorité francophone. L'anglais y progresse comme première langue officielle parlée, malgré son déclin comme langue maternelle, contrairement au français, en déclin pour les deux indicateurs.

À l'échelle provinciale, de 1996 à 2001, la proportion de Québécois déclarant le français comme première langue officielle parlée est passée de 84,6 % à 82,2 %, l'anglais de 11,9 % à 13 %, et les deux langues de 2,4 % à 0,9 %. Pour sa part, la proportion déclarant le français comme langue maternelle est passée de 82,1 % à 74,9 %, l'anglais de 8,4 % à 7,9 %, et une langue tierce de 9,5 % à 13,9 %. On observe donc au Québec une large majorité francophone ainsi qu'une faible minorité anglophone. Le français y est en déclin à la fois comme première langue officielle parlée et comme langue maternelle, alors que l'anglais progresse pour le premier indicateur et que les langues tierces connaissent la progression la plus importante.

À l'échelle de la ville, pendant cet intervalle, la proportion de Montréalais déclarant le français comme première langue officielle parlée est passée de 69,1 % à 62,7 %, l'anglais de 20,7 % à 26,3 %, et les deux langues de 6,7 % à 8,7 %. Pour sa part, la proportion déclarant le français comme langue maternelle est passée de 59,9 % à 47 %, l'anglais de 11,3 % à 13 %, et une autre langue de 28,8 % à 32,8 %. On observe donc à Montréal une majorité francophone et une minorité anglophone. Comme au Québec, le français tend à décliner pour les deux indicateurs, le groupe de

personnes l'ayant comme langue maternelle devenant même minoritaire, alors que l'anglais progresse.

En somme, plusieurs éléments contextuels permettent de mieux comprendre le cas montréalais. Cette métropole est un lieu de rencontre et de luttes symboliques entre les collectivités canadienne anglophone et québécoise francophone : alors que la première est majoritaire à l'échelle du pays et minoritaire à l'échelle de la ville, la seconde est minoritaire au Canada et majoritaire au Québec et à Montréal. Elle s'inscrit aussi dans un système de gouvernance multiniveau complexe où plusieurs ordres de gouvernement interviennent : le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et la Ville de Montréal, composée d'une ville-centre de 19 arrondissements relativement autonomes. Sur le plan politique, Montréal présente trois systèmes de partis relativement indépendants — un fédéral canadien, un provincial québécois et un municipal montréalais — qui se superposent et sont structurés par des clivages politiques sensiblement distincts. Historiquement, Montréal accueille la majorité des immigrants venus au Québec, et sa population se diversifie progressivement quant à leurs origines ethnoculturelles, les personnes ayant le français comme langue maternelle formant aujourd'hui un groupe minoritaire. Enfin, la ville compte une majorité francophone qui se fragilise et une minorité anglophone qui se maintient ou croît légèrement : le français recule, tandis que l'anglais et d'autres langues progressent.

Chapitre 4. Identités collectives et cadres d'inclusion à Montréal

Au Canada, Montréal est historiquement le lieu de contact entre les « deux solitudes » du pays, pour reprendre l'expression de l'écrivain Hugh MacLennan servant à décrire l'isolement existant entre les Canadiens anglais et les Canadiens français, dont une grande majorité sont devenus, dans la seconde moitié du XX^e siècle, des Québécois. Si le Canada anglophone et le Québec francophone sont généralement considérés aujourd'hui comme les principales appartenances politico-territoriales, plusieurs transformations sociopolitiques survenues dans les trente dernières années invitent à réévaluer, d'une part, leur résonance et leur signification à Montréal et, d'autre part, les cadres de pensée en matière d'inclusion qui leur sont associés. Parmi ces changements figurent, entre autres : la croissance de la population issue de l'immigration internationale ; le « tournant identitaire » sur la scène politique québécoise, depuis la crise des accommodements raisonnables entre 2006 et 2008, concernant la place du religieux dans l'espace public, les seuils d'admission des candidats à l'immigration et le statut du français à Montréal ; l'affirmation d'une identité montréalaise d'un certain fait municipal, soit l'importance institutionnelle et politique grandissante de Montréal comme gouvernement de proximité.

La question des entités politiques d'appartenance est particulièrement cruciale pour le vivre-ensemble à Montréal, qui accueille un nombre important de nouveaux arrivants et abrite aujourd'hui plusieurs minorités ethnoculturelles. Ce chapitre répond, pour le cas montréalais, aux quatre questions de recherche sur les identités collectives et les cadres de pensée en matière d'inclusion présentées dans l'introduction générale de cette thèse :

- Comment les acteurs des politiques d'inclusion appréhendent-ils la prégnance des identités collectives québécoise, canadienne et montréalaise à Montréal ?
- Comment ces acteurs définissent-ils les éléments constitutifs de ces différentes identités collectives ?
- Comment ces acteurs définissent-ils les paramètres généraux des cadres de pensée québécois, canadien et montréalais en matière d'inclusion ?
- Comment ces acteurs appréhendent-ils les attentes spécifiques en matière d'inclusion associées à ces cadres de pensée ?

Ce chapitre a pour objectif de comprendre comment les acteurs des politiques d'inclusion à Montréal conçoivent les différentes identités collectives globales en présence, en particulier en saisissant leur rapport à l'altérité et au processus d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Pour ce faire, le chapitre est structuré en quatre sections, chacune répondant aux questions secondaires de recherche précédemment posées. La première examine la prénance des identités québécoise, canadienne et montréalaise, tandis que la deuxième explore la manière dont celles-ci sont définies. La troisième aborde les paramètres généraux des cadres de pensée québécois, canadien et montréalais en matière d'inclusion, alors que la quatrième traite des attentes spécifiques qui y sont associées.

4.1 La prénance des identités collectives à Montréal

Comment les acteurs des politiques d'inclusion à Montréal appréhendent-ils la prénance des identités collectives québécoise, canadienne et montréalaise dans la ville ? Dans la présente section et celle qui suit, l'analyse porte sur les identités « québécoise », « canadienne » et « montréalaise », puisque ce sont les catégories sociales qui s'imposent dans le discours des acteurs comme les principales sources d'appartenance politico-territoriales. Les trois prochaines sous-sections examinent respectivement la prénance, dans la métropole, des identités collectives québécoise, canadienne et montréalaise.

4.1.1 La prénance de l'identité québécoise

Plusieurs acteurs soutiennent explicitement que l'identité québécoise constitue aujourd'hui l'un des principaux pôles d'appartenance des Montréalais, surtout des Québécois francophones dits « de souche ». Comme le souligne un membre francophone du Conseil des ministres du Québec : « Un Montréalais francophone, son passé n'est pas ailleurs, il est au Québec. [...] Son identité n'est pas que montréalaise, elle est aussi marquée par l'histoire du Québec » (M7). Ce constat amène de nombreux acteurs à considérer l'identité québécoise comme leur première appartenance, souvent par rapport à l'identité canadienne. Un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, soutient, en parlant de sa propre identité : « Elle est québécoise et moins canadienne » (M9). Ce constat est partagé par un membre francophone* du comité exécutif montréalais : « Je dirais que je me sens plus Québécois que Canadien » (M20). Un

de ses collègues également francophone* partage le même sentiment : « Je me considère plus comme Québécois que Canadien » (M38).

L'identité québécoise interpelle généralement moins les immigrants et les minorités ethnoculturelles. Un fonctionnaire francophone de Montréal affirme dans ce sens : « Les gens, à Montréal, ils s'identifient comme Palestiniens, comme Juifs, comme musulmans, comme sikhs ou asiatiques. Ils [ne] s'identifient pas comme Québécois, mais comme Canadiens qui ont une communauté culturelle » (M4). Plusieurs explications sont offertes à ce phénomène. D'une part, un fonctionnaire francophone du MIFI insiste sur l'existence d'une « certaine compétition pour le fameux sentiment d'appartenance » (M18) avec le Canada. Il ajoute :

On a toujours un petit enjeu au Québec avec le sentiment d'appartenance. Il [n']est pas aussi élevé qu'on [le] voudrait. Il est bon, il est très bon, par ailleurs. Les personnes immigrantes ont un très bon sentiment d'appartenance à l'égard du Québec, mais il est moins bon à chaque fois que celui envers le fédéral.

D'autre part, un de ses collègues lui aussi francophone cible le discours politique québécois, qui alimente la séparation entre la majorité francophone et les immigrants et les minorités ethnoculturelles :

C'est néfaste, le discours politique. Pis on rame pour défaire ça, pour s'assurer que ça [ne] devienne pas le discours de la population [en général]. Tu regardes les efforts que les écoles font pour intégrer les élèves [...] et là, tu as quelque chose comme le « vote ethnique », la « capacité d'accueil » ou je [ne] sais pas trop quoi d'autre [qui arrive] (M17).⁵⁵

Plusieurs témoignages viennent appuyer l'idée que le discours politique nationaliste conservateur, mélangeant identité nationale et critique de l'immigration et de la diversité ethnoculturelle, nuit au développement d'un sentiment d'appartenance envers le Québec. Comme le souligne un membre francophone* du comité exécutif montréalais :

Pendant très, très, très longtemps, je [ne] me disais pas Québécois. J'ai commencé à employer ce terme-là de façon plus stratégique que d'autres choses. [...] Il y avait aussi ce désir-là, de me réapproprier cette identité-là, que je sentais vraiment qu'on m'avait volée, parce que c'était tellement associé à un discours, à une idéologie, à un conservatisme, à certains individus, à certains partis (M19).

⁵⁵ Il fait ici référence au discours controversé de deux premiers ministres québécois. Le premier, prononcé par Jacques Parizeau, à la suite de la défaite du camp du OUI lors du référendum sur la souveraineté du Québec en 1995, attribuant ce résultat à « l'argent » et à « des votes ethniques ». Le second, tenu par François Legault, élu en 2018, qui prône une réduction de l'immigration afin de préserver la « capacité d'accueil » de la province, suivant la maxime : « en prendre moins, mais en prendre soin ».

Ce témoignage fait écho au constat d'un responsable anglophone*, issu du milieu communautaire subventionné par PC, selon lequel « si la personne a une autre langue maternelle [que le français], même si elle a fait toutes ses études en français, souvent elle ne va pas s'identifier comme étant francophone » (M27).

Cette désaffection relative trouve une autre illustration dans la manière dont certains acteurs parlent de l'identification des immigrants et des minorités ethnoculturelles au Québec. Un fonctionnaire francophone du MIFI explique : « On souhaite que la personne se sente rapidement bien accueillie chez elle, qu'elle se sente québécoise » (M43). Suivant la même logique, un fonctionnaire francophone de Montréal ajoute au sujet des immigrants : « On souhaite qu'effectivement ils s'intègrent et s'identifient aussi au Québec. C'est de nouveaux arrivants qu'on accueille dans l'État québécois, qui a ses particularités et qui a une personnalité forte quand même en Amérique du Nord » (M26). Cette idée est reprise par un responsable francophone* d'un organisme subventionné par le MIFI : « On essaie d'amener le monde à développer un sentiment d'appartenance envers le Québec. [...] C'est un consensus que le Québec, c'est le territoire de référence » (M9).

Les anglophones entretiennent eux aussi un rapport complexe à l'identité québécoise, car leur sentiment d'appartenance cohabite souvent avec celui envers le Canada. D'une part, des acteurs font état d'une appartenance symétrique aux deux identités globales pour ce groupe, comme ce membre anglophone de l'Assemblée nationale : « Je suis Québécois, mais je suis aussi Canadien. [...] Je [ne] veux pas choisir et je dirais que c'est la position de plusieurs Québécois d'expression anglaise » (M30). Il ajoute :

Je [ne] veux pas choisir parce que le Québec, c'est mon chez-moi. Il y avait un référendum [à l'époque] et j'aurais pu quitter à ce moment-là. J'ai choisi de rester, fait que je suis autant Québécois que je suis Canadien. [...] Faites-moi pas choisir ! Dans mon cas, je peux dire que je suis nationaliste [québécois]. Et ce n'est pas la CAQ qui a le monopole sur la définition de ce que ça veut dire (M30).

D'autre part, des acteurs estiment qu'un changement est à l'œuvre et que de plus en plus d'anglophones se sentent désormais Québécois avant d'être Canadiens. Un responsable anglophone*, issu du milieu communautaire subventionné par PC, soutient : « Ça fait un certain temps que moi, je me sens Québécois en premier et Canadien en deuxième » (M27). Il observe un changement similaire chez d'autres anglophones : « Ça commence à changer ».

4.1.2 La prégnance de l'identité canadienne

Plusieurs acteurs soutiennent explicitement que l'identité canadienne constitue aujourd'hui l'un des principaux pôles d'appartenance des Montréalais. Un responsable francophone, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, explique les dynamiques à l'œuvre dans son organisme :

Si je parle des employés, tout le monde parle du Canada et personne [ne] parle du Québec. Pour eux, l'appartenance est au Canada. L'appartenance n'est pas au Québec, du tout, du tout, du tout. Ça, c'est assez clair à mes yeux (M31).

Un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par PC, abonde dans le même sens lorsqu'il affirme : « *We're still staying, we're Canadians* » (M21).

L'identité canadienne est perçue comme étant la première source d'appartenance des immigrants et des minorités ethnoculturelles. D'abord, des acteurs dressent ce constat de manière très générale.

Un membre francophone du Conseil des ministres du Québec partage ce point de vue :

Quelqu'un qui arrive comme immigrant au Québec, il arrive avec la volonté d'améliorer son sort. Il arrive en Amérique du Nord et dans sa tête, c'est le Canada qui l'a accueilli. Il [n']a presque pas l'idée que c'est le Québec, même s'il est passé à travers les processus [administratif] québécois (M7).

Cette perspective est partagée par un membre francophone* du Conseil des ministres du Canada :

« C'est sûr que quelqu'un qui arrive [au pays], il se sent Canadien. Il est Canadien ! Avant de devenir Québécois ou Ontarien ou *whatever*, il faut qu'il s'établisse dans la province de son choix »

(M39). Suivant cette logique, un fonctionnaire francophone de PC ajoute :

Le Québec a le droit d'avoir des trucs qui lui sont propres, tout comme le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse ou la Colombie-Britannique peuvent avoir des choses qui leur sont distinctes en tant que province pour leur territoire, mais ça ne l'exclut pas du grand portrait qui est le Canada (M45).

Selon ces deux témoignages, l'identité québécoise est présentée comme une sous-composante de l'identité canadienne.

Ensuite, d'autres acteurs précisent que cette appartenance est plus marquée chez certaines catégories d'immigrant. D'une part, selon un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par PC, l'identification au Canada est plus marquée chez des diasporas spécifiques : « [Pour] les immigrants dont la langue maternelle est l'anglais, comme les gens des Caraïbes et les Africains qui viennent de pays plutôt anglophones, la communauté anglophone joue encore un peu son rôle de carrefour [d'accueil] » (M27). D'autre part, des acteurs

soulignent que l'attachement des immigrants au Canada concerne surtout la première génération, particulièrement exposée aux symboles nationaux. Un responsable francophone, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, explique : « Il y a un imaginaire, peut-être dès le pays d'origine, qui est construit autour du Canada. C'est le Canada qui accueille, qui te donne ton passeport et ta citoyenneté. C'est le drapeau avec la feuille d'érable pis tout le *kit* » (M31). Cette lecture est partagée par un fonctionnaire francophone du MIFI, qui soutient : « J'aurais plus tendance à penser que c'est toute la symbolique fédérale qui aide beaucoup » (M18). Deux membres francophones* du comité exécutif montréalais confirment par leur témoignage cette analyse. Un premier membre partage :

À l'époque où mes parents ont émigré dans les années 90, ils avaient comme une allégeance envers [le premier ministre canadien] Jean Chrétien. Dans leur perspective, c'était Jean Chrétien qui leur avait donné leur citoyenneté. [...] Mes parents, c'est Jean Chrétien, puis le Canada. Puis bon, par la bande, beaucoup le Parti libéral [du Canada] (M38).

Un deuxième membre ajoute :

Quand on devient citoyen canadien, il y a une symbolique rattachée à la citoyenneté canadienne qui est importante. On a le passeport canadien et on prête serment. Ça, c'est une dynamique intéressante, qui n'existe pas au niveau du Québec, en passant. Donc, il n'y a pas de moment où on devient Québécois (M5).

Cette identité collective demeure, pour plusieurs acteurs, le principal pôle d'appartenance des Québécois anglophones. Selon un membre anglophone du conseil d'agglomération (M29), la plupart des anglophones de la province estiment que c'est le gouvernement fédéral qui les représente le mieux sur le plan identitaire. Un responsable anglophone*, issu du milieu communautaire subventionné par PC, partage la même analyse : « Selon moi, pour la communauté anglophone, non, l'appartenance n'a pas changé. On a toujours gardé un grand attachement au Canada. On est très majoritairement fédéralistes » (M37). Il ajoute qu'il est tout à fait possible pour cette communauté, qui partage une identité canadienne, de se maintenir à Montréal et au Québec :

Pour moi, si quelqu'un est anglophone et arrive ici, c'est normal, la tendance va être qu'il va s'intégrer plutôt à la communauté anglophone, parce qu'on a une présence au Québec, surtout à Montréal. Ça va être facile pour lui de s'intégrer à notre communauté.

Dans le même esprit, un membre anglophone de l'Assemblée nationale soutient que « la vaste majorité des anglophones québécois sont fédéralistes » (M30), c'est-à-dire en faveur de l'unité nationale canadienne. Cependant, un autre responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par PC, nuance la perception selon laquelle la communauté anglophone du Québec

constituerait une simple extension du Canada anglais : « *Really, no. Il n'y a pas an English-speaking Quebec that will say that* » (M21). Autrement dit, les Anglo-Québécois ont une identification forte envers le Canada, tout en se percevant comme distincts du reste de la population anglophone du pays.

Inversement, des acteurs viennent nuancer ou démentir la prégnance de l'identité canadienne à Montréal. D'une part, certains affirment que l'identité canadienne, tel qu'elle est vécue par les personnes immigrantes, ne traduit ni un parti pris envers le Canada ni un rejet du Québec. C'est le cas de ce membre anglophone de l'Assemblée nationale :

Souvent, ils ont une identité canadienne, mais ils [ne] vont pas se caser [en disant] « je suis anglophone », « je suis francophone » ou « je fais partie d'une ou l'autre communauté. » Ils [n']ont pas cette vision linguistique. Eux, ils ont une vision [du genre] « je suis Québécois et je suis également canadien » (M30).

D'autre part, plusieurs acteurs estiment que, de manière générale, le sentiment d'appartenance au Canada est peu présent à Montréal, en raison de son faible ancrage local et de sa difficulté à se manifester dans la vie quotidienne. Un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, soutient : « Le gouvernement du Canada, c'est le gouvernement qui est le plus loin [de la population]. Ce n'est pas un gouvernement de proximité » (M36). Des membres francophones* du comité exécutif décrivent comment cette réalité influence les appartenances. Un premier explique : « Le Canada, pour moi, *it's too big*. Ça veut dire quoi, le Canada ? Alors que le Québec, d'accord, tu le vois » (M20). Un second, quant à lui, ajoute : « Je suis au Canada, mais dans mon quotidien, c'est beaucoup le Québec » (M38). Un troisième souligne : « Le Canada, on en parle très peu, je dois l'avouer. C'était trop loin [de nous] » (M19).

4.1.3 La prégnance de l'identité montréalaise

Plusieurs acteurs soutiennent que l'identité montréalaise constitue désormais un pôle d'appartenance important. Plusieurs membres francophones* du comité exécutif montréalais estiment, à l'instar du témoignage de l'un d'entre eux, qu'« il y a clairement une identité montréalaise » (M38). Un autre explique ce phénomène dans ces termes :

Les gens ont une difficulté de dire « je suis un Québécois francophone. « Montréalais, c'est comme un peu spécifique à la ville. On n'est pas Canadien non plus. On n'est pas Canadien bilingue. On est comme Montréalais. C'est une identité particulière, je pense, à laquelle les Montréalais s'identifient (M20).

Un de ses collègues ajoute : « Montréal a une identité très forte. L'identité montréalaise est une identité qui est très, très forte, beaucoup plus forte que l'identité québécoise, selon moi » (M5). Ces déclarations font écho aux propos de nombreux acteurs, qui estiment que cette identité collective est la principale appartenance. Un responsable francophone du milieu communautaire subventionné par le MIFI explique qu'à Montréal, les sentiments d'appartenance suivent cet ordre : « Je dirais très Montréalais, et si j'avais une deuxième appartenance à donner, ce serait canadienne. [...] Il y a une appartenance à la métropole » (M31).

Cette identité collective interpelle tout particulièrement les immigrants et les minorités ethnoculturelles. Un membre francophone du Conseil des ministres du Québec abonde dans un sens similaire : « Je pense qu'ils sont arrivés au Canada, en Amérique du Nord. Ils deviennent quelque chose entre des Montréalais et des Nord-Américains » (M7). Il ajoute : « Un immigrant, son passé est ailleurs. [...] Il y a une sorte d'identification à Montréal de ce point de vue là, parce que c'est son port d'attache ». Dans la même perspective, un responsable francophone, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, soutient : « J'ai beaucoup d'amis Montréalais qui sont nés ici, qui sont des "enfants de la loi 101" et qui [ne] se considèrent pas Québécois. Ils se considèrent Montréalais » (M31). De plus, un membre francophone* du comité exécutif montréalais soutient à leur sujet : « On va peut-être beaucoup plus vite se sentir Montréalais. Parce que les repères qu'on a dans la ville, dans lesquels on se reconnaît, sont les premiers » (M5). Un de ses collègues francophones ajoute : « Ils vont finir par être, avant tout, des Montréalais » (M2). Cette lecture est partagée par un responsable francophone* du milieu communautaire subventionné par le MIFI, selon qui un immigrant : « Il va d'abord se sentir appartenir à Montréal avant de se dire qu'il habite, qu'il appartient au Québec » (M36). Des fonctionnaires de Montréal⁵⁶, l'un s'identifiant aux minorités ethnoculturelles et l'autre au groupe majoritaire francophone, ajoutent que les personnes qui habitent la ville, peu importe leur statut d'immigration, se sentent d'abord et avant tout Montréalaises.

La classe politique municipale et les anglophones sont également plus prompts à s'identifier d'abord et avant tout à Montréal. D'une part, cette appartenance est décrite comme le fait d'une petite élite urbaine municipale. Pour un fonctionnaire francophone de Montréal :

⁵⁶ M22, M23.

C'est un discours politique montréalais. On a souvent entendu ça des élus [municipaux], qu'ils soient francophones ou anglophones, qu'ils soient du RCM [Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal] à l'époque ou de Projet Montréal aujourd'hui, ou même de la *gang* à [l'ancien maire Gérald] Tremblay (M6).

Cette analyse se trouve confirmée par le fait que la majorité des acteurs affirmant qu'une identité montréalaise forte se manifeste réellement sont des politiciens municipaux. Toutefois, comme le remarque un membre francophone* du comité exécutif montréalais, cette appartenance s'additionne à celle québécoise dans le cas des élus : « Beaucoup d'entre eux se disaient Québécois également » (M19).

D'autre part, l'identité montréalaise revêt une signification particulière pour les Anglo-Montréalais. Un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par PC, soutient : « *English-speaking Quebecers who live in Montreal don't even call themselves Quebecers so much they talked about themselves as English-speaking Montrealers* » (M21). Ce constat est partagé par un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, à cette exception près : « Montréal, c'est une ville et tu y habites. À moins de t'identifier comme étant Anglo-Montréalais » (M9). Cette lecture rejoint celle d'un fonctionnaire francophone de Montréal :

Les anglophones vont dire ça souvent, qu'ils sont plus Montréalais que Canadiens, de façon à se positionner aussi par rapport aux Québécois, en disant : « On n'est pas les méchants Canadiens anglais du reste du pays, qui vous font du trouble des fois ou qui vous [ne] comprennent pas. Nous, notre sentiment d'appartenance, c'est [envers] Montréal » (M6).

À cet égard, un responsable anglophone du milieu communautaire subventionné par le MIFI donne l'exemple du célèbre auteur-compositeur-interprète Leonard Cohen pour illustrer le rapport de la communauté anglophone à Montréal : « Lui, c'était un anglophone juif "de souche" de Montréal. Pis il disait : "Non, je [ne] me sens pas Québécois. Je me sens Montréalais" » (M34).

L'identité montréalaise représente également une manière de se distinguer de l'identité québécoise, qui est parfois perçue comme étant repliée sur elle-même. Comme le souligne un membre francophone* du comité exécutif en parlant des personnes qui se réclament d'une appartenance montréalaise : « Il y avait aussi beaucoup le discours : "Je suis Montréalais, mais pas Québécois" » (M19). Cette affirmation fait écho au tournant identitaire opéré par des gouvernements québécois, tels que ceux dirigés par Pauline Marois (2012-2014) et François Legault (2018-), qui ont tenté d'articuler l'affirmation nationale avec des politiques plus restrictives relativement aux valeurs

nationales et à la laïcité de l'État. C'est ce qui fait dire à un autre membre francophone* du comité exécutif montréalais : « Il y a peut-être une relation amour-haine avec le Québec » (M38).

En revanche, quelques acteurs nuancent l'importance de l'identité montréalaise. Un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, soutient : « Tu habites une ville. Tu peux avoir une affinité avec sa vie culturelle, avec sa densité urbaine. L'identité qu'on souhaite, ce n'est pas une identité urbaine, c'est une identité [envers] l'État, [envers un] territoire qu'est le Québec » (M9). De plus, il ajoute :

Crisse, au Québec, ce n'est pas juste Montréal. Il y a 17 régions administratives. Il y en a 15 en partie ou en totalité à l'extérieur de la CMM [Communauté métropolitaine de Montréal]. Le Québec a une culture, il a une histoire. Il y a du monde qui a travaillé quand même à maintenir leur identité pendant 400 ans.

Par ailleurs, selon un fonctionnaire francophone de Montréal, cette identité collective ne serait pas particulièrement significative : « Absolument, il y a une identité montréalaise, mais c'est très *soft* » (M4).

Malgré les nombreuses contradictions dans le discours des acteurs, les identités québécoise, canadienne et montréalaise sont généralement reconnues comme des appartenances politico-territoriales distinctes, bien que leur saillance diffère à l'échelle de la ville (voir le *Tableau 27*). D'abord, l'identité québécoise apparaît à plusieurs acteurs étant à la fois dominante et fragile : dominante puisqu'elle constitue fréquemment une appartenance centrale, mais fragile en raison de sa mise en concurrence avec l'identité canadienne. Elle mobilise surtout une majorité de francophones, mais aussi une partie des anglophones et des minorités ethnoculturelles. Ensuite, l'identité canadienne, souvent placée au premier ou au second rang, apparaît aussi importante, mais plus abstraite et éloignée. Elle rassemble surtout les anglophones, des immigrants et des minorités ethnoculturelles, ainsi qu'une minorité de francophones. Enfin, l'identité montréalaise demeure secondaire : peu d'acteurs la jugent déterminante, bien qu'elle soit valorisée par une partie de l'élite municipale ainsi que par plusieurs Anglo-Montréalais, immigrants et minorités ethnoculturelles.

Tableau 27. *Prégnance des identités collectives dans le cas montréalais*⁵⁷

	Nature de l'appartenance	Groupes sociaux concernés
Identité québécoise	Dominante : appartenance première selon un grand nombre d'acteurs	Majorité de francophones ; minorité d'anglophones, d'immigrants et de minorités ethnoculturelles
Identité canadienne	Significative : appartenance première ou secondaire selon un grand nombre d'acteurs	Minorité de francophones ; majorité d'anglophones, d'immigrants et de minorités ethnoculturelles
Identité montréalaise	Secondaire : appartenance première ou secondaire selon un nombre limité d'acteurs	Certains Anglo-Montréalais, élus municipaux, immigrants et minorités ethnoculturelles

4.2 Les représentations des identités collectives à Montréal

Comment les acteurs des politiques d'inclusion à Montréal définissent-ils les éléments constitutifs des identités collectives québécoise, canadienne et montréalaise ? Comme dans la section précédente, l'analyse porte sur les identités « québécoise », « canadienne » et « montréalaise », puisque ce sont les catégories sociales qui ressortent du discours des acteurs comme les principales sources d'appartenance politico-territoriales. Les trois prochaines sous-sections examinent respectivement ces identités collectives à partir des trois sous-dimensions présentées au chapitre 1 : (1) leur *cadre culturel de référence* ; (2) la *définition de la communauté politique* qu'elles véhiculent ; et (3) la *vision de l'aménagement linguistique* qu'elles présentent.

4.2.1 La définition de l'identité québécoise

Plusieurs acteurs mobilisent explicitement la notion de « société distincte »⁵⁸ pour décrire la manière dont le Québec se représente. Un membre anglophone de l'Assemblée explique : « Nous sommes une société distincte, nous sommes très différents des autres provinces » (M30). Ce terme renvoie à un récit identitaire selon lequel le Québec constitue une nation à part entière au sein du Canada, qui cherche à assurer la continuité de sa majorité francophone, tout en restant ouvert à la diversité ethnoculturelle. À partir de la grille d'analyse présentée précédemment, il est possible d'identifier dans le discours des acteurs trois éléments constitutifs de cette identité collective : un cadre de référence culturel franco-catholique, une conception relativement ethnocentrique de la communauté et une vision francophone unilingue de l'aménagement linguistique.

⁵⁷ Ces éléments renvoient à des tendances dominantes observées dans les discours des acteurs rencontrés et ne doivent pas être compris comme des catégories homogènes ou mutuellement exclusives.

⁵⁸ M3, M30, M44.

Le premier élément constitutif de l'identité québécoise est son **cadre de référence culturel franco-catholique**. Le Québec se représente socialement comme une nation dont le principal groupe de référence est constitué de descendants des colons français arrivés en Amérique du Nord au début du XVII^e siècle, appelés d'abord des Canadiens, puis des Canadiens-français dès le XIX^e siècle et, depuis les années 1960, des Québécois. D'abord, plusieurs acteurs⁵⁹ insistent sur l'importance de ce groupe dans la construction de l'identité québécoise. Selon un responsable francophone du milieu communautaire subventionné par le MIFI, la nation québécoise est « une communauté majoritairement d'origine canadienne-française » (M31). Un de ses homologues francophones* parle même de la « primauté des Canadiens français » (M9) au Québec. Ensuite, la culture canadienne-française est associée à certaines valeurs, comme la solidarité collective, et à une certaine mentalité marquée par un sentiment d'infériorité et la crainte de disparaître comme collectivité culturelle et linguistique. D'une part, en évoquant l'histoire, un fonctionnaire francophone de Montréal abonde dans ce sens : « C'est ça aussi être Québécois. Ce n'est pas adhérer à l'individualisme pur, puis au chacun pour soi » (M26). D'autre part, un membre francophone du comité exécutif montréalais évoque le mode de pensée « très canadien-français » (M2) d'« être né pour un petit pain », soit une expression populaire signifiant une disposition collective à se satisfaire de peu et à nourrir des ambitions limitées.

Le deuxième élément constitutif de l'identité québécoise est sa **conception relativement ethnocentrique de la communauté**. Plusieurs acteurs se représentent le Québec comme une « nation »⁶⁰. Un membre francophone* du Conseil des ministres du Canada décrit bien la saillance de cette réalité : « Pour le Québec, la notion de nation [...] c'est éminemment important » (M39). D'abord, cette identité collective s'appuie sur une représentation dualiste de la nation : un bloc constitué par la majorité francophone, et un autre composé des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Ces blocs sont perçus à la fois comme distincts et homogènes. Un fonctionnaire francophone du MIFI explique le défi que cela pose pour le deuxième groupe : « Au Québec, on est souvent malheureusement encore dans le “eux” et [le] “nous”. Ce qui fait que c'est difficile de se sentir complètement accepté » (M18). Cette dichotomie trouve une illustration dans le propos

⁵⁹ M5, M6, M9, M31, M38.

⁶⁰ M4, M7, M12, M18, M28, M39, M44.

de plusieurs acteurs. Un membre francophone du comité exécutif affirme au sujet de l'immigration : « Il y aura de plus en plus de communautés culturelles. Puis, nous on devra de plus en plus s'ouvrir aux autres, mais il faut [aussi] qu'eux s'ouvrent sur nous » (M1). De la même manière, un fonctionnaire francophone de Montréal fait lui aussi la distinction entre la majorité francophone et les immigrants :

Quand je dis « société d'accueil », je parle des vieux Québécois « de souche » comme moi. Mais à un moment donné, même si on s'ouvre sur le monde, il reste qu'il faut une certaine majorité qui intègre. Sinon, même ceux qui arrivent, ils ne savent plus à quoi ils s'intègrent (M6).

Ces deux exemples témoignent de cette conception dualiste de la communauté, qui conduit un responsable anglophone*, issu du milieu communautaire subventionné par PC, à comparer les dynamiques identitaires au Canada anglais et au Québec : « Je ne crois pas que c'est aussi fluide du côté francophone » (M27). Il ajoute : « Si tu n'es pas de souche, tu n'es pas vraiment de la majorité ». C'est la raison pour laquelle un membre francophone du comité exécutif montréalais affirme qu'au Québec, « on a travaillé sur le nationalisme ethnique » (M2), autrement dit qu'on en a soutenu la promotion. Cette lecture n'est toutefois pas partagée par un fonctionnaire anglophone de PC, qui affirme : « Les forces nationalistes et indépendantistes du Québec ont rejeté une piste anti-immigration ou vraiment un nationalisme basé sur la religion chrétienne ou une vision très ethnique de la nation québécoise » (M44). Plusieurs acteurs soulignent néanmoins que cette dynamique varie selon les milieux sociaux, les générations et les trajectoires individuelles, et qu'elle ne structure pas uniformément les rapports interculturels au Québec.

Ensuite, le caractère relativement ethnocentrique de l'identité québécoise se manifeste dans le partage de repères et de valeurs communes hérités du groupe dominant, c'est-à-dire la majorité francophone. Il y a pour commencer un certain rapport à l'histoire, notamment aux moments clés de l'émancipation ou de la domination ou des francophones, tels que la Révolution tranquille, pour la première, et les référendums perdus sur l'autodétermination du Québec, pour la seconde. Dans cet esprit, un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, souligne l'importance dans la construction identitaire québécoise d'événements particuliers : « Des *hinge moments*, c'est la Révolution tranquille, c'est l'importance de la nationalisation de l'hydroélectricité dans le développement du Québec, c'est peut-être les deux référendums [sur la souveraineté] » (M9). Un autre responsable francophone est explicite sur la transmission d'une certaine conscience historique marquée par l'expérience de la majorité : « Il y a beaucoup de

monde à qui je parle qui n'ont jamais entendu parler, non plus, du combat historique, je dirais, de la majorité canadienne-française pour conserver, du moins, sa langue et sa culture » (M31).

D'autres acteurs insistent sur l'importance des référents culturels communs. Selon un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par PC :

[Être Québécois,] c'est regarder *Tout le monde en parle*, puis connaître entre 75 à 90 % du monde qui sont là. Il y a tout le *star system* du Québec. Ça, ce n'est pas facile. Il y a tout ce qui se passe à Radio-Can[ada] par rapport aux séries [télévisées] (M21).

Il ajoute au sujet d'une émission de télévision populaire : « Il n'y a pas un Anglo qui comprend [l'émission de télévision] *La petite vie* ! [...] Moi, je regarde ça et tu pourrais me parler [en] chinois ». D'autres référents communs se manifestent dans le partage de certaines valeurs, comme une conception de la laïcité plus stricte centrée sur la neutralité religieuse. Un membre francophone du Conseil des ministres du Québec rappelle qu'à l'époque « l'Église [catholique] occupait tout[es] » (M7) les sphères de la société, pour soutenir que la laïcité, « c'est fondamental ». Dans la même veine, un conseiller politique francophone du gouvernement du Québec affirme que la laïcité est « une valeur historique du Québec » (M28). Toutefois, comme le souligne un membre anglophone du conseil d'agglomération (M29), les personnes appartenant à la communauté d'expression anglaise sont généralement critiques à l'égard de cette perspective. Un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, abonde dans ce sens : « Le contexte au Québec, c'est tellement particulier. [...] On a ce sécularisme radical » (M34). Un autre responsable anglophone du milieu communautaire financé par PC va même plus loin : « Je suis allé à l'école anglaise toute ma vie. *I am not traumatized by freaking religion, and I think the francophones are traumatized by religion* » (M21).

De plus, une autre composante du caractère relativement ethnocentrique de l'identité québécoise concerne l'insécurité culturelle et linguistique du groupe qui la partage, qui est intrinsèquement liée à son statut ultra-minoritaire au Canada et en Amérique du Nord. Un responsable anglophone*, issu du milieu associatif subventionné par PC, explique l'importance de ce statut : « C'est un facteur qui joue de façon importante sur l'intégration de la diversité chez les francophones, qui est plus difficile que chez les anglophones. [...] Même si les francophones sont majoritaires au Québec, dans tout le pays, ils sont minoritaires » (M27). Concrètement, cette situation alimente une peur existentielle, que ce membre francophone du Conseil des ministres du Québec exprime

bien : « Les préoccupations du gouvernement, pas juste celles du Parti Québécois [...] peut-être qu'il faudrait que je trouve des mots un peu différents, mais c'est d'éviter de noyer la nation québécoise par un flux d'immigrants » (M7). Il ajoute : « Le Québec n'a pas le choix, s'il veut survivre comme nation, de s'assurer que l'immigration ne vienne pas en quelque sorte noyer son histoire, son expérience, ses valeurs, ses enjeux ».

Ces déclarations renvoient à une insécurité assez répandue, selon un membre anglophone de l'Assemblée nationale : « Beaucoup de Québécois voient leur culture en train de changer ou d'être diluée parce qu'on invite des gens d'autres cultures » (M30). Il ajoute : « Je ne vis pas la même réalité que quelqu'un qui est francophone, Québécois, qui a peur de perdre son identité, sa culture, parce qu'il habite à Rouyn-Noranda, puis qui [ne] parle pas anglais ». Cependant, un fonctionnaire anglophone de PC observe un changement dans les dernières décennies :

L'insécurité du Québec en termes de survivance de la langue française a beaucoup diminué. [...] Les générations élevées et éduquées dans le contexte du *bill 101*, elles n'ont pas la même insécurité linguistique. Elles sont très à l'aise avec le bilinguisme et le multilinguisme (M44).

Plusieurs acteurs insistent sur le fait que cette insécurité culturelle influence les relations interculturelles au Québec. Un responsable francophone, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, explique :

Pis quand on parle d'insécurité linguistique et identitaire au Québec, pour les immigrants, c'est la première fois qu'ils entendent ça. Puis quand on leur dit que cette insécurité, qu'elle soit valable ou pas, qu'on y croit ou pas, peu importe, elle est là, elle est existante, pis elle teinte les rapports interculturels (M31).

Il ajoute :

Cette insécurité-là, qui est culturelle, qui est linguistique, elle vient aussi des échecs référendaires. On [ne] se le cachera pas. Il y a du monde qui a rêvé fort. Et puis il y a eu ces échecs référendaires et je pense que ça continue à percoler dans l'imaginaire, puis dans nos rapports à l'altérité et à la diversité.

Toutefois, les immigrants et les minorités ethnoculturelles, bien qu'ils saisissent les enjeux, peinent à partager les émotions qui y sont associées. Un membre francophone* du comité exécutif montréalais soutient :

Je comprends d'où viennent les revendications de la communauté majoritaire francophone. Je le comprends intellectuellement parlant, mais émotionnellement parlant, je [ne] [le] comprends pas. Je n'arrive pas à ressentir la même émotion, le besoin viscéral de... ou l'impression peut-être qu'on va disparaître. Ça, je [ne] le sens pas. Je n'arrive pas à le sentir. Je n'arrive pas à m'identifier à cette

émotion-là, mais je comprends que dans l'histoire et dans le contexte où on est, on est vraiment une ville, on est vraiment une goutte d'eau dans un océan anglophone (M38).

Similairement, un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, renchérit à propos de la crainte existentielle de disparaître de la majorité francophone :

La première fois que j'ai entendu un discours comme ça, c'était pourtant de quelqu'un que j'admirais beaucoup, madame [la ministre péquiste Lise] Payette, quand elle a fait [le documentaire] *Disparaître*. Cette peur que les Québécois ont, des Québécois qui sont nés, enfin qui sont nés ici de plusieurs générations, que nous, on [ne] partage pas. On [ne] voit pas ça comme ça. Et pourtant, c'est quelqu'un que j'ai admiré longtemps. C'était une surprise, parce que je [ne] pensais pas qu'on pouvait voir une population immigrante qui arrive, qui vient enrichir le pays, qui contribue au développement du pays, qui construit le pays avec vous... que tu les vois comme des gens qui vont te faire disparaître. Je me suis dit : « *Oh my god*, c'est comme ça que vous nous voyez ? Ah bon... C'est assez étonnant. » Donc, ce n'est pas possible de demander aux gens de comprendre le discours. On l'entend. On peut comprendre la peur des gens parce qu'ils sont minoritaires, mais c'est difficile d'aller plus loin pour moi. (M36)

Enfin, cette conception ethnocentrique de la communauté est relative dans la mesure où l'identité québécoise est aussi caractérisée par une certaine ouverture d'esprit et tolérance. Un membre anglophone du Conseil des ministres du Québec souligne : « Il n'y a pas de différence entre les Québécois et toutes autres sociétés. [...] On n'est pas différent. On n'est pas fermé. Au contraire, [on est] très ouvert » (M13). Dans le même esprit, un membre francophone* du comité exécutif montréalais affirme : « Nonobstant les déchirements politiques qu'on a eus sur beaucoup d'enjeux, notamment les enjeux linguistiques et la laïcité, le Québec dans l'ensemble, en général, continue d'être perçu comme une terre d'accueil, d'ouverture et de tolérance » (M5). Ces propos rejoignent également la lecture de ce responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI :

Malgré un petit moment de violence politique [avec le Front de libération du Québec], le Québec a quand même été capable de gérer ses choses de manière pacifique. [...] Pour nous, ça fait partie de l'identité du Québec contemporain. Et les référendums [sur la souveraineté] sont quand même des moments importants pour ça (M9).

Un deuxième élément constitutif de l'identité québécoise est sa **vision francophone unilingue de l'aménagement linguistique**. L'importance accordée à cette langue tient notamment à sa fragilité, à la fois numérique et symbolique, par rapport à l'anglais dans les contextes national et continental. Un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, explique au sujet du Québec : « C'est une petite île francophone dans un océan anglophone en Amérique du Nord » (M34). Plusieurs acteurs insistent ainsi sur la centralité du français. Un conseiller

francophone du gouvernement du Québec soutient au sujet de l'identité québécoise : « C'est sûr que le navire amiral reste la langue française » (M28). Un membre francophone du comité exécutif montréalais partage une lecture similaire : « Ici, la langue majoritaire est le français. [...] La langue française, c'est bien important » (M1). Cette dernière est présentée comme l'un des principaux marqueurs culturels distinguant le Québec. Un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, illustre bien sa fonction sociétale cruciale : « Ici, ça se passe en français. C'est un cadre qui est établi historiquement par ce qui est devenu le peuple québécois » (M9).

La langue française occupe à la fois une fonction véhiculaire, de communication entre les individus, et identitaire, d'appartenance à la communauté politique québécoise. D'une part, certains acteurs la présentent d'une manière utilitaire : maîtriser le français est indispensable pour participer pleinement à la société québécoise. Dans cette perspective, un membre anglophone du Conseil des ministres du Québec soutient : « Si on [ne] parle pas français, on est exclu de la vie publique quand même. Donc, c'est important » (M13). C'est la raison pour laquelle, à l'instar de ce fonctionnaire francophone du MIFI, le français est généralement qualifié de « langue commune » (M18) de l'espace public. D'autre part, plusieurs acteurs insistent plutôt sur l'étroite relation entre la maîtrise du français et le développement d'un sentiment d'appartenance envers le Québec. Cette dimension identitaire est au centre du propos de ce fonctionnaire francophone du MIFI, pour qui la langue française est « un repère culturel commun » (M35). Allant dans le même sens, un fonctionnaire francophone de PC associe cette langue au projet de construction nationale : « Le projet pour le Québec, [c'est] l'unilinguisme de la nation » (M46). Les dynamiques d'identification au Québec sont également décrites par ce membre francophone* du comité exécutif montréalais :

La question de la langue commune est névralgique. Ça a été le ciment qui a permis à beaucoup d'enfants, de jeunes, d'adultes venant d'autres pays de pouvoir se dire « je suis Québécois. » Hélas, la langue a aussi fait en sorte qu'il y a des gens qui hésitent à se dire Québécois (M5).

Autrement dit, la langue représente ici autant un critère d'inclusion — sa maîtrise donne la possibilité d'une pleine participation à la société québécoise — qu'un critère d'exclusion — les groupes qui ne la connaissent pas sont *de facto* exclus de l'espace public québécois.

La place centrale de la langue française dans l'identité québécoise trouve aussi une illustration dans le rapport trouble qu'entretient cette dernière avec la communauté anglophone. D'une part, plusieurs acteurs soulignent que les Anglo-Québécois demeurés au Québec après l'adoption de la *Charte de la langue française*, en 1977, et les référendums de 1980 et 1995, ont accepté l'affirmation du fait français par la majorité. Un responsable anglophone*, issu du milieu communautaire subventionné par PC, déclare : « Mais la communauté anglophone, depuis longtemps, a accepté que le français était important et qu'il fallait l'apprendre pour être capable de vivre ici au Québec » (M37). Dans la même perspective, un membre anglophone du Conseil des ministres du Québec ajoute : « Ceux qui sont restés, ils ont pas mal accepté le nouveau consensus social. Pour la paix sociale, ils ont accepté justement le fait français » (M13). D'autre part, cette adhésion au français comme langue publique commune ne s'accompagne pas nécessairement d'un niveau de reconnaissance de la communauté anglophone par l'État québécois qui serait jugé satisfaisant par certains de ses membres. Un membre anglophone de l'Assemblée nationale explique en parlant des Anglo-Québécois : « Ils ont peur de perdre leur propre identité » (M30). De plus, il restitue une impression vécue par plusieurs des membres de la communauté : « “J’ai peur de n’avoir plus accès à mes services essentiels, que mon identité soit effacée, parce que vous, vous me voyez comme une menace et non comme quelqu’un qui contribue, comme une richesse” ». Ce portrait amène un membre francophone* du comité exécutif montréalais à déplorer la faible place accordée à la communauté anglophone dans la définition de l'identité québécoise : « Il y a une identité anglo-québécoise qui devrait être une composante à part entière de la grande identité québécoise » (M5). Suivant la même logique, un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par PC, estime qu'aucun espace n'est prévu pour la différence anglophone au Québec : « [*It's a*] *slow progression to assimilation* » (M21).

4.2.2 La définition de l'identité canadienne

Plusieurs acteurs mobilisent la notion de « mosaïque culturelle »⁶¹ pour décrire la manière dont le Canada se représente. En plus des immigrants et des minorités ethnoculturelles, un membre du Conseil des ministres du Canada explique que les anglophones, comme « les francophones, font partie de la mosaïque » (M39). Cette image symbolise un récit identitaire : après avoir été fondé

⁶¹ M21, M39.

par deux « peuples fondateurs »⁶², soit les descendants des colons français et britanniques, le Canada rassemble aujourd'hui diverses communautés culturelles qui coexistent sur un pied d'égalité, sans qu'aucune culture majoritaire ne s'impose. À partir de la grille d'analyse présentée précédemment, il est possible d'identifier dans le discours des acteurs, trois éléments constitutifs de cette identité collective : un cadre de référence culturel anglo-protestant, une conception relativement cosmopolite de la communauté et une vision bilingue dans un cadre majoritaire anglophone de l'aménagement linguistique.

Le premier élément constitutif de l'identité canadienne est son **cadre de référence culturel anglo-protestant**. Des acteurs⁶³ soulignent l'opposition historique qui prévalait avant la deuxième moitié du XX^e siècle entre les Franco-catholiques et les Anglo-protestants, notamment en matières scolaires. Ce « côté protestant » (M13) est associé au partage de certaines valeurs fondamentales et communes. Un responsable anglophone*, issu du milieu communautaire subventionné par PC, l'illustre bien lorsqu'il affirme : « On croit aux droits individuels, aux libertés, à la diversité et au multiculturalisme » (M37). Sur le plan culturel, l'identité canadienne se distingue par un certain individualisme libéral. Un autre responsable anglophone du milieu communautaire subventionné par PC affirme en parlant de la collectivité anglophone : « *It's not a collective. We are individuals* » (M21). Cette manière de voir les choses influence aussi la perception du rôle de l'État, laissant généralement davantage de place à l'initiative privée. Un responsable anglophone du milieu communautaire subventionné par le MIFI explique : contrairement à l'approche québécoise où l'État joue un rôle central comme bailleur de fonds, « il y a une autre culture, au Canada anglais, de philanthropie. [C'est] plus une tradition d'avoir recours aux fondations [privées] » (M34).

Le deuxième élément constitutif de l'identité canadienne est sa **conception cosmopolite de la communauté**. Un responsable francophone, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, résume en ces termes ce qu'il désigne comme l'esprit canadien : « C'est un esprit qui est très multiculturel, qui est très pluriel, qui est très cosmopolite » (M31). D'abord, l'identité canadienne s'appuie sur une représentation du groupe comme étant hétérogène sur le plan

⁶² M39, M44, M46.

⁶³ M13, M27, M37.

ethnoculturel, qui est associée à la notion de multiculturalisme. Un fonctionnaire anglophone* de PC explique cette idée :

When people describe what it means to be Canadian, they often say « multiculturalism. » [...] Donc, la diversité est au cœur de ce que signifie être Canadienne ou Canadien, vraiment. D'un océan à l'autre, des personnes canadiennes d'origines, d'expériences, de races et de religions différentes enrichissent nos communautés et façonnent notre pays (M48).

Autrement dit, la diversité est fréquemment présentée dans le discours des acteurs comme un élément central de l'identité canadienne. Dans cette perspective, aucune communauté ethnoculturelle n'a préséance sur les autres. Un fonctionnaire francophone de Montréal soutient en ce sens que le Canada « est une collection de cultures » (M4). Il ajoute : « Les gens viennent ici et ils ne s'identifient pas au Canada. Ils s'identifient à leur communauté [ethnoculturelle] » (M4). Cette lecture rejoint le propos d'un membre anglophone du Conseil des ministres du Québec : « Au Canada, il y a une fierté [des origines culturelles] qui reste toujours avec les gens. C'est valorisé, cette fierté d'être Italien ou Espagnol. Donc, la diversité est quand même prise » (M13). Telle qu'elle est officiellement présentée, l'identité canadienne ne s'appuie sur aucun groupe de référence. Cela conduit un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, à affirmer : « Le multiculturalisme peut être intéressant pour certaines personnes, parce qu'ils pensent que leur communauté va demeurer un point de référence » (M9).

Ensuite, cette diversité constitutive de l'identité canadienne est décrite comme une source de richesse. Dans cet ordre d'idée, un membre anglophone de l'Assemblée nationale affirme :

J'ai été élevé dans un milieu où c'était une richesse d'apprendre des autres cultures, d'autres langues et d'autres façons de faire. [...] Je n'ai jamais vu ça comme une menace. Je dirais que c'est quelque chose qui peut-être nous différencie, la communauté d'expression anglaise, d'avec les gens qui sont Québécois francophones (M30).

Cette manière particulièrement positive d'appréhender l'immigration et les différences culturelles est aussi reconnue par un membre anglophone du Conseil des ministres du Québec :

Au Canada, il faut qu'on fasse attention de [ne] pas constamment poser des questions. Je me rappelle des immigrants qui disaient : « Vous les Canadiens, vous êtes toujours intéressé de savoir d'où on vient. » Je répondais : « Oui, c'est une curiosité, mais c'est valorisant pour vous. » C'est parce qu'on est intéressé par cette richesse (M13).

L'acceptation et la valorisation de l'immigration font l'objet d'un tel consensus social et politique qu'un membre anglophone du conseil d'agglomération (M29) soutient qu'il est désormais interdit de la critiquer ou de la remettre en cause.

De plus, cette définition cosmopolite de la communauté conduit plusieurs acteurs à associer l'identité canadienne à une plus grande ouverture envers l'immigration et la diversité ethnoculturelle. Un fonctionnaire anglophone* de PC explique ce trait : « *There is that fundamental value of the country around openness to diversity, inclusion, respect for others* » (M48). Un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, soutient également que les Canadiens anglophones sont plus ouverts que les Québécois francophones : « Il y a plus d'ouverture, un accueil peut-être même plus chaleureux, notamment des différentes communautés musulmanes » (M34). Deux explications sont avancées. D'une part, des acteurs estiment que la portion anglophone du pays est plus ouverte parce qu'elle est, depuis longtemps, davantage diversifiée sur le plan des origines culturelles, ce qui se traduit par des contacts plus fréquents et généralement positifs avec la diversité ethnoculturelle. En prenant la communauté anglo-montréalaise comme exemple, un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par PC, soutient : « Quand on est inquiet par l'immigration ou par les personnes nous arrivant d'autres pays, c'est parce qu'on [ne] les connaît pas. [...] Nous, on les connaissait parce qu'on les côtoyait. On se mariait entre nous » (M21). D'autre part, des acteurs attribuent plutôt cette ouverture au statut majoritaire de la langue anglaise. Un membre anglophone du conseil d'agglomération soutient que les anglophones font preuve d'une plus grande ouverture envers l'immigration, tandis que les réticences des Québécois francophones tiendraient à la précarité de leur langue. Cette interprétation est reprise par un membre anglophone de l'Assemblée nationale, qui explique aussi l'ouverture des Canadiens anglophones par ce facteur : « On a cette ouverture. Je dirais peut-être qu'on est reconnu pour ça. [...] Moi je pense honnêtement [que] c'est parce que notre langue n'est pas menacée » (M30). Toutefois, cette plus grande ouverture est également perçue comme un discours qui ne correspond pas à la réalité des pratiques. Un membre francophone* du comité exécutif montréalais vient ainsi nuancer cette proposition :

La communauté traditionnelle anglophone dit souvent qu'elle est ouverte et que tout le monde est accueilli, mais au final, quand on détermine qui est désigné [comme candidats politiques aux élections] pour les bastions libéraux anglophones [à Montréal], il n'y a personne des minorités visibles (M38).

Il ajoute : « [Dans] les interactions entre la communauté traditionnelle anglophone blanche et la [communauté] noire, il y a quand même des dynamiques de pouvoir qui perpétuent les inégalités ».

Enfin, cette définition cosmopolite de la communauté demeure relative, puisque l'identité canadienne reste associée à un projet de construction nationale et à une certaine conscience du majoritaire. D'une part, des acteurs associent la redéfinition multiculturaliste du Canada, dans la seconde moitié du XX^e siècle, à une stratégie du gouvernement fédéral pour neutraliser le développement du nationalisme québécois. Un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, pose une question rhétorique : « Est-ce une stratégie pour diminuer le fait québécois dans un contexte où Trudeau père et les libéraux de cette époque-là avaient pour but de mettre fin aux élans nationalistes et indépendantistes du Québec ? Peut-être » (M9). Cette lecture est confirmée par un fonctionnaire anglophone de PC : « Le dossier du multiculturalisme est lié à d'autres perspectives comme l'identité, la cohésion sociale, l'unité nationale et la lutte contre l'indépendantisme au Québec » (M44). D'autre part, le discours des acteurs révèle une certaine conscience du majoritaire, notamment dans la manière dont l'identité canadienne est liée à l'anglais comme langue commune et dominante à l'échelle du pays, du continent et du monde. Un membre francophone du Conseil des ministres du Canada, s'identifiant aux minorités ethnoculturelles, insiste sur ce point : « Au Canada anglais, tu n'as pas besoin de protéger ta langue, parce que tout le monde va parler anglais. [...] La langue universelle, c'est l'anglais » (M39). De même, un membre anglophone du Conseil des ministres du Québec insiste sur la puissance de cette langue : « L'anglais, c'est tellement une langue forte. [...] Tu respires et t'apprends l'anglais » (M13). De ce fait, la diversité ethnoculturelle et l'immigration ne peuvent pas être perçues comme une menace pour cette identité collective, puisque par défaut, sans intervention de l'État et dans une logique de laisser-faire, l'intégration linguistique des nouveaux arrivants passe par l'anglais, langue dominante aux plans culturel, économique et politique.

Le troisième élément constitutif de l'identité canadienne est sa **vision bilingue dans un cadre anglophone de l'aménagement linguistique**. Le bilinguisme anglais-français est au cœur de cette identité collective, comme le soutient ce fonctionnaire anglophone* de PC :

Ça fait partie de l'identité canadienne que d'être bilingue. C'est un trait caractéristique de ce qui fait du Canada ce qu'il est. Donc, investir dans le bilinguisme, c'est investir dans l'identité canadienne d'une certaine façon, parce que ça fait partie du pays (M45).

Ce constat est partagé par un de ses collègues, pour sa part francophone : « En pratique, il y a de gros points de convergence d'une identité canadienne. Les langues officielles en font partie » (M47). Toutefois, si l'anglais et le français sont présentés de manière équivalente, la deuxième

langue y reste essentiellement symbolique. Dans les faits, le statut majoritaire de l'anglais façonne de manière déterminante l'identité canadienne telle qu'elle est vécue. Un membre anglophone du conseil d'agglomération (M29) explique que les Canadiens forment un ensemble hétérogène et que la seule chose qu'ils ont en commun, c'est la langue anglaise. Un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par PC, donne une illustration de ce plus petit dénominateur commun :

Pour nous, les Anglo, c'est tout le monde dont la première langue officielle parlée, c'est l'anglais. C'est les Chinois, c'est les gens qui nous viennent du Zimbabwe. Tout ce beau monde-là. [...] C'est que tu utilises cette langue-là comme référence au Canada (M21).

Il précise par la suite que la langue, si elle assure une certaine cohésion sociale, ne remplit pas une fonction identitaire ou d'intégration culturelle : « Ça veut dire, c'est que les références culturelles ne sont pas les mêmes. [...] La langue, ce n'est pas pareil à la communauté. L'anglais, *it's a force of nature, it's an economic force* ». Toutefois, le Canada d'expression anglaise n'est pas enclin à se définir sur une base linguistique. Un fonctionnaire anglophone de PC explique ce choix à la lumière de la question autochtone : « Le Canada anglophone a toujours rejeté une explication, une théorie très simple [voulant] que nous sommes le “Canada anglais”, parce que ça comprend les Premières Nations et les Inuits » (M44). Il insiste en ce sens sur la « dimension autochtone » dans le « *canadian compact theory of federalism* ».

4.2.3 La définition de l'identité montréalaise

Contrairement aux identités québécois et canadienne, l'identité montréalaise apparaît moins consolidée institutionnellement et discursivement, les acteurs la définissant souvent de manière relationnelle et contextuelle. Plusieurs acteurs évoquent ainsi le « drapeau »⁶⁴ de la Ville de Montréal pour illustrer leur définition de cette identité. Comme le souligne un membre francophone* du comité exécutif montréalais : « Quand on regarde le drapeau de Montréal, c'est un beau rappel de ce que Montréal a presque toujours été, c'est-à-dire la rencontre des Français, des Irlandais, des Écossais et des Anglais, et aussi de Premières Nations » (M5). Un de ses collègues, lui aussi francophone*, ajoute : « Même quand on regarde le drapeau de Montréal, c'est plusieurs communautés qui ont établi Montréal » (M20). Ce symbole renvoie à un récit identitaire : Montréal a été fondée par plusieurs groupes issus de l'immigration européenne et se développe

⁶⁴ M2, M5, M20

aujourd'hui grâce à l'apport de nouveaux arrivants.⁶⁵ À partir de la grille d'analyse présentée précédemment, il est possible d'identifier dans le discours des acteurs trois éléments constitutifs de cette identité collective : un cadre de référence culturel à la fois franco-catholique et anglo-protestant, une conception cosmopolite de la communauté et une vision bilingue à prédominance francophone de l'aménagement linguistique.

Le premier élément constitutif de l'identité montréalaise est son **cadre de référence culturel à la fois franco-catholique et anglo-protestant**. Plusieurs acteurs soulignent le métissage entre ces deux cultures, généralement associées aux francophones et aux anglophones en provenance des îles britanniques, ou encore aux courants idéologiques indépendantiste québécois et fédéraliste canadien. Dans cette perspective, un fonctionnaire anglophone de PC soutient que l'identité montréalaise « comprend des éléments nationalistes [québécois] et fédéralistes [canadiens] » (M44). De plus, il ajoute à propos des Montréalais :

Il y a une cohérence de la communauté montréalaise qui est évidente. Alors, c'est très « renfermé » en comparaison avec Toronto, Vancouver ou d'autres villes. *It's closed*. [...] Il y a des familles mixtes [à Montréal] avec une épouse plutôt péquiste, un autre qui est fédéraliste.

Autrement dit, même si Montréal forme une communauté relativement isolée, elle n'en demeure pas moins marquée par un véritable mélange idéologique.

L'identité montréalaise se construit en partie dans un rapport de mise à distance avec l'appartenance québécoise. Un membre francophone* du comité exécutif montréalais exprime bien ce phénomène :

Être Montréalais, en effet, c'était de se distinguer de la façon dont le reste du Québec abordait les questions de la diversité, du transport, de l'environnement, des changements climatiques et du logement. Moi, je pense qu'à la base, il y a l'écart entre la ville et les régions qui s'expriment dans un paquet d'enjeux urbains montréalais (M19).

Cette différenciation est d'autant plus marquée sur les enjeux identitaires, plus spécifiquement la culture, l'immigration, la langue, la laïcité et l'indépendance du Québec. Un autre membre francophone* du comité exécutif insiste sur l'écart entre les perspectives québécoise et montréalaise :

L'identité québécoise, dans une ville comme Montréal, par moment, est incomprise. L'une des raisons, c'est les débats acrimonieux et douloureux auxquels on a eu droit sur la scène québécoise

⁶⁵ Dans les faits, Montréal a été fondé par un groupe de colons Français en 1642. Ce n'est qu'après la Conquête que les Britanniques s'y sont établis, puis d'autres diasporas plus ou moins importantes au fil du temps.

depuis fort longtemps sur les questions linguistiques et sur les enjeux de laïcité. C'est un fait que beaucoup de Montréalais et de Montréalaises ont vu et voient dans la *Loi 21 [sur la laïcité de l'État]* une loi de rejet de ce qu'ils sont et de leur québécoise même. Beaucoup de Montréalais se sont dit : « Écoutez, on me fait sentir comme si j'étais un Québécois de seconde zone » (M5).

De plus, il déplore la manière dont certains politiciens abordent les débats linguistiques, en ramenant la question de la vitalité du fait français à la langue parlée à la maison plutôt qu'à son usage dans l'espace public. D'autres acteurs partagent également sa lecture concernant le malaise montréalais à l'endroit de la laïcité à la québécoise. Un membre francophone* du comité exécutif montréalais affirme : « Je pense que ça [ne] *fitte* pas avec la façon que le vivre-ensemble s'est historiquement établi sur notre territoire à Montréal » (M20). Un membre francophone du Conseil des ministres du Québec formule le même constat à propos de la *Loi sur la laïcité de l'État*, qu'il décrit comme particulièrement clivante : « Il y a une très grosse majorité de Québécois francophones dans le reste du Québec sont pour [la loi 21]. Puis l'opposition, si elle existe, est à Montréal. Donc c'est deux réalités distinctes, conséquemment. Les gens vivent ça différemment » (M7). Enfin, sur la question de l'indépendance du Québec, un membre francophone du comité exécutif montréalais exprime, avec un langage fleuri, une opinion que partagent d'autres acteurs : « Je suis montréaliste, je m'en crisse des séparatistes » (M2). Le rejet de l'option indépendantiste ou même une certaine indifférence à l'égard de ce projet politique semblent caractéristiques de l'identité montréalaise.

Un deuxième élément constitutif de l'identité montréalaise est sa **conception cosmopolite de la communauté**. Un responsable francophone, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, décrit bien la réalité montréalaise : « Les personnes évoluent dans un cadre montréalais pluriel et cosmopolite. Donc c'est leur cadre de référence » (M31). D'abord, l'identité montréalaise repose sur une représentation de la communauté comme étant hétérogène sur le plan des origines. Un membre anglophone du Conseil des ministres estime que cette appartenance se définit avant tout par son pluralisme ethnoculturel : « Montréal garde ce côté multiculturel. Je pense qu'il n'y a rien qui pourra changer cette identité multiculturelle » (M13). Dans la même veine, un membre francophone du comité exécutif montréalais explique que les différences entre les individus fondent cette identité collective : « Être Montréalais, c'est le vivre-ensemble. C'est être différent et égal » (M2). Cette conception correspond à la nouvelle réalité démographique de la métropole et est par définition postnationale, dans la mesure où l'État et la nation ne constituent

pas la principale référence politique et sociologique de la majorité des citoyens montréalais. Un autre membre francophone* du comité exécutif montréalais déclare :

Il y a beaucoup plus de personnes immigrantes [...] qui arrivent au Québec et qui restent à Montréal. Donc, ça joue sur les dynamiques. On le voit sur certains territoires plus que sur d'autres à Montréal. Je pense que ça, ça joue dans la construction de l'identité (M20).

Ensuite, cette conception cosmopolite de la communauté est associée à une valorisation de la diversité ethnoculturelle et à une ouverture d'esprit et sur le monde. D'une part, plusieurs acteurs insistent sur le fait qu'à Montréal, les différences et particularismes ethnoculturels sont perçus comme étant une richesse. Un membre francophone* du comité exécutif montréalais estime que cette lecture est consensuelle en politique municipale : « Honnêtement, je pense que tout le monde au conseil de ville considère la plus-value d'avoir différentes cultures dans cette ville. Je pense que ça fait partie, en effet, de l'ADN du conseil municipal de Montréal, de la ville » (M38). D'autre part, des acteurs insistent sur l'« ouverture »⁶⁶ d'esprit qui caractérise cette identité collective. Un membre francophone* du comité exécutif montréalais explique l'étroite relation entre les deux : « L'identité montréalaise voulait dire être plus ouverte, être plus inclusive » (M19). Ce trait est une fois de plus lié au pluralisme ethnoculturel marqué de la ville. Un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, constate : « Ça se peut qu'il y ait plus d'ouverture à Montréal parce qu'il y a plus de diversité » (M3). De plus, l'ouverture est vécue concrètement comme un rapport plus égalitaire entre les personnes appartenant à la majorité et aux minorités ethnoculturelles. Un membre francophone* du comité exécutif montréalais cette idée :

Il y a comme un dynamisme, une ouverture sur le monde, une capacité à naviguer [entre] les différences. [...] Tu peux trouver des gens qui vont chercher à s'adapter à toi, en fait. Tout ça pour moi amène comme une couleur, une chaleur et un dynamisme à Montréal (M38).

Enfin, une dernière composante de cette conception cosmopolite de la communauté au cœur de l'identité montréalaise est son urbanité, qui est associée au territoire et au fait d'habiter la ville, ainsi qu'à des manières de vivre et de penser marquées par des valeurs progressistes. D'abord, plusieurs acteurs insistent sur le rapport à l'espace urbain dans la construction de l'identité montréalaise. Un membre francophone du comité exécutif exprime clairement cette idée lorsqu'il affirme : « Être Montréalais, c'est être lié au territoire dans lequel tu vis » (M2). Cette idée est développée plus en détail par un fonctionnaire francophone* de Montréal :

⁶⁶ M3, M26, M31, M32, M38.

Il y a comme quelque chose de l'identité montréalaise qui se base sur l'expérience même qui en est faite. C'est-à-dire de ton expérience de la ville, des espaces urbains, de ta capacité à être dans l'espace public. Donc, de te retrouver dans l'espace public (M8).

Cette expérience est caractérisée par une importante dimension spatiale, comme le remarque un membre francophone* du comité exécutif : « Quand on arrive à Montréal, au bout de quelques années, on va se sentir Montréalais. Être Montréalais, c'est quelque chose qu'on vit. [...] C'est plus spatial, c'est plus spatial, c'est plus spatial. C'est identitaire aussi, mais c'est beaucoup plus spatial » (M5). De plus, cette expérience marque une frontière identitaire en permettant aux Montréalais de se distinguer des individus vivant en périphérie. Un responsable francophone, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, statue à leur sujet :

C'est du monde qui va dans les régions, qui aiment la nature, mais qui ne se reconnaissent pas avec le monde des régions. Ils sont fondamentalement Montréalais, pis qui disent : « Bien souvent, j'ai plus d'affinités avec quelqu'un de Toronto, de Bruxelles ou de Londres que j'ai d'affinités avec les Québécois d'origines canadiennes-françaises. » C'est à cause justement de cette idée de « je vis en métropole, je vis dans une grande ville. » Il y a l'infrastructure d'une grande ville qui joue aussi, parce que c'est ton environnement (M31).

L'identité montréalaise s'articule aussi autour d'un mode de vie et d'une manière de penser influencées par des valeurs de gauche. Un fonctionnaire francophone de Montréal explique cette spécificité : « Les grands centres urbains votent à gauche, puis souvent les couronnes et les zones plus rurales votent à droite » (M6). Il ajoute : « Chez les gens plus progressistes un peu, c'est de bon ton de dire qu'on est plus Montréalais, parce qu'on se reconnaît plus dans le style de vie. Ce n'est pas tant les valeurs, mais le style de vie ». Parmi les marqueurs de ce style de vie urbain figurent la mobilité à vélo ou en voiture partagée et l'achat de nourriture en vrac, contrastant avec les banlieusards, souvent propriétaires de plusieurs automobiles et de grands garages. La dichotomie avec le reste du Québec, dépeint comme moins inclusif, est mobilisée par plusieurs acteurs. Un membre francophone du Conseil des ministres du Québec oppose notamment le « Québec francophone » (M4) au « Québec multiculturel », c'est-à-dire Montréal. De plus, un membre francophone*, issu d'une instance consultative montréalaise, explique au sujet des Montréalais : « Il y a ce côté où on dit : "Nous, on est ouverts d'esprit. On n'est pas comme les régions." Oui, il y a cette vision-là, vraiment, de "Montréal contre les autres", qu'on est différent des régions » (M32). La singularité de la ville est également présentée comme un état d'esprit difficile à saisir, selon un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné

par PC : « *Montreal has a good vibe. Montreal is diverse. Montreal is cool. Montreal is different* » (M21).

Un troisième élément constitutif de l'identité montréalaise est sa **vision francophone dans un cadre bilingue de l'aménagement linguistique**. L'analyse du discours des acteurs sur le statut linguistique de la ville met en lumière le rôle ambigu du français dans l'identité montréalaise. Cette imprécision ou ce flottement conduit un fonctionnaire francophone de Montréal à déclarer : « C'est vrai qu'il y a une identité montréalaise, mais peut-être pas sur une base linguistique » (M6). Néanmoins, il est possible de dégager une certaine vision, façonnée par la lutte symbolique entre l'affirmation du caractère francophone de Montréal, qui prend sa source dans la Révolution tranquille, et la reconnaissance de la place historique et grandissante de l'anglais. D'une part, de nombreux acteurs soulignent l'importance du français dans la définition de cette identité collective. Des fonctionnaires francophones de Montréal soutiennent que la métropole est « une ville francophone »⁶⁷. Des membres francophones du comité exécutif montréalais, qui s'identifient autant à la majorité qu'aux minorités ethnoculturelles, affirment que : « Montréal, c'est en français, point à la ligne » (M1) ; « Montréal, comme métropole, c'est une ville française et francophone » (M5) ; « le français est important quand même » (M20) ; la ville « est plurielle et francophone » (M38). Ces témoignages montrent que, selon eux, le français constitue toujours la langue de la vie publique montréalaise.

D'autre part, l'importance accordée au français n'est pas consensuelle dans l'imaginaire montréalais, puisqu'elle tend à occulter la présence de l'anglais et des autres langues. D'abord, cela dissimule la vitalité de l'anglais et la montée des langues tierces dans les nouvelles dynamiques linguistiques. En ce sens, un fonctionnaire francophone de Montréal soutient que le français s'est fait déclasser comme langue commune :

Ce n'est pas le français qui devient la langue commune. C'est l'anglais qui devient langue commune. [...] Ça fait des gens qui viennent de partout, pis ce qui les unit, c'est l'anglais bien plus que le français. Si on se promène un peu dans les quartiers à Montréal, on voit qu'il y a une dynamique (M26).

Ce phénomène conduit d'autres acteurs à déplorer que les Montréalais puissent fonctionner dans leur ville sans maîtriser le français. Un conseiller francophone du gouvernement du Québec cite

⁶⁷ M4, M24.

l'exemple controversé du président-directeur général d'Air Canada : « Comme dirait Michael Rousseau, c'est très possible de vivre sa vie en anglais à Montréal. Pis ça, on le voit » (M28). Un autre fonctionnaire francophone de Montréal partage cette lecture : « Ils peuvent ne jamais apprendre le français, puis travailler, puis vivre leur vie en anglais » (M4).

Ensuite, le discours sur la primauté du français à Montréal voile l'influence de la communauté anglo-montréalaise et le malaise que suscite, chez elle, l'affirmation de cette langue lorsqu'elle limite son accès aux services publics.⁶⁸ Un fonctionnaire francophone de Montréal affirme que si la majorité francophone est opposée à la reconnaissance de Montréal comme une municipalité bilingue, les anglophones sont plutôt en faveur : « Que Montréal soit une ville bilingue ? La majorité de la population serait en désaccord. Pas les anglophones, mais le reste » (M6). Cette déclaration rejoint celle d'un membre anglophone de l'Assemblée nationale, qui soutient la reconnaissance d'un statut bilingue à la métropole : « On devrait juste faire ce qui reflète notre ville » (M30). Il ajoute qu'il existe à Montréal une « peur politique » sur la question linguistique, notamment auprès des élus municipaux : « Ils ont dit qu'ils [ne] vont jamais parler publiquement de la langue, qu'ils [ne] vont jamais parler publiquement en faveur des droits de la communauté anglophone ». Néanmoins, au-delà du discours officiel, plusieurs acteurs démontrent une sensibilité concernant la prise en compte des intérêts des anglophones. Un fonctionnaire francophone* de Montréal explique au sujet de l'identité montréalaise : « Je pense qu'il faut la mettre en valeur sans la réifier, dans le sens où elle ne doit pas exclure. Tu sais, tu peux être une ville francophone tout en assurant que tes services soient rendus aux populations anglophones » (M8). De plus, il ajoute, au sujet de l'importance du français :

J'oserais dire que ce n'est pas seulement une vision politique. Pragmatiquement, il y a quand même des milliers d'immigrants qui choisissent Montréal pour le fait français. Donc, ce n'est pas seulement une posture [qui affirme] : « Le Québec est francophone et doit assurer sa pérennité. »

Autrement dit, l'affirmation du français à Montréal dans un cadre bilingue est envisagée dans une perspective à la fois pragmatique et inclusive : elle prend en compte tant la diversité des origines de la « francophonie » (M19) montréalaise que la présence de l'anglais.

⁶⁸ Cette perception est liée à la lutte symbolique autour de la définition de la communauté anglophone, qui oppose ses représentants au gouvernement du Québec. Celui-ci a établi une catégorie juridique — les « ayants droit » — désignant les personnes qui, selon certains critères, ont le droit de recevoir leur instruction publique en anglais et d'accéder à des services publics dans cette langue. Or, cette catégorie exclut les immigrants arrivés après l'adoption de la *Charte de la langue française*, ce qui suscite un profond désarroi au sein de la communauté anglophone.

Enfin, la diversité linguistique fait partie intégrante de l'identité montréalaise. D'une part, certains acteurs estiment qu'elle constitue un aspect normalisé de la vie quotidienne. Un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, aborde cet enjeu :

J'ai un accent et je l'assume. Quand j'arrive à Trois-Rivières ou à Québec, tout le temps, tout le monde, quand je parle, les gens [me] disent : « Pardon, pardon, nous ne sommes pas habitués. » Parfois, ça me choque. Mais je comprends que mon accent et parfois ma prononciation, ce n'est pas la bonne. Mais à Montréal, c'est plus rare que je vois ça. Les gens sont plus adaptés à ça, avoir l'oreille, parce qu'il y a tellement d'accents que tu vas t'adapter (M3).

D'autre part, la diversité linguistique s'accompagne également d'un rapport différent à la langue et d'une certaine ouverture d'esprit. Un membre francophone* du comité exécutif montréalais, affirme :

C'est la ville où on retrouve, toutes proportions gardées, le plus grand nombre de personnes parlant au moins deux langues. Donc ça, qu'on le veuille ou non, ça amène quelque chose en termes d'ouverture, en termes de compréhension, en termes de partage. [...] Ces Montréalaises et ces Montréalais qui parlent français, qui peuvent peut-être parler anglais, mais qui veulent garder leur langue maternelle [tierce] et transmettre cette langue maternelle à leurs enfants. Donc ces gens-là vont se sentir rejetés par rapport à l'identité québécoise » (M5).

En somme, alors que les identités québécoise et canadienne sont souvent définies de manière antinomique, l'identité montréalaise apparaît plutôt dans les faits comme une hybridation des deux identités globales, bien qu'elle se rapproche davantage de la seconde (voir le *Tableau 28*). Les identités québécoise et canadienne reposent sur des cadres de référence culturels différents : l'un franco-catholique, l'autre anglo-protestant, associés respectivement à des valeurs plutôt collectivistes, pour la première, et davantage individualistes, pour la seconde. L'identité montréalaise puise dans ces deux univers tout en gardant une distance critique marquée envers l'influence québécoise. Cet éloignement de l'identité québécoise et le parallèle plus étroit avec l'identité canadienne se manifestent notamment dans leur manière de définir la communauté montréalaise. D'une part, les identités montréalaise et canadienne sont liées à une conception cosmopolite, qui envisage la communauté à partir de son hétérogénéité culturelle. Elles valorisent une égalité entre les différentes cultures que l'on trouve sur son territoire sans en faire prédominer une en particulier. D'autre part, l'identité québécoise se fonde sur une conception plus ethnocentrique, structurée autour d'une représentation dualiste opposant la majorité francophone

et les minorités ethnoculturelles, dont les immigrants. Ces conceptions contrastées de la communauté influencent différentes visions en matière d'aménagement linguistique. L'identité québécoise porte une vision où le français revêt une forte charge identitaire tout en étant perçu comme fragile, surtout face à la concurrence de l'anglais. L'identité canadienne défend pour sa part une vision qui tend à atténuer et à occulter la domination sociologique de l'anglais, en invoquant l'idée d'un apparent libre-choix entre les deux langues officielles (qui est invalidé par le fonctionnement réel du marché linguistique favorisant la langue dominante), ce qui permet d'accorder une place juridique et symbolique égale aux francophones. Enfin, le discours des acteurs associe généralement l'identité montréalaise à une vision à la fois ambiguë et inclusive, où le français occupe une sorte de premier rang, tout en intégrant la présence de l'anglais.

Tableau 28. *Éléments constitutifs des identités collectives dans le cas montréalais*⁶⁹

	Identité québécoise	Identité canadienne	Identité montréalaise
Cadre de référence culturel	<i>Franco-catholique</i> - Héritage canadien-français - Valeurs collectivistes	<i>Anglo-protestant</i> - Héritage britannique - Valeurs individualistes	<i>Franco-catholique et anglo-protestant</i> - Héritages canadien-français et britannique - Distance quant au Québec
Conception de la communauté	<i>Relativement ethnocentrique</i> - Représentation dualiste du groupe : « Nous et « Eux » - Repères culturels du groupe majoritaire - Insécurité culturelle et conscience du minoritaire	<i>Relativement cosmopolite</i> - Représentation hétérogène du groupe : égalité entre les cultures - Projet national et conscience du majoritaire	<i>Cosmopolite</i> - Représentation hétérogène du groupe : égalité entre les cultures - Conception postnationale de l'appartenance - Urbanité : habiter la ville, mode de vie et valeurs progressistes
Vision de l'aménagement linguistique	<i>Francophone unilingue</i> - Français : langue véhiculaire et identitaire - Concurrence entre le français et l'anglais	<i>Bilingue dans un cadre anglophone</i> - Anglais : langue véhiculaire - Bilinguisme : entre réalité sociale et projet politique	<i>Francophone dans un cadre bilingue</i> - Primauté du français - Prise en compte de l'anglais - Influence du multilinguisme

4.3 Les cadres de pensée de l'inclusion à Montréal

Comment les acteurs définissent-ils les paramètres généraux des cadres de pensée québécois, canadien et montréalais en matière d'inclusion ? Dans la présente section et celle qui suit, l'analyse porte sur les cadres de pensée québécois et canadien, communément désignés par les acteurs comme « interculturelisme » et « multiculturalisme », puisqu'il s'agit des catégories sociales qu'ils mobilisent pour décrire les deux grandes approches en présence dans la métropole. Elle examine également un troisième cadre de pensée, proprement montréalais, qui émerge de manière

⁶⁹ Ces éléments renvoient à des tendances dominantes observées dans les discours des acteurs rencontrés et ne doivent pas être compris comme des catégories homogènes ou mutuellement exclusives. Cette réserve s'applique particulièrement à l'identité montréalaise, dont les contours apparaissent plus fluides et contextuels.

inductive du discours des acteurs en raison de son caractère hybride, ambigu et peu stabilisé. Les trois prochaines sous-sections examinent respectivement ces cadres de pensée à partir des quatre modalités présentées au chapitre 1 : (1) les *grandes philosophies du vivre-ensemble* auxquelles ils se réfèrent ; (2) leur *prisme d'appréhension du monde* ; (3) les *idéologies politiques* qui les structurent ; et (4) les *conceptions de l'inclusion* qu'elles véhiculent.

4.3.1 Les paramètres du cadre de pensée québécois

Les acteurs tendent généralement à opposer un cadre de pensée canadien en matière d'inclusion à un cadre québécois, qu'ils qualifient quasi unanimement d'« *interculturalisme* »⁷⁰. Celui-ci repose sur une synthèse proprement québécoise des **philosophies du vivre-ensemble du multiculturalisme anglo-saxon et de l'assimilationnisme à la française**. En effet, il reconnaît le pluralisme culturel dans l'espace public tout en mettant l'accent sur l'intégration à une culture commune historiquement façonnée par la majorité francophone. Un membre francophone du Conseil des ministres du Québec illustre bien l'hybridité de ce cadre :

Au Québec, l'interculturalisme, c'est « oui oui au multiculturalisme, mais le français d'abord. » On veut respecter d'où une personne vient, on veut respecter ses origines, on veut respecter sa culture, tout en comprenant que la langue commune, c'est le français, la culture commune, c'est la culture française et québécoise (M12).

Cette lecture est partagée par des fonctionnaires du MIFI, qui insistent sur le caractère pluraliste de ce cadre. Un premier fonctionnaire francophone* affirme : « C'est vraiment une approche pluraliste, avec la primauté du français » (M40). Un second, pour sa part francophone et s'identifiant au groupe majoritaire, réitère : « On reste quand même dans l'univers du pluralisme » (M35).

L'influence de certaines traditions associées à l'assimilationnisme républicain français contribue à la présence, dans plusieurs discours sur le cadre de pensée québécois, d'un **prisme collectiviste de compréhension du monde**. Comme le souligne un membre francophone* du Conseil des ministres du Canada :

Il y a une espèce de vision francophone, pis un peu française. Cette vision-là, de dire : « Bien oui, mais tu t'en viens ici, on t'accueille, on a des mesures sociales, on paye globalement et collectivement pour ces mesures sociales-là. Endosse ce que l'on est ! [Puis] d'abord et avant tout, accepte de parler français » (M39).

⁷⁰ M2, M3, M5, M12, M13, M17, M18, M20, M21, M30, M32, M39, M40, M41, M43, M44, M48.

Il ajoute : « C'est un contrat. Tu es obligé de dire : "On participe au Québec." Et pour participer au Québec, il faut accepter le fait qu'on veut garder notre langue et notre culture ». Autrement dit, le cadre québécois appréhende l'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles selon une logique collective, c'est-à-dire en fonction de leur adaptation partielle aux pratiques et aux valeurs d'un groupe de référence clairement défini. Cette idée est exprimée par un conseiller francophone du gouvernement du Québec : « Pour citer le premier ministre : "Au Québec, c'est comme ça qu'on vit." À l'intérieur des frontières québécoises, ça va être les droits collectifs [qui vont être] mis de l'avant, [notamment] le français » (M28). Ce propos rejoint également celui d'un membre francophone du comité exécutif montréalais, qui affirme : « L'interculturalisme est beaucoup plus basé sur les droits collectifs, [sur] le communautarisme » (M2).

Cette perspective s'est consolidée dans les dernières décennies sous l'**influence politique et idéologique du nationalisme québécois**, qui prône notamment la promotion du français, comme langue commune, et l'affirmation du Québec, comme société d'accueil. Même si un fonctionnaire anglophone de PC souligne que ce cadre s'inspire d'un « nationalisme québécois tolérant et accommodant » (M44), plusieurs acteurs observent un glissement dans les dernières années vers une rigidification de ce modèle. Un fonctionnaire francophone du MIFI observe : « C'est sûr, dans les dernières années, ici au Québec, la vision de l'interculturalisme s'est un petit peu distancée de celle qu'on a déjà eue dans le passé, pour aller sur une approche un petit peu plus "intégrationniste" entre guillemets » (M35). Il précise que cette dernière tend à « met[tre] de l'avant une culture commune ». Ce constat est aussi partagé par un responsable anglophone,* issu du milieu communautaire subventionné par PC : « On voit cette tendance à travers les années, je pense qu'en matière d'immigration, *there's been a shift*, beaucoup plus vers la droite » (M37). Cette transformation est en partie attribuée à l'influence de la France sur le débat public au Québec. À ce propos, un membre anglophone du Conseil des ministres du Québec soutient que « les gens [d'ici] s'associent un peu avec une réalité française » (M13). Un fonctionnaire francophone du MIFI explique à propos de cette influence : « Peut-être que ça fait en sorte qu'au Québec, on a développé des politiques davantage à tendance laïque, un peu *à la française* » (M18). Le discours républicain français sur la laïcité trouve un certain écho auprès des dirigeants québécois, comme le démontre cette affirmation d'un conseiller francophone du gouvernement du Québec : « C'est

sûr que les grands discours sur la laïcité de ministres français, d'un point de vue républicain comme moi je peux avoir, ça me fait bien plaisir » (M28).

De ces fondements philosophiques, politiques et idéologiques découle une **conception bidirectionnelle et engageante de l'inclusion**, perçue comme étant à la fois respectueuse des différences et exigeante en termes d'adaptation du nouvel arrivant à la culture commune. D'une part, de nombreux acteurs soulignent l'ouverture et le dynamisme qui la caractérisent. Un fonctionnaire francophone du MIFI explique bien cette lecture : « L'interculturalisme invite la société d'accueil et la personne immigrante à se rencontrer, d'où le mot "inter", pour s'influencer mutuellement. [...] Donc ça implique l'écoute, ça implique des lieux de partage » (M43). Cette perspective interactionniste est partagée par un membre francophone* du comité exécutif montréalais :

L'interculturel, il y a des influences. Il y a une population peut-être qui vit là sur le territoire de façon historique, puis plus majoritaire. Mais ça [ne] veut pas dire que leur culture n'est pas influencée. Les autres cultures vivent et [lui] apportent quelque chose (M20).

La valorisation des contacts à l'extérieur de la communauté de l'immigrant est aussi mentionnée par ce fonctionnaire francophone* du MIFI : « Se sentir appartenir, d'être en relation avec l'autre. Ce n'est pas de rester dans ta communauté. C'est ça, l'intégration » (M40). De ce fait, l'inclusion est bidirectionnelle et interpelle autant l'immigrant que la société d'accueil et l'État. Un membre francophone du Conseil des ministres du Québec affirme : « Ce n'est pas juste à l'immigrant et [à] sa famille de faire des efforts d'intégration. Le milieu qui reçoit doit faire des efforts également vers l'immigrant » (M12). Cette manière de concevoir l'inclusion amène un fonctionnaire anglophone* de PC à affirmer, à propos du cadre de pensée québécois : « *[It] also respect minorities' culture and diversity* » (M48).

D'autre part, plusieurs acteurs estiment que l'inclusion, telle que formulée dans ce cadre de pensée québécois, est plus exigeante, car elle implique une certaine adaptation du nouvel arrivant à sa société d'accueil. Un fonctionnaire francophone du MIFI illustre bien cette perspective lorsqu'il affirme : « "Ta diversité est notre richesse, mais notre culture est importante. [Il] faudrait que tu la rentres un petit peu dans toi-même aussi, cette culture-là" » (M18). Au Québec, la majorité francophone constitue le groupe de référence en matière d'accueil, c'est-à-dire que sa culture structure le cadre dans lequel les immigrants sont invités à s'inscrire. Un responsable

francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, explique à propos de la majorité francophone : « C'est nous autres qui *run le show*. On [ne] le fait pas sur une base où que ta communauté est aussi importante que la nôtre. La nôtre, elle est la communauté d'accueil » (M9). Cette lecture est partagée par un membre anglophone du Conseil des ministres du Québec, qui insiste sur l'importance de la langue française :

On dit que le Québec pratique l'interculturalisme, avec une culture dominante, la culture québécoise, qui vient intégrer les gens dans sa culture, sans qu'ils nient leur culture native, et en mettant l'accent sur le français. Il y a un impératif. L'impératif, c'est de préserver la langue (M13).

Outre la question linguistique, les questions de laïcité et de lutte contre le racisme sont aussi abordées selon les sensibilités de la majorité. Un fonctionnaire francophone du MIFI explique : « La terminologie du racisme systémique, de l'antiracisme et du privilège blanc, ça suscite une certaine réserve [au Québec] » (M35). Cette déclaration illustre une réticence à aborder le racisme dans une perspective sociétale et structurelle.

Cet aspect plus engageant ou contraignant de la forme d'inclusion associée au cadre de pensée québécois conduit un fonctionnaire francophone du MIFI à affirmer : « On est plus exigeants. [...] Donc nous, il faut faire des politiques, il faut faire des lois, il faut en quelque part forcer un peu la donne » (M18). Une façon de dire que l'État québécois n'aurait pas le choix d'intervenir et de limiter le libre marché des choix culturels de façon à renforcer le pouvoir d'attraction d'une culture majoritaire en sol québécois, mais ultra-minoritaire à l'échelle canadienne et nord-américaine. Ce constat d'une approche plus exigeante est partagé par d'autres acteurs, qui présentent, eux, une analyse critique de cette conception de l'inclusion. Un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par PC, dénonce l'idée selon laquelle tous devraient adhérer aux valeurs de la majorité :

Everybody has to add here to this set of values and traditions. [...] I can't stand it, personally. I'm not the only one. Mais moi, personnellement, tu [ne] m'imposeras pas un set de valeurs ! Force-moi pas, it's coercion. I've found it's coercive (M21).

4.3.2 Les paramètres du cadre de pensée canadien

Les acteurs tendent à opposer un cadre de pensée québécois en matière d'inclusion à un cadre canadien, qu'ils désignent quasi unanimement de « multiculturalisme »⁷¹. Conformément à cette appellation, celui-ci repose sur la **philosophie du vivre-ensemble du multiculturalisme anglo-**

⁷¹ M1, M2, M4, M7, M21, M25, M28, M31, M32, M35, M37, M39, M43, M44, M45, M48.

saxon. En effet, il reconnaît, valorise et célèbre l'expression du pluralisme culturel dans l'espace public, tout en en faisant le principal fondement de l'identité canadienne. Un fonctionnaire francophone du MIFI illustre la spécificité de ce cadre : « [C'est] donc une approche un petit peu plus postcoloniale et postnationale [...] une approche dite multiculturaliste, d'ouverture à l'autre, sans nécessairement insister sur une sorte de référent commun » (M35). Cette interprétation est aussi celle d'un fonctionnaire anglophone* de PC :

Dans le multiculturalisme, on ne met pas vraiment l'emphase sur une culture particulière ou sur une langue particulière, sauf pour reconnaître l'importance des deux langues officielles. [...] Donc, on trouve [que] ce qu'on a en commun, c'est vraiment la valeur de respect pour les différentes cultures (M48).

L'influence de ce multiculturalisme anglo-saxon explique la prédominance d'un **prisme individualiste de compréhension du monde** dans le cadre de pensée canadien. Comme le souligne un membre francophone du comité exécutif montréalais : « Le multiculturalisme est beaucoup plus basé sur les droits individuels » (M2). Cette lecture est partagée par un conseiller francophone du gouvernement du Québec : « Un, l'approche canadienne, elle est individualiste. [...] Dans le reste du Canada, ça va être l'individu [qui] prime avant tout » (M28). Autrement dit, le cadre de pensée canadien appréhende l'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles selon une logique individuelle ou de libre-choix culturel et linguistique, centrée sur le maintien de leur héritage culturel et sur leur participation économique à la société canadienne en tant que travailleur. Le premier volet se traduit, par exemple, par une plus grande acceptation de l'expression publique de la diversité religieuse, comme le souligne un fonctionnaire francophone du MIFI : « Dans le reste du Canada, ils ont une approche beaucoup plus de liberté religieuse » (M18). Le second volet est expliqué par un membre francophone* du Conseil des ministres du Canada : « C'est très économique. C'est très anglais. Un et un, ça fait deux » (M39). Plusieurs acteurs reconnaissent néanmoins que ces distinctions demeurent relatives dans la pratique et que les politiques québécoises et canadiennes partagent également certains objectifs communs en matière d'intégration et de participation sociale.

Cette perspective s'est formée sous l'**influence politique et idéologique du libéralisme canadien**, qui valorise notamment la diversité ethnoculturelle, le progrès social et la liberté de choix culturelle et linguistique. Plusieurs acteurs associent la genèse de ce cadre de pensée au PLC et à son ancien chef, Pierre Elliott Trudeau, qui fut premier ministre de 1968 à 1979, puis de 1980

à 1984. Un fonctionnaire anglophone de PC explique à propos du multiculturalisme : « C’est officiel comme politique du gouvernement fédéral depuis le gouvernement de Pierre Trudeau. [...] La politique fédérale de bilinguisme et de multiculturalisme est établie par Pierre-Elliott Trudeau et ça n’a jamais été changé » (M44). Un fonctionnaire francophone de Montréal insiste lui aussi sur la centralité de cette personnalité politique : « L’approche du père Trudeau, du fils Trudeau, puis tout ça, du multiculturalisme. La philosophie des communautés culturelles du gouvernement de Trudeau père » (M4). Un fonctionnaire francophone du MIFI reconnaît également la paternité de cette vision à l’ancien premier ministre, tout en dénonçant l’interprétation caricaturale qui domine le débat public à son endroit : « [C’est] la vision un peu caricaturale du multiculturalisme de l’époque du gouvernement [de Pierre] Trudeau » (M35). Cette perspective libérale, visant la célébration des différences culturelles, s’est transformée dans les dernières années sous l’influence des États-Unis, pour miser davantage sur la lutte au racisme et à la discrimination. Un fonctionnaire anglophone de PC soutient : « On a importé un certain virus américain des *cultural wars* et tout ça, de *wokeness* » (M44). Ce constat est partagé par un fonctionnaire francophone montréalais (M26), qui affirme que le Canada anglais est influencé par les débats publics aux États-Unis, surtout sur la question du racisme systémique. Ce changement est aussi remarqué par un fonctionnaire francophone du MIFI : « Du côté fédéral, ils ont un petit peu embrassé généreusement tout le discours sur le racisme systémique » (M35).

De ces fondements philosophiques, politiques et idéologiques découle une conception **peu exigeante de l’inclusion**. D’une part, des acteurs présentent une définition qui valorise la diversité culturelle et met l’accent sur la participation au marché du travail. Un fonctionnaire francophone du MIFI la résume en ces termes : « Le modèle d’intégration canadien est somme toute assez simple [à comprendre]. C’est : “Viens ici et occupe un emploi. La diversité, c’est notre richesse” » (M18). Sur la dimension économique, un membre francophone* du Conseil des ministres du Canada résume ainsi le contrat social qui sous-tend l’inclusion dans le pays : « Le Canada, c’est : “Viens te joindre à nous ! On t’accueille économiquement parlant. Tu participes et on participe à ton bien-être économique.” » (M39). Sur la dimension culturelle, un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, observe une « espèce de discours d’ouverture qui est toujours là » (M36). Cela conduit un fonctionnaire francophone du MIFI à constater que l’inclusion selon le cadre de pensée canadien favorise plutôt la cohabitation entre les

groupes : « [Dans le] multiculturalisme, tu laisses le soin à chaque culture de se retrouver entre elle, de faire valoir ses us et coutumes à l'intérieur du Canada » (M43). Cette description est quelque peu nuancée par un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI : « C'est en fait une caricature. [...] Le Canada, ce n'est pas nécessairement des ghettos [ethniques]. Dans le fond, chaque communauté a sa place » (M9).

D'autre part, plusieurs acteurs jugent que cette conception de l'inclusion est peu exigeante. Un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par PC, résume cette approche : « C'est moins coercitif, c'est moins contraignant. [...] Le monde, si tu les laisses tranquilles, ils vont s'arranger » (M21). Cela conduit un membre francophone du Conseil des ministres du Québec à soutenir : « Le Canada n'a pas d'approche, à mon avis, en intégration » (M12). Selon un fonctionnaire francophone du MIFI, cette posture s'explique à la lumière de la réalité linguistique distincte du Canada anglais :

Je [ne] pense pas que le fédéral ressent le besoin tant que ça d'imposer un certain nombre de valeurs, incluant la langue, parce que ça se fait tout seul. En quelque part, le libre marché de l'intégration dans le reste du Canada opère une intégration linguistique plus naturelle (M18).

Toutefois, cette manière de concevoir l'inclusion est aussi critiquée, notamment par un membre francophone du Conseil des ministres du Québec :

L'idée est la suivante : « On est une espèce de grand champ vide. Les gens viennent, ils s'installent, puis on les accueille. Puis après ça, *that's it*, ils font ce qu'ils veulent. Ils font leur vie et ils font comme ils pensent. » C'est ce que j'appelle le multiculturalisme (M7).

4.3.3 Les paramètres du cadre de pensée montréalais

Un cadre de pensée montréalais en matière d'inclusion se dégage de manière inductive du discours des acteurs, sans correspondre à une catégorie sociale explicitement nommée ou stabilisée. Il ne se constitue toutefois ni une doctrine institutionnelle pleinement explicitée ni un modèle consolidé comparable aux cadres québécois et canadien. Il s'appuie sur les **philosophies du vivre-ensemble de l'interculturalisme québécois et du multiculturalisme canadien**, tout en s'alignant davantage sur ce dernier. Plusieurs acteurs⁷² soulignent l'hybridité et l'ambiguïté sur laquelle repose ce cadre de pensée. Un responsable francophone, issu du milieu associatif subventionné par le MIFI, constate « un modèle qui n'est pas clair, entre le multiculturalisme et l'interculturalisme » (M31). D'une part, le cadre montréalais valorise les différences, ne reconnaît aucun groupe culturel

⁷² M5, M6, M31, M32.

de référence et tolère un bilinguisme tacite. Un fonctionnaire francophone de Montréal résume ainsi la vision : « On garde nos différences, mais on vit ensemble, pourvu qu'on vive en démocratie » (M4). Un conseiller francophone du comité exécutif montréalais ajoute : « [C'est] "on est tous égaux, puis il n'y a pas de majorité historique franco." On l'évacue complètement. C'est très, très *Canadian* dans sa vision » (M33). D'autre part, le cadre montréalais accorde une attention relative au maintien du français comme langue du vivre-ensemble et de la rencontre interculturelle. Un membre francophone* du comité exécutif montréalais confirme cette analyse en affirmant qu'il faut « inscrire la question de l'intégration dans un contexte francophone » (M19). Néanmoins, la déclaration de ce membre francophone* du comité exécutif montréalais illustre le mieux la philosophie au cœur du cadre montréalais :

Je n'ai pas à demander aux Montréalaises et aux Montréalais de choisir entre le Canada ou le Québec. Pour vous dire franchement, politiquement, moi, je prends les deux. Et si on veut ramener l'enjeu du multiculturalisme par opposition à l'interculturalisme, moi, je pense qu'il y a de bons côtés dans les deux (M5).

L'ambiguïté structurelle entre ces deux philosophies du vivre-ensemble explique la prédominance d'un **prisme pragmatiste de compréhension du monde** dans le cadre de pensée montréalais. En effet, l'imprécision quant aux grandes orientations philosophiques à suivre amène les acteurs à appréhender l'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles selon une logique contextuelle et de proximité, centrée sur la résolution concrète des problèmes. Un fonctionnaire francophone* de Montréal explique : « Il y a comme une lecture plus pragmatique à cause même de la population que tu dois gérer » (M8). Il ajoute au sujet des autorités publiques québécoises :

Je pense que s'ils avaient à gérer ce qu'on a à gérer [à Montréal], peut-être qu'ils verraient les choses autrement. [...] Il semble y avoir une vision qui diverge, mais j'ai l'impression qu'elle diverge aussi parce que nous, on est plus près du terrain.

Si ce prisme prévaut dans la plupart des grandes métropoles, il est particulièrement marqué dans le cadre montréalais, où ni le modèle fédéral ni le modèle provincial ne parvient à s'imposer. Sa logique trouve une excellente illustration dans le propos de ce fonctionnaire francophone de Montréal :

On est intervenu en se disant : « Comment on peut aider ces gens-là quand ils vivent des difficultés ? » On est parti de ça pour dire : « C'est quoi les besoins ? Comment on peut mieux les identifier ? Puis, comment on peut répondre à ces besoins-là quand ils sont [ne] pas répondus ? » Puis [on est arrivé] avec des solutions originales qui sortent de la boîte (M24).

Cette perspective s'est formée sous l'**influence politique et idéologique du progressisme montréalais**, qui valorise notamment l'ouverture à la diversité ethnoculturelle et la promotion de la justice sociale. D'une part, plusieurs acteurs⁷³ estiment que les balbutiements du cadre de pensée remontent au RCM du maire Jean Doré, et que certains de ses idéaux ont été portés par les partis politiques qui lui ont succédé. Un membre francophone du Conseil des ministres du Québec explique au sujet des enjeux touchant l'immigration : « L'équipe du RCM est plus jeune. Elle est ouverte sur le monde et tout ça. Elle est donc nécessairement sensible à ces questions-là » (M7). Un fonctionnaire francophone de Montréal mobilise les mêmes valeurs pour décrire la posture du maire Denis Coderre : « Il voyait beaucoup l'importance de s'impliquer, de façon très progressiste, autant de l'itinérance que des dossiers sociaux » (M24). Un membre francophone* du comité exécutif montréalais utilise le même qualificatif pour décrire la formation politique de la mairesse Valérie Plante : « On est quand même, je dirais, un parti plus progressiste, Projet Montréal » (M20). D'autre part, cette orientation politique se traduit dans le cadre de pensée montréalais. Un responsable francophone, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, soutient qu'à Montréal, « on est davantage dans une logique cosmopolite et pluraliste » (M31). De plus, un membre francophone* d'une instance consultative montréalaise observe : « Donc on est dans une perspective très "montréalais-montréalaise", qui est aussi très antiraciste » (M32). Ce dernier aspect témoigne d'un changement notable du cadre de pensée au cours des dernières années, sous l'influence du mouvement *Black Lives Matter*, enclenché en réponse à l'homicide de l'Afro-Américain George Floyd par un policier aux États-Unis. Un membre francophone* du comité exécutif montréalais explique cette transformation vers une plus grande prise en compte des discriminations :

Avant George Floyd, toute la conversation autour de la diversité était axée sur l'inclusion : Comment intégrer les personnes issues de l'immigration et les personnes de minorités visibles ? [...] Mais nous, notre narratif de la lutte au racisme, il n'était pas encore très imprégné. Ce n'était pas quelque chose qui était consciemment nommé (M19).

Il ajoute : « On était beaucoup là-dedans [avant] et [l'homicide de] George Floyd est arrivé. Puis, c'est sûr, ça a drastiquement changé le vocabulaire » (M19).

De ces fondements philosophiques, politiques et idéologiques découle une **conception souple et peu engageante de l'inclusion**. D'une part, le cadre de pensée montréalais n'en présente pas une

⁷³ M1, M7, M25, M44.

définition cohérente. Un fonctionnaire francophone de Montréal soutient : « Je [ne] suis pas sûr que la ville, elle a un positionnement précis et clair. C'est difficile de répondre à ça » (M6). L'un de ses collègues explique cette situation par la relative indétermination des discours associés au cadre montréalais, écartelé entre les cadres canadien et québécois, qui limite sa capacité à proposer une vision précise et consensuelle de l'inclusion. Un fonctionnaire francophone de Montréal explique ce flou : « Je pense que Montréal n'est pas capable de se positionner, ni multiculturelle, ni interculturelle. Il n'y a pas de vision claire sur ce que devraient être les relations interculturelles sur le territoire » (M26). Il ajoute :

C'est mou, pis c'est volontairement mou parce que sinon, si on va dans un sens ou dans l'autre, on va braquer une des deux communautés [linguistiques], pour caricaturer. Ce qu'on veut éviter, là. Fait qu'on est comme dans un consensus mou ou un statu quo qui est viable, mais qui n'est pas idéal, mais qui est viable. Donc tout le monde s'en accommode.

D'autre part, cette indétermination peut être associée à une conception de l'inclusion qui se révèle peu engageante. Un fonctionnaire francophone* de Montréal affirme que l'approche montréalaise repose sur la notion d'inclusion et précise : « Ce n'est pas l'intégration ou l'assimilation » (M10). Un de ses collègues, lui aussi francophone*, insiste sur les milieux de vie inclusifs et affirme : « Donc, que tu sois de telle nationalité ou de telle autre, ou de telle croyance ou de telle autre, ce qu'on prône, c'est l'inclusion, la mixité, le respect » (M16). Cette lecture amène un troisième fonctionnaire de Montréal, appartenant au groupe majoritaire francophone, à opposer l'intégration *à la québécoise* et l'inclusion *à la montréalaise* : « Il y a vraiment une grosse dichotomie entre la “politique d'intégration”, entre guillemets, au niveau provincial, puis la “politique d'intégration ou d'inclusion” au niveau municipal » (M15). L'écart entre les deux conceptions, particulièrement sur le plan linguistique, est également relevé par un membre francophone* d'une instance consultative montréalaise : « L'inclusion, elle ne prend pas en compte la francisation ou le rayonnement du français [...] parce que l'inclusion est influencée essentiellement par le multiculturalisme » (M25).

En somme, les cadres de pensée québécois, canadien et montréalais comportent à la fois des logiques distinctes et d'autres qui se recoupent (voir le *Tableau 29*). De manière générale, cela amène les acteurs à distinguer explicitement les cadres québécois et canadien, et à souligner tant

le contraste du premier que la convergence du second avec le cadre montréalais. Cette proximité ne signifie toutefois pas que le cadre montréalais constitue un modèle pleinement autonome ou cohérent sur le plan des principes. Même si un conseiller francophone du gouvernement du Québec observe « un fossé irréconciliable » (M28) entre les cadres québécois et canadien, plusieurs acteurs⁷⁴ s'entendent sur leur ressemblance dans les finalités et leur différence quant aux moyens, à la lumière du contexte d'une société francophone disposant d'un groupe culturel de référence majoritaire et d'une langue minoritaire à l'échelle canadienne. Un fonctionnaire francophone du MIFI explique :

[Ces approches] visent [à ce] que les personnes immigrantes deviennent de « bons Québécois » et de « bons Canadiens. » Et qu'elles contribuent à la société d'un point de vue linguistique, culturel et économique. Je pense que les visées sont les mêmes. C'est juste qu'on n'a pas le même contexte, puis on [ne] met pas en place nécessairement les mêmes discours, les mêmes politiques pour parvenir aux mêmes résultats (M18).

D'autre part, en parlant de l'approche montréalaise, un responsable francophone, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, déclare : « J'ai longtemps pensé qu'elle penche beaucoup plus vers le multiculturalisme » (M31). Il ajoute aussi : « Le modèle interculturel, il est très invisible à Montréal ».

Les trois cadres de pensée reposent sur une philosophie pluraliste du vivre-ensemble, qui valorise la diversité ethnoculturelle. Néanmoins, le cadre québécois se distingue en cherchant à concilier cet objectif avec celui de la continuité d'une majorité culturelle francophone. Si plusieurs acteurs associent le cadre montréalais à l'interculturalisme, notamment en raison de sa sensibilité pour la langue française, la façon dont il est réfléchi le rapproche davantage du cadre canadien. En effet, les deux cadres accordent une attention simultanée et contextuelle à la langue de la majorité et à celle de la minorité, sans pour autant promouvoir l'adaptation des immigrants à un groupe culturel de référence. Ces différences philosophiques sont associées à des primes de compréhension du monde distincts en matière d'inclusion. Le cadre québécois adopte une logique collectiviste, appelant les immigrants à s'ajuster aux normes de la majorité francophone, tandis que le cadre canadien privilégie une logique individualiste libérale, valorisant le maintien de l'héritage culturel de nouveaux arrivants et leur participation économique. Pour sa part, le cadre montréalais, confronté à l'ambiguïté créée par la coexistence des cadres québécois et canadien, s'appuie sur

⁷⁴ M18, M39, M48.

une logique pragmatique, où l'inclusion est appréhendée de façon contextuelle et orientée vers la résolution des problèmes. Ces trois prismes sont alimentés par les idéologies politiques dominant la vie politique de ces trois ordres de gouvernement, c'est-à-dire le nationalisme québécois, le libéralisme canadien et le progressisme montréalais. De plus, ils alimentent des conceptions relativement contrastées de l'inclusion. Alors que le cadre de pensée québécois présente une conception bidirectionnelle et engageante de l'inclusion, parfois qualifiée de plus exigeante, les cadres canadien et montréalais privilégient respectivement des approches peu engageantes et imprécises.

Tableau 29. Paramètres des cadres de pensée de l'inclusion dans le cas montréalais⁷⁵

	Cadre de pensée québécois	Cadre de pensée canadien	Cadre de pensée montréalais
Philosophies du vivre-ensemble	- Multiculturalisme anglo-saxon et assimilationnisme à la française	- Multiculturalisme anglo-saxon	- Multiculturalisme canadien et interculturelisme québécois
Prisme d'appréhension du monde	- Collectiviste	- Individualiste	- Pragmatiste
Idéologie politique	- Nationalisme québécois	- Libéralisme canadien	- Progressisme montréalais
Conception de l'inclusion	- Bidirectionnelle et engageante - Intégration	- Peu engageante - Inclusion	- Souple et peu engageante - Intégration, inclusion

4.4 Les attentes associées aux conceptions de l'inclusion à Montréal

Comment les acteurs appréhendent-ils les attentes spécifiques en matière d'inclusion associées aux cadres de pensée québécois, canadien et montréalais en matière d'inclusion ? Comme dans la section précédente, l'analyse porte sur les attentes « québécoises » et « canadiennes », puisque ce sont les principales catégories sociales utilisées par les acteurs. Pour leur part, les attentes montréalaises sont dégagées de manière inductive en s'appuyant sur le discours sur les objectifs

⁷⁵ Ces paramètres renvoient à des tendances dominantes observées dans les discours des acteurs rencontrés et ne doivent pas être compris comme des catégories homogènes ou mutuellement exclusives. Le cadre de pensée montréalais doit être compris ici comme une reconstruction analytique issue du discours des acteurs plutôt que comme une doctrine institutionnelle formellement définie.

généraux poursuivis par la Ville de Montréal. Les trois prochaines sous-sections examinent respectivement ces attentes à partir des quatre ensembles présentés au chapitre 1 : (1) les *attentes économiques* ; (2) les *attentes civiques* ; (3) les *attentes linguistiques* ; et (4) les *attentes culturelles*.

4.4.1 Les attentes liées au cadre de pensée québécois

Plusieurs acteurs qualifient d'élevées, exigeantes et complexes les attentes en matière d'inclusion liées au cadre de pensée québécois. Dans ce sens, un fonctionnaire francophone du MIFI décrit les dynamiques d'inclusion au Québec : « Il y a comme quelque chose, je trouve, de plus exigeant » (M18). Un membre francophone* du Conseil des ministres du Canada partage une lecture similaire, lorsqu'il affirme, au sujet du vivre-ensemble : « Le Québec, c'est plus compliqué, en ce sens où ils ont une responsabilité supplémentaire. C'est de protéger la langue et la culture francophones, puisque le Québec est le seul territoire majoritairement francophone dans les Amériques » (M39).

Premièrement, en ce qui concerne les **attentes économiques** en matière d'inclusion, les acteurs insistent sur l'importance de l'insertion socioprofessionnelle des immigrants et des minorités ethnoculturelles. D'une part, l'accès au marché du travail est présenté comme un élément fondamental du processus d'inclusion. Un membre francophone du Conseil des ministres du Québec affirme dans ce sens : « Le meilleur processus [d'intégration], c'est une job » (M12). Autrement dit, c'est à travers l'obtention d'un travail qu'un immigrant peut notamment apprendre la langue, développer un réseau de contacts et devenir indépendant financièrement. D'autre part, l'obtention d'un travail est aussi pensée en termes de contribution à la société. Cette perspective, qui domine le discours des acteurs sur l'axe économique, est décrite par un membre francophone du Conseil des ministres du Québec comme une « une approche utilitaire de l'immigration » (M7). Dans cette veine, un fonctionnaire francophone du MIFI soutient, à propos des immigrants : « On a une attente qu'ils soient des contribuables » (M18). Un de ses collègues, lui aussi francophone, ajoute :

Si la personne arrive, comble un emploi, puis elle le fait en français. [...] Je pense que c'est autant l'économique que via la langue pour une intégration réussie. C'est d'avoir le plus de personnes qui parlent français et qui répondent en même temps aux besoins économiques [du Québec] (M43).

Plusieurs acteurs soulignent également la nature contextuelle des attentes économiques. Un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, explique : « Mais les attentes du gouvernement, dans le fond, c'est de dire qu'ils viennent contribuer au développement économique avec l'emploi » (M9). Il ajoute : « L'immigration, c'est quand même un apport important au développement. Ça vient pallier non seulement les besoins économiques en termes de pénurie de main-d'œuvre, mais ça vient pallier aussi le déclin démographique. Ça permet à la société de se maintenir ». Cette perspective est partagée par un fonctionnaire francophone du MIFI :

C'est incroyable ce qu'on vit depuis la pénurie de main-d'œuvre. On n'est plus du tout dans « convaincre les entreprises d'embaucher des personnes immigrantes. » En fait, on a le problème inverse. Elles [ne] veulent pas perdre de temps à ce qu'on prépare la personne immigrante à occuper le poste au Québec. Elles veulent l'embaucher tout de suite (M18).

Deuxièmement, en ce qui concerne les **attentes civiques** en matière d'inclusion, les acteurs soulignent l'importance, pour les immigrants et les minorités ethnoculturelles de respecter les lois et de participer à la collectivité. D'abord, un conseiller francophone du gouvernement du Québec rappelle que, dans une démocratie, l'exigence minimale consiste à respecter le cadre juridique : « Aux yeux de l'État, c'est de vivre au Québec et de respecter les lois du Québec » (M28). Dans le même esprit, un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, souligne l'importance du respect des droits individuels, en particulier l'égalité entre les sexes et les protections légales contre les discriminations pour certains groupes : « Comprendre c'est quoi une société de droit, libérale et démocratique. Il y a des règles, il y a des normes [à suivre] » (M9). De même, un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, insiste sur l'importance de bien comprendre l'« accord tacite » (M36) que les individus ont avec leur État, c'est-à-dire le fait de travailler et de payer des impôts pour bénéficier de services publics en retour. Enfin, un fonctionnaire francophone* du MIFI mentionne l'engagement des immigrants dans leur collectivité : « [L'intégration, c'est] la participation citoyenne, de s'impliquer dans son dans son quartier, dans son environnement » (M40).

Troisièmement, en ce qui concerne les **attentes linguistiques** en matière d'inclusion, les acteurs s'entendent sur le fait que les immigrants et les minorités ethnoculturelles doivent impérativement apprendre le français, s'ils ne le maîtrisent pas déjà. D'une part, l'acquisition — même relative — de cette langue fait largement consensus et constitue une condition d'accès à une forme de

citoyenneté québécoise au sens sociologique du terme. Un membre francophone du Conseil des ministres explique à propos de ces publics : « Personne ne remettait en question le fait qu'il faudrait quand même qu'ils puissent parler français de temps en temps » (M7). Un fonctionnaire francophone du MIFI partage la même lecture : « Une des attentes qui est exprimée, le plus souvent, c'est qu'il faut que les personnes immigrantes parlent français » (M18). Ce passage obligé est également décrit par ce responsable francophone* du milieu communautaire subventionné par le MIFI : « Il y a des étapes quand tu arrives. Si tu ne parles pas français, il faut absolument que tu commences à faire ta formation en français » (M3). De nombreux acteurs, à l'instar de ce fonctionnaire francophone du MIFI, soulignent l'importance de la maîtrise du français d'un point de vue identitaire : « Si on veut que cette personne-là devienne un citoyen à part entière au Québec, selon moi, ça passe nécessairement par la connaissance de la langue [française] » (M43). Cette idée se dégage aussi du propos de ce responsable francophone* du milieu communautaire subventionné par le MIFI, qui explique par ailleurs la valeur instrumentale du français :

Tu peux vivre et travailler en anglais, mais en même temps, il faut que tu parles le français aussi, parce que ça te permet d'être en mesure d'interagir avec les structures de la société québécoise, autant la société civile que l'État. Puis ça te permet aussi de trouver ta place ici (M9).

D'autre part, plusieurs acteurs estiment que cette attente est parfois excessive ou déconnectée de la réalité du marché du travail, principalement dans le secteur privé, où l'apprentissage de l'anglais demeure indispensable, notamment à Montréal. Un responsable anglophone*, issu du milieu communautaire subventionné par PC, critique le discours selon lequel l'usage du français devrait aussi prévaloir dans la sphère privée :

C'est clair que pour eux, un immigrant, afin de bien s'intégrer ici, il faut qu'ils adoptent le français comme langue commune. Mais ce n'est pas juste comme langue commune avec la société. C'est pratiquement comme s'ils doivent adopter le français comme langue commune à la maison. Ce qui est impossible (M37).

Par ailleurs, un membre anglophone de l'Assemblée nationale souligne également l'importance de l'anglais, grand absent du discours dominant : « Si vous venez ici, puis que vous parlez déjà l'anglais, bien dans ma tête, c'est 50 % de ton intégration qui est faite. Puis oui, si tu souhaites rester ici, au Québec, il va falloir que tu apprennes le français » (M30). Ce constat est partagé par un fonctionnaire francophone du MIFI : « Il faut aussi que tu parles anglais par ailleurs, parce que sinon tu n'auras pas de *job* » (M18).

Quatrièmement, en ce qui concerne les **attentes culturelles** en matière d'inclusion, les acteurs insistent sur la nécessité pour les immigrants et les minorités ethnoculturelles de connaître les principaux référents culturels et historiques du Québec, ainsi que les valeurs québécoises qui y sont associées — voire d'y adhérer. En effet, on leur demande de s'intéresser au Québec et de partager ses repères collectifs. Un membre francophone du Conseil des ministres du Québec soutient : « On peut raisonnablement s'attendre de la part de ceux qui viennent [ici] à un peu de curiosité et d'intérêt pour la société d'accueil » (M7). L'apprentissage du français ne suffit pas : l'inclusion passe aussi par une familiarisation réelle avec la culture québécoise. Un fonctionnaire francophone du MIFI présente ainsi ce qu'il considère être les principales attentes : « La connaissance linguistique du français, évidemment, mais toutes les connaissances sur la culture, les valeurs de la société québécoise et ses repères culturels » (M35). Un de ses collègues, lui aussi francophone*, abonde dans le même sens : « De connaître la culture, les codes culturels, les valeurs québécoises aussi. Ce n'est pas juste la langue » (M40). D'autres acteurs illustrent cette attente par la consommation de produits culturels. Un fonctionnaire francophone du MIFI explique, de manière semi-ironique : « Nous autres, on a une histoire. [...] Idéalement, [il] faudrait que tu écoutes la télé[vision] québécoise » (M18). Avec le même ton, un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par PC, présente avec ironie ce qu'il considère comme le critère le plus important pour être Québécois : « C'est les valeurs [...] de connaître [la chanteuse] Marie-Mai » (M21).

Ce discours reflète une certaine ambiguïté quant à la définition des « valeurs québécoises ». Alors que certains acteurs les associent aux grands principes démocratiques, d'autres les rattachent à des traits identitaires propres au Québec. Dans le premier cas, un fonctionnaire francophone du MIFI affirme :

Je crois sincèrement que ça participe à une intégration réussie, en mettant les valeurs de l'avant. Dans le fond, est-ce qu'on connaît les valeurs qui sont incluses dans la *Charte des droits et libertés de la personne* ? [...] Je pense qu'il n'y a pas de gêne à les nommer : l'égalité homme-femme, la liberté (M43).

Pour sa part, un de ses collègues francophones ajoute comme valeurs la langue française et la laïcité, deux éléments sensibles, à la liste : « Les valeurs, donc tout ce qui est [la] laïcité, [l']égalité entre les femmes et les hommes, [la] langue française, [l']État de droit, [les] droits et libertés de la personne » (M35). Par ailleurs, le flou entourant la question des valeurs est un phénomène plutôt

récent, selon ce responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI :

Quand on a mis en place le ministère de l'Immigration [...] c'était des valeurs universelles, des valeurs d'accueil. Ils tablaient sur des trucs universels comme le droit d'asile, le droit d'accueil, le droit de protection, le désir d'accueillir des gens. Les discours étaient plus clairs, plus fondamentaux et moins « politiciens » (M36).

4.4.2 Les attentes liées au cadre de pensée canadien

Plusieurs acteurs présentent les attentes en matière d'inclusion associées au cadre de pensée canadien comme relativement basses et implicites. Un fonctionnaire francophone du MIFI évoque ainsi, à propos du Canada, « une approche beaucoup plus de “laisser-faire” » (M18). Un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, explique cette perception par l'éloignement du fédéral par rapport au vécu montréalais : « C'est un gouvernement qui est vraiment très loin de la population. Les exigences d'intégration et tout ça, on [ne] le sent pas » (M36).

Premièrement, en ce qui concerne les **attentes économiques** en matière d'inclusion, les acteurs insistent sur l'insertion socioprofessionnelle des immigrants et des minorités ethnoculturelles. D'une part, ce type d'attentes sont perçues comme étant les plus saillantes dans le contexte canadien hors Québec. Dans ce sens, un membre francophone* du Conseil des ministres du Canada avance au sujet de l'approche qui prévaut à l'extérieur du Québec : « C'est très économique, beaucoup plus économique » (M39). Il décrit ainsi le discours sur le sujet : « “Bon, économiquement, on a besoin de vous autres. Venez participer pis tout ça” ». Un fonctionnaire anglophone de PC partage cette lecture lorsqu'il affirme, au sujet des principales métropoles au pays : « À Vancouver et Toronto, c'est plutôt les questions d'emplois, l'intégration sur le marché du travail. Ça, c'est un autre élément très important. Depuis longtemps, le Canada a permis aux immigrants, même aux réfugiés, de travailler » (M44).

D'autre part, l'accent est principalement mis sur la contribution au développement de l'économie canadienne. Un fonctionnaire francophone du MIFI affirme que pour devenir un « “bon Canadien” ou une “bonne Canadienne” » (M18), il faut contribuer à la société d'un point de vue économique. De même, un responsable anglophone*, issu du milieu communautaire subventionné par PC, fonde également sa conception de l'inclusion sur l'idée de contribuer à la société : « Si on contribue à la

société, on travaille. Si on étudie ici, on travaille ici, on fait partie de la société. Moi, je suis bien heureux avec ça. Je considère la personne intégrée » (M37). La valorisation de l'immigration sous un angle économique est également soulignée par ce membre anglophone de l'Assemblée nationale, qui résume ainsi le discours canadien : « C'est vraiment une richesse. Puis aussi, c'est très bon pour l'économie » (M30).

Deuxièmement, en ce qui concerne les **attentes civiques** en matière d'inclusion, les acteurs soulignent l'importance, pour les immigrants et les minorités ethnoculturelles de respecter le cadre juridique et de participer à la collectivité. D'une part, l'accent est mis sur la conformité avec la loi, notamment en matière d'égalité entre les sexes. Selon cette perspective, un fonctionnaire anglophone* de PC insiste sur le « *respect for common civic and democratic values* » (M48). L'un de ses collègues, pour sa part anglophone, ajoute qu'au Canada, contrairement au Québec, une importance particulière est accordée à l'égalité entre les genres : « Et ce n'est pas la laïcité qui est déterminante, c'est plutôt l'axe de l'égalité des sexes. [...] L'égalité des sexes, ça fait partie de notre logiciel constitutionnel depuis la Charte » (M44). Autrement dit, cette préoccupation est présentée selon une perspective civique, puisqu'il s'agit de respecter la *Charte canadienne des droits et libertés*. D'autre part, la participation des immigrants et des minorités ethnoculturelles à leur collectivité est aussi attendue ou plutôt encouragée. Dans cette logique, un fonctionnaire francophone* de PC parle de « leur pleine participation à la vie communautaire, culturelle et sociale » (M45).

Troisièmement, en ce qui concerne les **attentes linguistiques** en matière d'inclusion, les acteurs s'entendent sur le fait que les immigrants et les minorités ethnoculturelles doivent apprendre l'anglais, s'ils ne le maîtrisent pas déjà. D'une part, une importance est accordée à l'acquisition de cette langue pour fonctionner dans la société canadienne. Un membre francophone* du Conseil des ministres du Canada l'affirme sans équivoque : « Tout le monde parle anglais. Si tu es immigrant, [il] faut que tu parles anglais » (M39). De plus, un responsable anglophone*, issu du milieu communautaire subventionné par PC, souligne qu'en pratique, la maîtrise de l'anglais suffit pour être inclus : « Quelqu'un qui vient ici et qui parle déjà anglais. Linguistiquement, il est déjà intégré. Il n'a pas à s'intégrer à la communauté anglophone, il l'est déjà » (M37). Par ailleurs, le bilinguisme anglais-français n'est pas décrit comme une exigence, chacun étant libre de s'exprimer

dans la langue officielle de son choix, si bien qu'un fonctionnaire francophone de PC, s'identifiant aux minorités ethnoculturelles, le décrit simplement comme un « atout » (M45).

D'autre part, ces attentes linguistiques restent peu explicitées et occupent une place secondaire dans le discours sur l'inclusion, notamment en raison de la puissante force d'attraction de l'anglais. Un fonctionnaire anglophone de PC affirme : « Au Canada anglais, il n'y a pas une dimension linguistique » (M44). Il explique ce phénomène à la lumière de « la puissance de la langue anglaise comme moteur d'intégration dans l'économie et la société canadiennes ». De surcroît, l'anglais est décrit comme une langue populaire et plus facile à maîtriser. Un membre francophone* du gouvernement du Canada affirme :

Tout le monde veut parler anglais de toute façon. Ce n'est pas difficile de convaincre les gens de parler anglais. Tout le monde veut parler anglais. [...] Si tu [ne] dis pas un mot en anglais quand tu arrives ici, je n'ai aucune inquiétude que dans six mois tu parles anglais (M39).

Cet avis est également celui de ce membre anglophone du Conseil des ministres du Québec : « C'est plus facile d'apprendre l'anglais. [...] Tous les immigrants qui arrivent, ils ont déjà entendu l'anglais et ils ont déjà une connaissance » (M13).

Quatrièmement, en ce qui concerne les **attentes culturelles** en matière d'inclusion, les acteurs soulignent que les immigrants et les minorités ethnoculturelles ne sont pas explicitement invités à partager des référents historiques ou culturels communs ni à adhérer à des valeurs dites canadiennes. Un membre francophone* du Conseil des ministres du Canada explique cette approche : « Tu te joins au Canada et tu as [déjà] ta culture. Tu peux vivre dans ta culture tout en faisant partie du grand ensemble canadien » (M39). Il ajoute :

Ce débat sur les valeurs, on y touche un peu au Canada, mais pas tant que ça. [...] Tu as une Cour suprême qui est là pour protéger l'ensemble du système de justice et les valeurs canadiennes. Mais l'importance de la langue et de la culture, on en parle moins.

De même, un fonctionnaire anglophone de PC soutient, à propos des attentes en matière d'inclusion : « Je pense que c'est plus la valorisation et le respect de la différence. Plus ça que l'adoption de valeurs, l'adoption d'une culture. On aimerait vraiment que tout le monde soit à l'aise de partager leur culture avec les autres Canadiens » (M48).

Par ailleurs, plusieurs acteurs insistent sur le contraste entre le Canada anglophone et le Québec francophone sur la question des valeurs. Un fonctionnaire francophone du MIFI soutient : « La

différence, c'est que peut-être que le fédéral n'ose pas poser d'attentes à l'égard des valeurs, justement » (M17). Dans la même logique, un responsable anglophone, issu du milieu communautaire subventionné par PC, illustre ce décalage :

Dans la communauté d'expression anglaise, ce n'est pas tout le monde qui a appris de la même façon ou qui a lu les mêmes livres en l'anglais. C'est un bagage multiculturel. Tu [ne] te fais pas apostropher si tu [ne] connais pas Marie-Mai ou [le chanteur] Karl Tremblay (M21).

Il ajoute en présentant une situation survenue dans un contexte de travail :

Si je vais faire une référence à une bande dessinée, par exemple, mes collègues [issus de l'immigration] n'ont aucune idée de quoi je parle. Est-ce que je considère ça comme *a threat* ? No, *it's just the way it is. It's about difference and do we accept difference.*

Du surcroît, comme le souligne ce membre francophone du comité exécutif montréalais, on estime que, si des valeurs canadiennes existent, elles relèvent de principes universels plutôt que de particularismes culturels : « Les valeurs canadiennes, c'est des valeurs universelles » (M2).

4.4.3 Les attentes liées au cadre de pensée montréalais

Les attentes en matière d'inclusion associées au cadre de pensée montréalais sont implicites et imprécises. Un membre francophone*, issu d'une instance consultative montréalaise, soutient à cet effet : « On est un peu dans un flou » (M32). C'est que l'inclusion est plutôt réfléchie en termes de « défis » (M4) à surmonter, de « problèmes » (M2) à résoudre et de « solutions » (M24) à mettre en place, plutôt qu'à travers des attentes formulées explicitement à l'endroit des immigrants et des minorités ethnoculturelles.

Premièrement, en ce qui concerne les **attentes économiques** en matière d'inclusion, les acteurs insistent sur l'importance de l'insertion socioprofessionnelle des immigrants et des minorités ethnoculturelles. D'une part, plusieurs fonctionnaires francophones de Montréal soulignent que la participation de ces publics au marché du travail constitue une priorité organisationnelle de la municipalité, sinon la première, ce qui correspond indirectement à une attente. Un premier affirme qu'en matière d'inclusion, « c'est vraiment l'intégration économique avant tout » (M24). Un autre réitère la centralité de l'« intégration sociale et économique harmonieuse » (M4).

D'autre part, ces mêmes acteurs abordent cette attente explicite sous un angle de justice sociale et de lutte contre l'« exclusion économique » (M26). Un premier affirme que l'inclusion socioprofessionnelle des immigrants est liée à « l'aspect dignité, l'aspect de capacité qu'ils

peuvent développer » (M24). De plus, il ajoute que la participation économique d'un nouvel arrivant est nécessaire pour qu'il « devienne un citoyen à part entière et qu'il soit actif dans notre société ». De même, un de ses collègues ajoute : « On a beaucoup misé au tout début sur cette intégration économique des personnes souvent qui étaient éloignées du marché du travail ou qui n'avaient pas de réseau ou peu de réseaux » (M26).

Deuxièmement, en ce qui concerne les **attentes civiques** en matière d'inclusion, les acteurs insistent sur l'importance, pour les immigrants et les minorités ethnoculturelles, de connaître et comprendre les grands principes démocratiques, d'intégrer les normes sociales de base et de participer à la vie collective. D'abord, un fonctionnaire francophone de Montréal souligne la nécessité pour ces publics de se familiariser avec les « valeurs de démocratie » (M4). Il précise :

Parce que pour l'immense majorité de ces gens-là, qui ont vécu dans des régimes militaires, des régimes dictatoriaux, s'en venir au Canada puis au Québec, c'est la grande libération. Il y a un certain nombre de ces gens-là qui n'ont jamais vécu la démocratie.

Dans la même logique, un membre francophone* du comité exécutif montréalais insiste sur la connaissance de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* : « C'est un outil que l'on gagnerait à mieux connaître, qui dit clairement où se tient une ville comme Montréal dans le vivre-ensemble, dans l'inclusion, dans la citoyenneté » (M5).

Ensuite, un responsable francophone*, issu du milieu communautaire subventionné par le MIFI, met l'accent sur la compréhension des normes sociales de base :

[C'est] de savoir que tu es un citoyen qui a des devoirs et des droits. Je leur dis : « Comme citoyen, tu as des services publics. On nettoie les rues. On enlève la neige [l'hiver]. L'été, on lave la rue, on met des fleurs. Ça, c'est ton service public. Maintenant, toi, il faut que tu calcules à quelle heure tu mets tes poubelles dehors. Il ne faut pas jeter des choses par terre. » Autrement dit, c'est donnant-donnant (M36).

Enfin, à l'instar d'autres acteurs, un fonctionnaire francophone de Montréal présente la participation citoyenne comme un élément déterminant du processus d'inclusion : « On sait que c'est des facteurs d'inclusion, à travers la participation, la découverte du milieu » (M14).

Troisièmement, les acteurs s'entendent pour dire que, même en l'absence d'**attentes linguistiques** explicites à l'égard des immigrants et des minorités ethnoculturelles, il demeure souhaitable pour eux de connaître le français ou l'anglais. D'une part, un fonctionnaire francophone de Montréal confirme l'absence d'attentes explicites : « Linguistiques ? Je [ne] pourrais pas dire, non » (M4).

D'autre part, l'importance de maîtriser le français ou l'anglais ressort du discours des acteurs lorsqu'ils abordent la langue de communication avec la municipalité. Un membre francophone* du comité exécutif montréalais explique :

Dans les interactions avec la Ville de Montréal, il y a comme une convention que tout le monde comprend, que c'est en français à la Ville, mais que si tu as besoin de t'exprimer en anglais ou d'avoir des informations en anglais comme citoyen, il y a comme une attente que tu puisses avoir l'information en anglais (M38).

Cette lecture est partagée par plusieurs fonctionnaires montréalais. Un premier fonctionnaire francophone affirme : « Ça reste une ville francophone, mais on doit rendre nos services [publics municipaux] le plus possible accessibles dans les deux langues » (M24). Un second, également francophone*, ajoute :

On ne va pas dire « vous [ne] parlez pas français, on [ne] vous répond pas. » Jamais, jamais. Mais la première approche va être en français. [...] On ne peut pas se mettre la tête dans le sable puis [se] dire [que] tout le monde va parler français parce qu'on est une ville unilingue francophone (M10).

Par ailleurs, ce témoignage d'un membre francophone* du comité exécutif montréalais illustre bien la place que revêt l'anglais comme langue publique dans certains quartiers : « Je représente l'un des districts les plus anglophones de Montréal et 90 % *of the time*, je parle en anglais. Si tu viens à nos conseils d'arrondissement, il y a beaucoup d'anglophones » (M20).

Quatrièmement, les acteurs soulignent qu'il n'y a pas d'**attentes culturelles** explicites en matière d'inclusion à l'endroit des immigrants et les minorités ethnoculturelles. Autrement dit, ces publics ne sont pas invités à partager des référents historiques ou culturels communs ni à adhérer à un ensemble de valeurs communes. D'une part, ces considérations identitaires suscitent plutôt l'indifférence, voire un malaise. Un fonctionnaire francophone de Montréal explique : « L'intégration culturelle, c'était comme en marge. Il n'y avait pas de grand défi, c'est-à-dire que chaque communauté a sa communauté, puis fait vivre son folklore » (M4). Dans la même logique, un membre francophone* du comité exécutif montréalais soutient que la classe politique municipale est inconfortable avec ces questions identitaires d'adaptation culturelles : « Les débats identitaires, on a essayé le plus longtemps possible de les repousser » (M19).

D'autre part, le discours de plusieurs membres du comité exécutif montréalais, à propos des initiatives législatives québécoises en matière de laïcité, révèle une distance critique face aux exigences québécoises en matière d'inclusion. Un premier membre, francophone, affirme : « Mais

moi, je suis contre la *Charte des valeurs*. Ça n'a pas de bon sens. Tu [ne] peux pas faire une charte sur des valeurs » (M2). Un second, également francophone*, explique :

La mission d'une Ville, c'est de servir l'ensemble de ses citoyens. L'idée pour moi d'être un élu municipal et de voir quelqu'un être exclu à cause de ce qu'il porte sur la tête ou ce qu'il a à son cou, non, je la répudie. Je la répudie parce que je sais que ce n'est pas comme ça qu'on va arriver à favoriser le vivre-ensemble (M5).

Un troisième, lui aussi francophone*, soutient :

On n'est pas une société religieuse, on est laïque, mais il y a des gens qui portent parfois des choses religieuses parce qu'ils sont nouvellement arrivés ici ou qu'ils ont des confessions diverses. En tout cas, on [ne] le voit pas comme problématique. Je le vois moins à Montréal (M20).

En somme, les attentes en matière d'inclusion associées aux cadres de pensée québécois, canadien et montréalais présentent à la fois des points de convergence et des divergences (voir le *Tableau 30*). De manière générale, plusieurs acteurs estiment que les attentes associées aux cadres québécois et canadien diffèrent sur plusieurs aspects et peuvent être mis en concurrence. Comme le résume un fonctionnaire francophone du MIFI, ces deux ensembles d'« attentes peuvent être contradictoires » (M35). Par ailleurs, les attentes véhiculées par le cadre montréalais apparaissent souvent plus proches de certaines logiques associées au cadre canadien, tout en demeurant partiellement influencées par le contexte québécois.

Les cadres de pensée se rejoignent sensiblement concernant les attentes économiques, où les immigrants et les minorités ethnoculturelles sont encouragés à participer au marché du travail. Toutefois, alors que les cadres québécois et canadien appréhendent l'insertion socioprofessionnelle sous l'angle de la contribution à la société, le cadre montréalais est davantage associé, dans le discours des acteurs, à des préoccupations liées à la lutte contre l'exclusion économique dans une logique de justice sociale. Les attentes civiques se recoupent également. Chacun des trois cadres demande aux immigrants et aux minorités ethnoculturelles de comprendre et de respecter le cadre juridique en vigueur, de se conformer aux principales normes sociales et de participer à la vie publique.

À l'inverse, les attentes linguistiques et culturelles varient de manière très marquée entre, d'une part, le cadre québécois et, d'autre part, les cadres canadien et montréalais. Le cadre québécois

exige la maîtrise du français, à la fois pour des raisons fonctionnelles et identitaires, en plus de valoriser la connaissance des repères culturels et historiques communs ainsi qu'une certaine adhésion aux valeurs québécoises. Les cadres canadien et montréalais, pour leur part, ne formulent aucune attente linguistique explicite, bien qu'il soit sous-entendu que maîtriser l'anglais pour le premier et le français comme l'anglais pour le second est nécessaire pour fonctionner dans la société. Enfin, ces deux cadres se distinguent surtout du cadre québécois par l'absence perçue d'attentes culturelles.

Tableau 30. Attentes liées aux cadres de pensée de l'inclusion dans le cas montréalais⁷⁶

	Cadre de pensée québécois	Cadre de pensée canadien	Cadre de pensée montréalais
Attentes économiques	- Participer au marché du travail - Objectif de contribuer à la société	- Participer au marché du travail - Objectif de contribuer à la société	- Participer au marché du travail - Objectif de lutte contre l'exclusion économique
Attentes civiques	- Respecter les lois - Participer à la collectivité	- Respecter les lois - Participer à la collectivité	- Connaître les normes sociales - Participer à la collectivité
Attentes linguistiques	- Maîtriser le français pour communiquer et s'identifier au Québec	- Pas d'attente explicite - Maîtriser l'anglais pour fonctionner dans la société	- Pas d'attente explicite - Connaître l'anglais ou le français pour communiquer avec la municipalité
Attentes culturelles	- Connaissance des repères culturels - Adhésion aux valeurs	- Pas d'attente explicite	- Pas d'attente explicite

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons examiné la manière dont les acteurs des politiques d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Montréal se représentent les principales identités collectives et les cadres de pensée en matière d'inclusion en présence dans cette ville. Plus spécifiquement, nous nous sommes intéressés à la définition des identités québécoise, canadienne

⁷⁶ Ces attentes renvoient à des tendances dominantes observées dans les discours des acteurs rencontrés et ne doivent pas être comprises comme des catégories homogènes ou mutuellement exclusives.

et montréalaise, ainsi qu'aux cadres de pensée en matière d'inclusion qui y sont associés et aux attentes qui découlent de ces derniers.

Dans un premier temps, nous avons montré que les acteurs attribuent aux identités québécoise, canadienne et montréalaise des degrés de prégnance variables selon les groupes sociaux, et qu'ils les définissent en insistant autant sur leurs différences que sur leurs ressemblances. D'abord, l'identité québécoise est à la fois dominante et fragile. Elle mobilise principalement la majorité francophone et, dans une moindre mesure, les anglophones, les immigrants et les minorités ethnoculturelles. Reposant sur un cadre de référence franco-catholique, elle présente une conception relativement ethnocentrique de la communauté et une vision unilingue francophone de l'aménagement linguistique dans l'espace public. Ensuite, l'identité canadienne est importante puisque portée par l'État fédéral, mais éloignée du quotidien de la population. Elle interpelle majoritairement les anglophones, les immigrants et les minorités ethnoculturelles, ainsi que certains francophones. S'appuyant sur un cadre de référence culturel anglo-protestant, elle se distingue par sa conception relativement cosmopolite de la communauté et sa vision bilingue dans un cadre anglophone de l'aménagement linguistique. Puis, l'identité montréalaise est déterminante pour certains acteurs locaux. Elle rejoint essentiellement les anglophones, les immigrants et les minorités ethnoculturelles, ainsi que certains francophones. Se fondant sur un cadre de référence culturel hybride franco-catholique et anglo-protestant, elle est associée à une conception cosmopolite de la communauté et à une vision francophone dans un cadre bilingue de l'aménagement linguistique. De manière générale, le discours des acteurs fait ressortir les différences entre les identités québécoise et canadienne, ainsi que les ressemblances entre les identités canadienne et montréalaise.

Dans un deuxième temps, nous avons montré que les acteurs appréhendent une cohabitation et une opposition entre des cadres de pensée québécois, canadien et montréalais à Montréal, lesquels sont associés à des attentes parfois différenciées envers les immigrants et les minorités ethnoculturelles. D'abord, le cadre québécois est fréquemment présenté par les acteurs comme influencé philosophiquement par certaines composantes du multiculturalisme anglo-saxon et l'assimilationnisme *à la française*, ainsi que, politiquement, par le nationalisme québécois. Il adopte un prisme collectiviste de compréhension du monde et véhicule une conception

bidirectionnelle et engageante de l'inclusion. Ensuite, le cadre canadien est influencé philosophiquement par le multiculturalisme anglo-saxon et politiquement par le libéralisme canadien. Il repose sur une conception individualiste libérale de compréhension du monde et véhicule une conception peu engageante de l'inclusion. Enfin, le cadre montréalais est influencé philosophiquement par le multiculturalisme canadien et l'interculturalisme québécois, ainsi que politiquement par le progressisme montréalais. Il se caractérise par une approche pragmatique de compréhension du monde et véhicule une conception peu engageante de l'inclusion. Ces trois cadres alimentent des attentes économiques et civiques comparables, ainsi que des attentes linguistiques et culturelles différenciées. Encore une fois, plusieurs acteurs tendent à opposer les cadres québécois et canadien, ainsi qu'à rapprocher les cadres canadien et montréalais.

Chapitre 5. Instruments d'action publique montréalais et cadres de l'inclusion

En tant que métropole du Québec, Montréal accueille une part appréciable des nouveaux arrivants qui choisissent de s'établir dans la province. En 2021, près d'un immigrant sur deux au Québec (47,6 %) résidait sur le territoire montréalais, soit 576 125 personnes sur 1 210 595 (Statistique Canada, 2026). Depuis la fin des années 1980, la diversification des origines ethnoculturelles de sa population, conjuguée aux défis liés à l'établissement des personnes récemment installées, a conduit la municipalité à développer une action publique spécifique en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Même si elle ne dispose pas de compétences formelles dans ce domaine — il s'agit d'un pouvoir partagé entre les gouvernements fédéral et provincial —, elle a adopté plusieurs politiques définissant ses orientations et sa vision, établi des structures administratives et consultatives dédiées à ces enjeux, et a mis en œuvre de nombreux plans d'action. Le dynamisme de l'intervention de la Ville de Montréal dans les deux dernières décennies est associé à plusieurs transformations et invite à réévaluer, d'une part, le contexte institutionnel dans lequel elle se déploie et, d'autre part, les instruments d'action publique particuliers qui s'en dégagent. Parmi ces changements figurent notamment : l'approfondissement, depuis 1999, de la relation partenariale en matière d'inclusion entre la Ville et le gouvernement du Québec ; la création, en 2016, par la municipalité du Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (BINAM) en réponse aux défis de l'accueil des réfugiés syriens ; la publication, en 2019, du rapport de la Consultation publique sur le racisme et la discrimination systémiques à Montréal, qui a mené à la mise en place d'une unité administrative spécialisée ; ainsi que le déploiement, à partir de 2020, d'une vision et de mesures en matière de valorisation de la langue française au niveau municipal.

Comprendre l'action publique en matière d'inclusion, et plus particulièrement le rôle et le cadre d'intervention de la Ville de Montréal, est essentiel pour saisir les dynamiques du vivre-ensemble dans la métropole. Ce chapitre répond, pour le cas montréalais, aux deux questions de recherche sur les instruments d'action publique en matière d'inclusion présentées dans l'introduction générale de cette thèse :

- Comment le système de gouvernance multiniveau de l'action publique en matière d'inclusion se structure-t-il à Montréal ?

- Comment les instruments municipaux s’inscrivent-ils ou non dans les cadres de pensée montréalais, québécois et canadien en matière d’inclusion ?

Ce chapitre vise à comprendre comment se structurent les instruments d’action publique en matière d’inclusion de la Ville de Montréal, dans un contexte complexe de gouvernance multiniveau. Pour ce faire, ce chapitre est organisé en deux sections. La première examine les principaux paramètres institutionnels fédéraux canadiens et provinciaux québécois dans le domaine de l’inclusion, plus particulièrement ceux susceptibles de baliser ou d’influencer l’intervention de la municipalité. La deuxième montre comment les instruments mobilisés par la municipalité s’inscrivent dans un cadre de pensée spécifique.

5.1 Le système de gouvernance multiniveau en inclusion à Montréal

Comment le système de gouvernance multiniveau de l’action publique en matière d’inclusion se structure-t-il à Montréal ? Cette section examine les principaux paramètres institutionnels fédéraux et québécois en matière d’inclusion. Elle montre à la fois comment ces deux ordres de gouvernement déploient leur propre action publique et comment celle-ci influence l’intervention de la Ville de Montréal. Les deux sous-sections qui suivent analysent respectivement ces paramètres à partir des trois sous-dimensions présentées au chapitre 1 : (1) la *répartition des compétences* ; (2) le *régime linguistique* ; et (3) les *orientations en matière d’inclusion de la diversité ethnoculturelle*.

5.1.1 Les paramètres institutionnels canadiens de l’inclusion

Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, le gouvernement du Canada a mis en place une action publique structurée en matière d’inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Par l’adoption de lois, de politiques et de programmes, il a défini un ensemble de paramètres institutionnels qui encadrent l’intervention des provinces, dont le Québec, et explicitent les principales orientations normatives de l’action gouvernementale.

Premièrement, la **répartition des compétences** en matière d’immigration et d’inclusion est prévue par la Constitution et un ensemble d’ententes intergouvernementales conclues entre le fédéral et les provinces. D’une part, le cadre général de cette division des responsabilités est établi par la *Loi*

*constitutionnelle de 1867*⁷⁷, adoptée par le Parlement de Westminster qui marque la fondation de la fédération canadienne. Cette dernière prévoit, à l'article 95, que l'immigration constitue une compétence concurrente, partagée entre les deux ordres de gouvernement ; les lois fédérales ayant toutefois préséance en cas d'incompatibilité avec une loi provinciale. Pour ce qui est des pouvoirs relatifs aux municipalités, la *Loi de 1867* (30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.)) édicte à son paragraphe 92.8 que les provinces ont le pouvoir exclusif de faire des lois concernant « les institutions municipales » sur leur territoire. C'est pour cette raison que les villes sont généralement considérées comme les « créatures des provinces ».

D'autre part, plusieurs ententes intergouvernementales lient le gouvernement canadien avec le gouvernement du Québec sur les enjeux d'immigration et d'inclusion, dont la plus importante est l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* de 1991 (Bibliothèque du Parlement, 2018a). Cette entente quasi-constitutionnelle a été conclue entre le gouvernement fédéral progressiste-conservateur de Brian Mulroney et le gouvernement provincial libéral de Robert Bourassa. D'abord, celle-ci accorde à la province des pouvoirs importants, dont une compétence quasi exclusive en matière d'accueil et d'intégration des résidents permanents sur son territoire. Toutefois, comme l'indique l'article 29, le gouvernement fédéral se réserve le droit d'intervenir en matière de vivre-ensemble : « Le présent Accord n'a pas pour effet de restreindre le droit du Canada d'offrir aux citoyens canadiens des services reliés au multiculturalisme et de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens » (Gouvernement du Canada, 1991). Cette entente est unique au pays à la lumière de son caractère quasi-constitutionnel, car elle balise le partage des pouvoirs constitutionnels du Québec et du fédéral en matière d'immigration et d'inclusion. Elle ne peut être modifiée ou abrogée sans l'assentiment préalable des deux parties et elle n'inclut pas de clause de caducité. Ensuite, l'Accord prévoit le versement annuel au Québec d'une importante compensation financière, dont le montant ne peut diminuer d'une année à l'autre et dont l'utilisation est soumise à une condition essentiellement symbolique prévue à son article 26 : offrir des services comparables au reste du Canada. Par exemple, en 2022-2023, plus de 697 millions de dollars ont été transférés à la province (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2022, p. 128).

⁷⁷ Au moment de son adoption par le Parlement britannique, le 29 mars 1867, cette loi se nommait *Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Outre l'accueil et l'intégration, l'Accord balise également le partage des responsabilités entre le Québec et le Canada en matière d'immigration. En bref, la province planifie ses niveaux d'immigration, c'est-à-dire qu'elle fait connaître au fédéral le nombre de nouveaux arrivants qu'elle souhaite recevoir. Elle est aussi compétente par rapport à la sélection des immigrants venant s'installer sur son territoire, surtout dans la catégorie économique, notamment dans la définition de ces critères. Pour sa part, le gouvernement fédéral établit les niveaux d'immigration pour l'ensemble du pays et est seul responsable de l'admission des immigrants sur le territoire canadien et de l'octroi de la résidence permanente, notamment aux personnes sélectionnées par le Québec. Le Canada a la compétence exclusive en matière de citoyenneté. Il a enfin la responsabilité des demandes d'asile et détermine qui est réfugié.

Deuxièmement, le **régime linguistique** fédéral est déterminé en grande partie par la *Loi sur les langues officielles* (L.R.C. 1985, c. 31, 4^e suppl.), adoptée par la Chambre des communes en 1969, sous l'égide du gouvernement libéral de Pierre Elliot Trudeau. Celle-ci donne un statut officiel et symétrique à l'anglais et au français, comme en témoigne son préambule : « la Constitution dispose que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada et qu'ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ». Cette loi s'appuie principalement sur le principe de personnalité linguistique, selon lequel l'individu a le droit de s'adresser aux institutions dans la langue de son choix, peu importe où il se trouve au pays (McRae, 1975). En théorie, ce droit accompagne ainsi l'individu, peu importe sa province de résidence, et ne vise pas à habiliter une communauté linguistique.⁷⁸ Cette conception est souvent opposée au principe de territorialité, où les droits linguistiques de l'individu varient selon la langue officielle du territoire où il habite, comme on peut le voir en Suisse ou en Belgique.

Concrètement, cette loi oblige les institutions fédérales dans l'ensemble du pays à offrir leurs services dans les deux langues officielles, là où le nombre le justifie. Toutefois, le bilinguisme institutionnel qu'elle promeut a une portée symbolique qui dépasse largement son champ

⁷⁸ Une importante exception concerne les communautés francophones et anglophones en situation minoritaire, dont la partie VII de ladite loi vise à favoriser l'épanouissement.

d'application concrète. L'égalité de statut entre le français et l'anglais, même en situation minoritaire, contribue à leur accorder un statut semblable dans l'espace politique québécois. De ce fait, elle ne tient que partiellement compte de la situation minoritaire du français à l'échelle canadienne et nord-américaine où l'anglais domine sans partage. La refonte de cette loi en 2023 a mené à une forme de reconnaissance limitée à son paragraphe 2.2 du rapport asymétrique entre l'anglais et le français, alors que le législateur fédéral déclare s'être « engagé à protéger et à promouvoir le français, reconnaissant que cette langue est en situation minoritaire au Canada et en Amérique du Nord en raison de l'usage prédominant de l'anglais » (*Loi visant l'égalité réelle entre les langues officielles du Canada*, L.C. 2023, c. 15). De surcroît, le bilinguisme officiel revêt également une dimension identitaire importante. En 2021, le gouvernement canadien déclare par l'intermédiaire de sa ministre du Développement économique et des Langues officielles, Mélanie Joly : « Nos langues officielles font partie de notre identité; de notre passé, notre présent et notre avenir. Elles sont des points de rencontre, des traits d'union entre nos cultures. Elles sont au cœur du contrat social de notre pays » (PC, 2021, p. 4).

Les orientations de la *Loi sur les langues officielles* sont reprises dans la *Charte canadienne des droits et libertés* (L.R.C. 1985, ch. 24, 4^e suppl.), enchâssée en 1982 par le gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau à la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît aux citoyens un ensemble de droits linguistiques fondamentaux et prévoit des obligations linguistiques pour les institutions fédérales à ses articles 16 à 23. L'égalité de statut est réaffirmée à l'article 16, où il est déclaré que le français et l'anglais « ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ». Le principe de personnalité linguistique trouve également une illustration à l'article 20 : « Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services ». De plus, la Charte prévoit des mécanismes de recours en cas d'atteinte aux droits et libertés, permettant aux personnes concernées d'en saisir les tribunaux.

Troisièmement, les **orientations en matière d'inclusion de la diversité ethnoculturelle** du gouvernement fédéral sont explicitement formalisées dans une série de politiques, de lois et de programmes liés au multiculturalisme. Le premier ministre libéral Pierre Elliott Trudeau présente

en 1971, à la Chambre des communes, la politique du multiculturalisme canadien dans un cadre bilingue. Ses objectifs sont : « préserver les droits de l'homme, développer l'identité canadienne, intensifier la participation des citoyens, renforcer l'unité canadienne et encourager la diversification culturelle dans un cadre bilingue » (Chambre des communes du Canada, 1971, p. 8581). De plus, l'homme politique ajoute dans son intervention que « [l]e rôle particulier du gouvernement sera de soutenir et d'encourager les cultures et les groupes culturels que les Canadiens désirent préserver ». Lors de la présentation de cette politique à la Chambre des communes, le premier ministre Trudeau affirma sa vision fluide et individualiste du « choix » des identités et de la langue pour chaque habitant du Canada : « Tout homme verrait sa liberté entravée s'il se trouvait enfermé pour toujours dans un compartiment culturel déterminé uniquement par sa naissance ou sa langue » (Chambre des communes du Canada, 1971, p. 8545). L'engagement du gouvernement en ces matières se poursuit avec la *Charte canadienne des droits et libertés* (L.R.C. 1985, ch. 24, 4^e suppl.) de 1982, dont l'article 27 prévoit que « toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ». Finalement, en 1988, le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney fait adopter la *Loi sur le multiculturalisme canadien* (L.R.C. 1985, c. 24, 4^e suppl.). À son article 3, la loi dispose que le gouvernement s'engage entre autres « à reconnaître le fait que le multiculturalisme reflète la diversité culturelle et raciale de la société canadienne et se traduit par la liberté, pour tous ses membres, de maintenir, de valoriser et de partager leur patrimoine culturel ». Il est aussi précisé que « le multiculturalisme est une caractéristique fondamentale de l'identité et du patrimoine canadiens et constitue une ressource inestimable pour l'avenir du pays ».

Quelques années plus tard, en 1991, un ministère chargé du Multiculturalisme et de la Citoyenneté est créé (Bibliothèque du Parlement, 2018b). Au fil des décennies, la structure administrative responsable du multiculturalisme s'est transformée, et elle relève aujourd'hui du secteur « Multiculturalisme et lutte contre le racisme » au sein de PC, ministère créé en 1993 sous le gouvernement progressiste-conservateur de Kim Campbell. Ce ministère possède les compétences et les pouvoirs relatifs au multiculturalisme, qu'il promeut partout au pays, dont au Québec selon l'*Accord Canada-Québec*. Il possède plusieurs bureaux régionaux dans cette province, dont un basé à Montréal. Plusieurs organismes communautaires montréalais bénéficient ainsi des

subventions découlant de ses appels à projets, dont celui du Programme de multiculturalisme et de lutte contre le racisme (PMLCR), dont l'objectif est notamment « d'encourager le dialogue sur le multiculturalisme, la lutte contre le racisme, l'équité raciale, la diversité et l'inclusion, afin de favoriser un changement systémique et institutionnel et de faire du Canada un pays plus inclusif, exempt de racisme et d'actes haineux » (PC, 2025a). Il en va de même pour le Programme d'appui aux langues officielles (PALO), qui visent entre autres l'épanouissement des communautés anglophones en situation minoritaire (PC, 2025b). Par exemple, en 2023-2024, 38,7 millions de dollars ont été accordés dans le cadre du PMLRC partout à travers le pays (PC, 2025c) et 86 millions dans le cadre du PALO au seul Québec (PC, 2025d).

En somme, l'analyse des paramètres institutionnels du gouvernement du Canada en matière d'inclusion permet de dégager les grandes orientations qui guident son action publique (voir le *Tableau 31*). Même si l'immigration est une compétence concurrente entre le fédéral et le provincial, le Québec bénéficie d'une responsabilité quasi exclusive en matière d'accueil et d'intégration des résidents permanents qui s'établissent sur son territoire. En parallèle, le gouvernement canadien maintient son droit de promouvoir le multiculturalisme partout au pays, dont dans cette province.

Le multiculturalisme et le bilinguisme constituent les deux principales orientations normatives du gouvernement canadien. Elles font l'objet d'une reconnaissance sur le plan législatif et sont présentées comme des fondements de l'identité canadienne. Le multiculturalisme officiel définit explicitement cette identité par la diversité ethnoculturelle constitutive du pays, refusant d'identifier un groupe culturel de référence, et tend à accorder une place de plus en plus importante à la lutte contre le racisme et les discriminations. Le bilinguisme institutionnel formalise l'égalité de statut entre le français et l'anglais, ainsi que le libre choix des citoyens concernant leur langue de communication avec les institutions fédérales. Ces deux orientations normatives se traduisent dans des structures de l'administration publique fédérale et dans un ensemble de programmes visant l'inclusion.

Plus concrètement, le gouvernement fédéral canadien exerce une influence limitée et indirecte sur l'action publique municipale au Québec en matière d'inclusion, n'ayant pas de compétences en ces domaines. Toutefois, la forte institutionnalisation et l'importante promotion de la politique canadienne du multiculturalisme confèrent aux orientations normatives fédérales un rayonnement notable, susceptible d'influencer plus ou moins les municipalités québécoises. Même si elles ne sont pas contraignantes, des programmes comme le PMLCR et le PALO constituent des instruments inscrits dans une trame idéologique particulière, qui contribuent à structurer les discussions publiques, notamment à Montréal. Le discours en matière d'inclusion qui les accompagne peut ainsi constituer une référence importante, voire une norme informelle, dans les discussions publiques entourant l'intervention attendue des institutions. De plus, ces programmes bénéficient entre autres au milieu communautaire et à la communauté anglo-montréalaise, deux ensembles d'acteurs qui entretiennent des liens étroits avec la municipalité.

Tableau 31. Paramètres institutionnels du gouvernement du Canada en matière d'inclusion

Paramètres institutionnels	Documents clés et orientations
Répartition des compétences	- <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> (1867) : fait de l'immigration une compétence concurrente entre les gouvernements fédéral et provinciaux, avec prépondérance fédérale en cas de conflit - <i>Accord Canada-Québec</i> (1991) : reconnaît au Québec une compétence quasi exclusive en matière d'accueil et d'intégration et à Ottawa le droit de promouvoir le multiculturalisme dans la province
Régime linguistique	- <i>Loi sur les langues officielles</i> (1969) : reconnaît l'égalité de statut entre le français et l'anglais au pays et oblige les institutions fédérales à communiquer dans l'une des deux langues selon le choix de l'individu - <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> (1982) : consolide l'égalité de statut entre le français et l'anglais, ainsi que le principe de personnalité linguistique
Orientations en matière d'inclusion de la diversité ethnoculturelle	- <i>Politique du multiculturalisme canadien dans un cadre bilingue</i> (1971) : reconnaît la diversité ethnoculturelle comme fondement de l'identité nationale du pays - <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> (1982) : fait du patrimoine multiculturel des Canadiens un principe interprétatif du document - <i>Loi sur le multiculturalisme canadien</i> (1988) : donne une existence juridique au multiculturalisme et pave la voie à la création d'une unité administrative responsable

5.1.2 Les paramètres institutionnels québécois de l'inclusion

Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, le gouvernement du Québec a lui aussi mis en place une action publique en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Par l'adoption de lois, de politiques et de programmes, il a défini un ensemble de paramètres institutionnels qui encadrent l'intervention des municipalités, comme la Ville de Montréal, et explicitent les principales orientations normatives de l'action gouvernementale.

Premièrement, la **répartition des compétences** entre le gouvernement du Québec et les municipalités est prévue par la *Loi sur les compétences municipales* (RLRQ, c. C-47.1) adoptée en 2005. Même si celle-ci attribue aux municipalités la compétence dans certaines matières sociales, telles que la culture, les loisirs et les activités communautaires, elle demeure silencieuse sur l'immigration et l'inclusion. Le gouvernement provincial demeure ainsi formellement responsable de ces domaines et fait plutôt participer les pouvoirs locaux à sa politique grâce à la signature, avec eux, d'ententes administratives de services (Groupe d'expertise pour le développement des cités interculturelles au Québec, 2022). Ces dernières visent la concertation locale et le soutien au développement de relations interculturelles harmonieuses. Concrètement, elles permettent aux municipalités d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action pluriannuel servant à subventionner des initiatives portées par les organismes communautaires présents sur leur territoire. Originellement de nature *ad hoc*, ces ententes sont encadrées, depuis 2012, par le Programme Mobilisation-Diversité du MIFI. Ce programme a été remplacé, en 2020, par le Programme d'appui aux collectivités (PAC). L'attribution des ressources, tout comme les projets soutenus, doit s'inscrire dans les orientations normatives définies par le gouvernement, qui conserve le pouvoir d'approuver les plans d'action. En 2022, pas moins de 65 organismes municipaux bénéficiaient d'ailleurs d'une telle entente (Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, 2023), qui s'inscrit par ailleurs dans la démarche du gouvernement visant à leur donner plus d'autonomie. Par exemple, dans la Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion, le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI)⁷⁹, élaborée par le gouvernement libéral de Philippe Couillard, on affirme vouloir « [m]ettre

⁷⁹ Au Québec, depuis les années 1980, les nouveaux gouvernements tendent à renommer le nom du ministère de l'Immigration, afin de refléter leurs orientations idéologiques en ces matières. Lors de sa création en 1968, un gouvernement de l'Union nationale l'appela tout simplement ministère de l'Immigration. En 1981, le gouvernement péquiste le renomme ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (MCCI). En 1996, un autre

en place une nouvelle approche partenariale avec les municipalités et les acteurs des milieux de vie pour édifier des collectivités plus accueillantes et inclusives » (MIDI, 2015, p. 4).

La Ville de Montréal a conclu une première entente triennale avec le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration du Québec en 1999, qui « vise à soutenir l'intégration sociale et économique des communautés d'origines diverses, les relations interculturelles et la cohésion sociale dans les quartiers et les milieux de vie » (Direction de la diversité sociale, 2015, p. 1). Elle présente également trois axes d'intervention, soit « l'amélioration des milieux de vie dans les quartiers, notamment les quartiers plus défavorisés, les quartiers où s'installent les nouveaux arrivants et les quartiers à forte concentration multiethnique », « la lutte au racisme et à la discrimination » et « les relations interculturelles ». Un tournant est opéré en 2018 avec la signature de l'*Entente-cadre « Réflexe Montréal »*, entre le gouvernement libéral de Philippe Couillard et l'administration municipale de Denis Coderre, qui fait suite à l'adoption par l'Assemblée nationale, en 2017, de la *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (L.Q. 2017, c. 16). Dans l'entente, le gouvernement reconnaît :

[P]ar sa capacité d'intervention de proximité à une échelle où les Québécoises et Québécois se côtoient, cohabitent et interagissent, la Ville de Montréal peut contribuer à la pleine participation des personnes immigrantes nouvellement arrivées et à la consolidation de relations interculturelles harmonieuses (Gouvernement du Québec, 2016, p. 4).

L'entente sectorielle en matière d'immigration accorde à la Ville de Montréal une enveloppe de 12 millions de dollars sur trois ans, que la municipalité double pour atteindre un financement total de 24 millions.⁸⁰ Le cadre dans lequel l'action de la municipalité se déploie est également précisé à l'article 12.2 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (RLRQ, c. C-11.4) :

Dans les limites prévues par la loi et conformément aux orientations et aux politiques du gouvernement du Québec en matière d'immigration, la ville contribue, par son offre de service d'accompagnement des personnes immigrantes sur son territoire, à leur pleine participation, en français, à la vie collective de la métropole ainsi qu'à la consolidation de relations interculturelles harmonieuses.

gouvernement péquiste lui donne le nom de ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. En 2005, de retour au pouvoir, les libéraux reviennent à l'appellation de 1981, mais en inversant les concepts : ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC). Un nouveau gouvernement libéral adopte le titre de ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), en 2014. Enfin, en 2019, le premier gouvernement caquiste lui accole le nom de ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI).

⁸⁰ À titre comparatif, l'entente 2007-2010 entre la Ville et le MICC prévoyait une enveloppe globale de 4,5 millions de dollars (Service du développement culturel, de la qualité de vie et de la diversité ethnoculturelle, 2010, p. 41).

Au-delà du rôle auquel il astreint les municipalités et la Ville de Montréal en matière d'inclusion, le gouvernement québécois contrôle également leurs relations avec le gouvernement fédéral. La *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (RLRQ, c. M-30), adoptée en 1984 par le gouvernement péquiste de René Lévesque, prévoit comme disposition à l'article 3.11 :

Sauf dans la mesure expressément prévue par la loi, un organisme municipal ou un organisme scolaire ne peut, sans l'autorisation préalable du gouvernement, conclure une entente avec un autre gouvernement au Canada, l'un de ses ministères ou organismes gouvernementaux, ou avec un organisme public fédéral⁸¹.

À l'instar d'autres organismes publics, dont plus de la moitié du financement provient de fonds québécois, les municipalités doivent obtenir l'autorisation du Secrétariat du Québec aux relations canadiennes pour traiter avec le gouvernement fédéral. Cette exigence découle de la volonté du gouvernement du Québec de demeurer l'interlocuteur unique auprès d'Ottawa, en ce qui concerne tout organisme qui relève de sa compétence constitutionnelle, ce qui a pour effet de restreindre fortement les relations directes entre les municipalités et le gouvernement fédéral.

Deuxièmement, le **régime linguistique** du Québec est défini par la *Charte de la langue française* (RLRQ, C-11), proposée originellement par le gouvernement péquiste de René Lévesque et adoptée par l'Assemblée nationale en 1977. Celle-ci a depuis été actualisée à plusieurs reprises, notamment de façon significative en 2022 avec la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français* du gouvernement caquiste de François Legault. La Charte accorde un statut de langue officielle uniquement au français et reconnaît l'importante dimension identitaire qu'elle revêt, comme en témoigne son article premier : « Le français est la langue officielle du Québec. Seule cette langue a ce statut. Le français est aussi la seule langue commune de la nation québécoise et constitue l'un des fondements de son identité et de sa culture distincte ». La Charte se donne les moyens d'atteindre ces résultats, en accordant gratuitement à « toute personne domiciliée au Québec [...] le droit aux services permettant de faire l'apprentissage du français ». Le Québec est aussi l'un des rares États dans le monde à offrir des allocations financières aux nouveaux arrivants pour encourager la participation aux cours de français. De cette façon, le français est bien « la langue d'accueil et d'intégration des personnes immigrantes leur permettant d'interagir, de s'épanouir au sein de la société québécoise et de participer à son développement ».

⁸¹ Une disposition semblable est prévue à l'article 20 de la *Loi sur le ministère des Relations intergouvernementales*, adoptée en 1974 sous le gouvernement libéral de Robert Bourassa et abrogée depuis.

La Charte souligne aussi que le français est un outil de rencontre et d'interaction, car elle est « la langue de la communication interculturelle qui permet à tous les Québécois de participer à la vie publique dans cette société ». En faisant un pont entre toutes les composantes de la société québécoise et en permettant l'inclusion des nouveaux arrivants et de toute personne domiciliée au Québec, la Charte veut contribuer à ce que le français soit, pour les Québécois de toutes origines, « la langue permettant l'adhésion et la contribution à la culture distincte de cette nation ».

La Charte s'appuie principalement sur le principe de territorialité linguistique, visant à asseoir le français comme la seule langue des institutions publiques québécoises. Néanmoins, ses modifications depuis son adoption, faisant souvent suite à un jugement de la Cour suprême du Canada, ont affaibli plusieurs de ses dispositions (accès à l'école publique anglaise, affichage public, etc.) en faveur de l'anglais. De plus, la Charte accordait d'entrée de jeu une série d'exceptions, afin de respecter les droits linguistiques historiques de la « communauté québécoise d'expression anglaise ». Finalement, le régime linguistique québécois, même s'il est à prédominance territoriale, reste ambigu et mixte.

Concrètement, la Charte vise à faire du français la langue normale et commune de la société québécoise, dans les sphères institutionnelle, sociale, économique, politique et culturelle. Elle vise donc les interactions linguistiques dans l'espace public et ne cherche pas à réguler l'usage de la langue fait dans l'espace privé, comme le domicile. En réponse à l'anglicisation massive des enfants d'immigrants dans le réseau scolaire anglo-protestant, la Charte, dès 1977, restreint la liberté de choix en matière de langue d'enseignement public. La fréquentation de l'école publique française est la norme sur le territoire du Québec, sauf pour les élèves admissibles en vertu de la clause des ayants droit, c'est-à-dire ceux dont au moins l'un des deux parents a fait sa scolarité publique en anglais au Canada. De plus, à l'instar des autres organismes de l'administration publique, la nouvelle version de la Charte exige, depuis 2022, l'exemplarité des municipalités : « L'Administration doit, de façon exemplaire, utiliser la langue française, en promouvoir la qualité, en assurer le rayonnement au Québec de même qu'en assurer la protection » (art. 13.1). Alors que l'application de la Charte aux municipalités était relativement souple par le passé, celles-ci sont désormais tenues d'utiliser exclusivement le français dans leurs communications orales et écrites, notamment avec leurs citoyens. Cette préoccupation du législateur québécois n'est toutefois pas

nouvelle, particulièrement à Montréal. La *Charte de la Ville de Montréal* (L.Q. 2000, c. 56, annexe 1), adoptée en 2000 par l'Assemblée nationale sous le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard, reconnaît d'ailleurs symboliquement l'importance du français dans son article premier : « Montréal est une ville de langue française ».

Troisièmement, les **orientations en matière d'inclusion de la diversité ethnoculturelle** du gouvernement québécois sont plus ou moins explicitement reconnues dans un ensemble de politiques et de programmes liés à l'interculturalisme. Cette notion contemporaine d'interculturalisme renvoie à une philosophie qui structure l'action publique depuis plusieurs décennies. Dès 1981, l'approche de « convergence culturelle » est précisée dans le *Plan d'action du gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles – Autant de façons d'être Québécois*, présenté par le gouvernement péquiste de René Lévesque :

Le mot « convergence » fait d'emblée naître à l'esprit l'idée d'une direction commune vers un même point. C'est sans aucun doute celui qui résume le mieux l'histoire du peuplement du Québec, la cohérence que donne au Québec son caractère de société francophone et l'invitation faite à toutes les communautés culturelles québécoises de s'associer pleinement au projet collectif (Comité ministériel permanent du développement culturel et scientifique, 1981, p. 3).

Cette perspective, qui rejette l'idée d'une juxtaposition des traditions culturelles ou la simple assimilation des minorités à la culture majoritaire, cherche à encourager les interactions culturelles et à faire société autour de référents communs à l'ensemble des Québécois, nés au Québec ou à l'étranger, en respectant les cultures d'origine de chacun. Cette vision est reprise par la suite dans l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration – Au Québec pour bâtir ensemble*, présenté en 1990 par le gouvernement libéral de Robert Bourassa. Ce document précise les trois principes qui fondent le « contrat moral » (MCCI, 1990, p. 16) liant la société québécoise et les immigrants : les nouveaux arrivants sont appelés à contribuer à la société et à respecter le cadre commun et, en retour, la société d'accueil québécoise s'engage à faciliter leur inclusion linguistique et socio-économique. Cette politique définit ainsi la société québécoise et son cadre commun : « une société dont le français est la langue commune de la vie publique » ; « une société démocratique où la participation et la contribution de tous sont attendues et favorisées » ; « une société pluraliste ouverte aux multiples apports dans les limites qu'imposent le respect des valeurs démocratiques fondamentales et la nécessité de l'échange intercommunautaire ».

Cette philosophie d'action publique a été actualisée dans la *Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion – Ensemble, nous sommes le Québec*, présentée en 2015 par le gouvernement libéral de Philippe Couillard. Elle se distingue en ce qu'elle officialise pour la première fois l'interculturalisme :

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

Cette définition libérale et civique, qui reconnaît une identité québécoise plurielle et distincte ainsi que la centralité du français comme langue commune, guide au sens large l'action du ministère québécois responsable de l'immigration depuis sa création, en 1968, par le gouvernement unioniste de Jean-Jacques Bertrand⁸². Cette philosophie alimente un ensemble de programmes, dont le PAC. Dans ses conditions d'octroi de l'aide financière, il est indiqué que les organismes communautaires et municipaux doivent :

[P]rendre en compte les orientations gouvernementales et ministérielles en matière d'immigration et de pleine participation, en français, des personnes immigrantes et d'autres minorités ethnoculturelles à la société québécoise en toute égalité et dans le respect des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises exprimées par la *Charte des droits et libertés de la personne* (MIFI, 2023, p. 25).

Autrement dit, l'accent est mis autant sur la promotion du français que sur le respect des « valeurs québécoises », soit la démocratie et l'État de droit, l'égalité entre les sexes, la laïcité des institutions publiques et la protection du français. À l'instar d'autres publications gouvernementales, la description du PAC fait aussi une distinction entre la majorité francophone et les minorités ethnoculturelles : « Les personnes immigrantes font partie par définition des minorités ethnoculturelles, par rapport à la majorité ethnoculturelle composée de Québécoises et de Québécois d'origine “canadienne-française” » (MIFI, 2023, p. 4).

⁸² Cette philosophie est reflétée dans le texte même de la loi instituant le ministère de l'Immigration, en 1968, notamment à ses articles 3, 4 et 6 (*Loi sur ministère de l'Immigration*, L.Q. 1968, c. 68). Par exemple, à son article 3, il est précisé que « Le ministre a pour fonction de favoriser l'établissement au Québec d'immigrants susceptibles de contribuer à son développement et de participer à son progrès; il a aussi pour fonction de favoriser l'adaptation des immigrants au milieu québécois ». Son article 4 énonce aussi que « [l]e ministre a aussi pour fonction de favoriser la conservation des coutumes ethniques ».

Les orientations québécoises en matière d'inclusion sont également définies dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (RLRQ, c. C-12), adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, en 1975, sous le gouvernement libéral de Robert Bourassa. Son article 10 prévoit que :

Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Parmi les engagements du gouvernement québécois en faveur de ce droit pour tous à la pleine égalité, on note la création, en 2021, du Bureau de coordination de la lutte contre le racisme, au sein du ministère du Conseil exécutif. L'établissement de cette structure fait suite au rapport *Le racisme au Québec : tolérance zéro*, présenté en 2020 par le gouvernement caquiste de François Legault. Ce groupe, composé de membres du Conseil des ministres, y déclare notamment que « la société québécoise est une société ouverte et inclusive » (Groupe d'action contre le racisme, 2020, p. 7), mais que, malgré les avancées sur ce sujet, « trop de préjugés et de discrimination de nature raciste demeurent ».

Jusqu'en 2019, la Charte prévoyait, à son article 9.1, ces restrictions à l'application des droits : « les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec ». La *Loi sur la laïcité de l'État* (RLRQ, c. L-0.3), adoptée en 2019 sous le gouvernement caquiste de François Legault, ajoute à cette énumération « la laïcité de l'État » et souligne dans son préambule « l'importance fondamentale que la nation québécoise accorde à la laïcité de l'État ». De plus, cette Loi interdit à certaines personnes de porter des signes religieux dans l'exercice de leurs fonctions, comme les avocats à l'emploi de l'État et les agents de la paix, dont ceux à l'emploi des municipalités.

En somme, l'analyse des paramètres institutionnels du gouvernement du Québec en matière d'inclusion permet de dégager les grandes orientations qui guident son action publique (voir le *Tableau 32*). Le Québec a une compétence quasi exclusive en matière d'accueil et d'intégration des résidents permanents qui s'établissent sur son territoire. Dans ce cadre, il fait participer les

municipalités, dont la Ville de Montréal, à son intervention, par le biais de programmes assurant la cohérence de leur intervention avec les orientations gouvernementales.

La primauté de la langue française et une certaine approche gouvernementale spécifique de l'inclusion — la convergence culturelle et l'interculturalisme — constituent les deux principales orientations normatives du gouvernement québécois. Elles font l'objet d'une reconnaissance explicite dans la loi et les politiques publiques, où elles sont présentées comme des fondements de l'identité collective. Le premier pilier du modèle québécois d'inclusion consacre le français comme langue commune et principale de la vie publique et des institutions, notamment des organismes municipaux. Le second pilier fait reposer l'identité québécoise sur une culture commune empruntant ses principaux traits à la majorité historique francophone, tout en étant enrichie par l'apport des minorités ethnoculturelles. Ces deux orientations normatives se traduisent dans des structures de l'administration publique québécoise et dans un ensemble de programmes d'action publique visant l'inclusion.

L'action publique du gouvernement du Québec présente, à plusieurs égards, des tensions et des différences d'orientation rapport à celle du gouvernement canadien. D'importantes dissonances existent en effet entre les représentations de l'inclusion privilégiées par ces deux acteurs institutionnels et traduites dans leurs instruments respectifs. Par exemple, le régime linguistique provincial, axé sur la primauté du français, contraste avec le régime fédéral, centré sur le bilinguisme officiel. De même, la reconnaissance par le Québec de la « majorité francophone » comme principale communauté d'accueil se distingue de certaines orientations du cadre canadien, qui tendent davantage à mettre l'accent sur l'égalité formelle entre les groupes ethnoculturels. Dans ce cadre, le Québec exerce une influence importante et directe sur l'action publique montréalaise en matière d'inclusion, puisqu'il détient des compétences clés en immigration et inclusion ainsi qu'en affaires municipales. Toutefois, son intervention repose sur une approche peu institutionnalisée, dont la capacité à structurer les orientations locales demeure limitée.

Tableau 32. Paramètres institutionnels du gouvernement du Québec en matière d'inclusion

Paramètres institutionnels	Documents clés et orientations
Répartition des compétences	- <i>Loi sur les compétences municipales</i> (2005) : ne reconnaît pas explicitement aux municipalités une responsabilité en matière d'inclusion - Programme d'appui aux collectivités (PAC) et les ententes administratives (depuis 1999) : fait des municipalités, dont Montréal, des « partenaires » en matière d'intégration - <i>Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec</i> (2017) : souligne le rôle de la municipalité quant au développement de relations interculturelles - <i>Loi sur le ministère du Conseil exécutif</i> (1984) : permet au gouvernement du Québec de contrôler les relations entre ses municipalités et le fédéral
Régime linguistique	- <i>Charte de la langue française</i> (1977) : reconnaît le français comme la langue des institutions et de la vie publique au Québec - <i>Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français</i> (2022) : reconnaît le français comme un fondement de l'identité québécoise et accroît les obligations linguistiques des organismes publics - <i>Charte de la Ville de Montréal</i> (2000) : reconnaît le français comme la seule langue de la municipalité
Orientations en matière d'inclusion de la diversité ethnoculturelle	- <i>Politique Autant de façons d'être Québécois</i> (1981) : formule l'approche de la convergence culturelle autour de la majorité historique francophone - <i>Politique Au Québec pour bâtir ensemble</i> (1990) : formalise l'idée d'un « contrat moral » entre la société québécoise et les immigrants, reconnaissant l'importance du français comme langue commune - <i>Politique Ensemble, nous sommes le Québec</i> (2015) : définit l'interculturalisme selon une approche civique - <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> (1975) : reconnaît la langue française et la laïcité de l'État comme des valeurs québécoises et interdit la discrimination sur la base des origines ethnoraciales - <i>Loi sur la laïcité de l'État</i> de 2019 : reconnaît la laïcité comme étant fondamentale pour l'identité québécoise

5.2 Les instruments montréalais et les cadres de l'inclusion

Comment les instruments municipaux s'inscrivent-ils dans les cadres de pensée montréalais, québécois et canadien en matière d'inclusion ? Cette section vise à analyser les principaux instruments conçus par la Ville de Montréal, tels qu'ils sont décrits dans les documents officiels et appréhendés dans le discours des acteurs. Elle vise aussi à montrer la manière dont les instruments municipaux correspondent ou s'inscrivent en faux avec les cadres de pensée montréalais,

québécois et canadien tels que reconstitués par les acteurs dans le chapitre 4. Cette section est organisée selon la typologie des instruments présentée au chapitre 1.

5.2.1 Les instruments normatifs montréalais en inclusion

Les principaux instruments normatifs de la Ville de Montréal en matière d'inclusion sont la politique *Construire ensemble*, la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, la politique *Montréal de tous les possibles !*, la *Politique d'accès aux services municipaux sans peur* et le *Plan stratégique Montréal 2030*. Cette sous-section analyse les principales orientations qui se dégagent de ces cinq documents phares.

Le premier instrument normatif est la politique ***Construire ensemble – Orientations 2000-2001-2002 – Relations interculturelles*** (Bureau des affaires interculturelles [BAI], 2000). Présentée en 2000 par l'administration de Pierre Bourque, elle constitue la première formalisation de la vision de la municipalité en matière d'inclusion. S'appuyant sur la *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale* de 1999, la Ville y déclare que « le caractère cosmopolite de sa population est une richesse qu'elle cherche à faire valoir et sur laquelle elle veut construire l'avenir » (BAI, 2000, p. 17). Elle y formule aussi une définition proprement montréalaise de l'interculturalisme : « La Ville de Montréal adopte le principe de l'interculturalisme qui encourage le rapprochement et les échanges entre les diverses cultures qui font l'identité montréalaise et qui contribuent à la richesse du développement social, culturel et économique de Montréal » (BAI, 2000, p. 17). Dans le glossaire, une autre définition de l'interculturalisme, légèrement différente, est donnée et met l'accent sur la réciprocité et l'égalité : « [une] approche mettant l'accent sur le rapprochement culturel perçu comme une source d'enrichissement réciproque des cultures. Le rapprochement interculturel est une démarche qui s'effectue entre des personnes ou citoyens égaux de culture différente qui cherchent à mieux se comprendre » (BAI, 2000, p. 30). Autrement dit, l'interculturalisme tel que formalisé par la Ville repose sur un cosmopolitisme urbain visant le rapprochement et le dialogue entre des citoyens égaux, donc qui ne tient pas compte des rapports majorité-minorités qui caractérisent le cadre national québécois. De la sorte, cette conception municipale de l'interculturalisme semble emprunter à la fois à certaines orientations québécoises en matière de rapprochement interculturel et à certaines représentations pluralistes davantage associées au cadre canadien.

La politique définit quatre cibles stratégiques qui incarnent cet interculturelisme montréalais. La première, axée sur l'accueil et l'établissement des nouveaux arrivants, cherche à faciliter leur connaissance de la municipalité et à soutenir particulièrement les personnes vulnérables. La deuxième cible, centrée sur l'application des principes d'équité, de non-discrimination et de non-exclusion, vise à renforcer la représentation des minorités ethnoculturelles dans l'embauche et la promotion au sein de l'administration municipale. La troisième cible, portant sur la prise en compte des besoins de la population dans l'offre de services, met l'accent sur l'accessibilité des services pour les minorités ethnoculturelles et sur l'accompagnement du personnel municipal dans la gestion des relations interculturelles. Enfin, la quatrième cible traduit la volonté de consolider le caractère cosmopolite de la ville, en favorisant le rapprochement, la compréhension mutuelle et le dialogue interculturel, tout en contribuant à prévenir les actes de haine et le racisme. Ensemble, ces cibles constituent les fondements opérationnels de l'intervention de la Ville de Montréal en matière d'inclusion. Plusieurs de ces cibles s'inscrivent d'ailleurs en continuité de l'approche interculturelle québécoise : lutter contre le racisme, assurer une meilleure représentation de la diversité ethnoculturelle dans l'embauche des organismes publics, outiller les nouveaux arrivants pour faciliter leur établissement ou favoriser les contacts interculturels. Toutefois, aucune cible ne concerne le français comme langue de la communication interculturelle, et promouvoir le cosmopolitisme de la métropole francophone sans l'ancrer dans le récit national pointe davantage vers une approche bilingue et multiculturaliste canadienne.

Le deuxième instrument normatif est la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* (Service du greffe, 2021). Originellement adoptée par le conseil municipal en 2005, sous l'administration de Gérald Tremblay, elle présente les engagements réciproques entre la municipalité et les citoyens, en s'appuyant sur les principes universels des droits de la personne. Dans la continuité de la politique *Construire ensemble*, elle affirme que le cosmopolitisme et la diversité ethnoculturelle sont des traits caractéristiques de Montréal. Le document énonce à son article 12 : « Le cosmopolitisme de Montréal représente une richesse mise en valeur par la promotion de l'inclusion et de relations harmonieuses entre les communautés et les individus de toutes les origines » (Service du greffe, 2021, p. 9). La Charte définit également, à son article 30, la citoyenneté urbaine de manière inclusive, en reconnaissant comme citoyen toute personne résidant

sur le territoire de la Ville (Service du greffe, 2021, p. 21), ce qui traduit une égalité de droit et une approche universaliste de l'appartenance à la communauté montréalaise. De plus, à la suite d'une modification faite en 2021, la Ville insiste sur la lutte au racisme et aux discriminations en s'engageant à son article 16 :

[À] combattre toute forme de discrimination, incluant les profilages racial et social ainsi que les autres profilages discriminatoires; la pauvreté; l'exclusion sociale; le sexisme; le racisme; l'âgisme; le capacitisme; l'homophobie; la lesbophobie; la transphobie et la xénophobie, lesquels peuvent être de nature directe, indirecte, systémique et intersectionnelle (Service du greffe, 2021, p. 11).

Cette disposition normative guide l'action municipale en matière d'inclusion. Enfin, la Charte crée la fonction d'Ombudsman, une instance neutre et impartiale chargée de recevoir les plaintes des citoyens s'estimant lésés par une décision de l'administration. La Charte municipale s'inscrit en continuité de l'approche québécoise, qui se concrétise par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Toutefois, comme l'instrument précédent, elle ignore aussi le contexte national québécois et donne l'impression que les contacts ont lieu entre des groupes culturels relativement peu hiérarchisés dans l'espace civique, qui rappelle certaines représentations associées au multiculturalisme canadien. Ce faisant, la Charte montréalaise tend à présenter les rapports interculturels dans une perspective somme toute abstraite des rapports majoritaires-minoritaires propre au contexte québécois.

Le troisième instrument normatif est la ***Politique de développement social – Montréal de tous les possibles !*** (Service de la diversité sociale et des sports [SDSS], 2017a) Adoptée par le conseil municipal en 2017, sous l'administration de Denis Coderre, elle constitue une actualisation de la vision de la Ville en matière d'inclusion, de vivre-ensemble et de lutte contre la discrimination. L'inclusion, l'un des cinq grands principes guidant la politique, est définie comme la reconnaissance et la valorisation des différences afin d'enrichir la planification, la prise de décision et la qualité de vie des citoyens (SDSS, 2017a, p. 14). Le vivre-ensemble⁸³ et la cohésion sociale représentent l'un des quatre axes d'intervention, qui se traduit par un ensemble d'objectifs favorisant l'inclusion, le respect de la diversité et la pleine participation de tous les citoyens à la vie collective, quel que soit leur âge, leur origine culturelle, leur orientation sexuelle, leur condition sociale ou physique (SDSS, 2017a, p. 18). Trois des cinq orientations de cet axe opérationnalisent

⁸³ Cette notion figure également au cœur de la *Déclaration de Montréal sur le vivre-ensemble* de 2015, signée par plus d'une vingtaine de maires de grandes villes à travers le monde.

ces principes : le développement des liens sociaux et du dialogue entre les composantes de la communauté montréalaise ; la promotion de la diversité sociale et la lutte contre toutes les formes de discrimination ; ainsi que l'intégration sociale et économique des nouveaux arrivants et des populations vulnérables, en collaboration avec les réseaux de partenaires et les autres gouvernements (SDSS, 2017a, p. 19).

Plus largement, la politique affirme :

[L]e vivre-ensemble est une composante essentielle du Montréal d'aujourd'hui. [...] Comme d'autres grandes villes cosmopolites, la métropole croît et prospère grâce à un équilibre idéal entre ouverture et vigilance, en assurant à la population un milieu de vie inclusif et sécuritaire (SDSS, 2017a, p. 8).

Elle guide autant l'intervention du SDIS que celle des conseillers en développement social dans les arrondissements, et reconnaît à la Ville un rôle de porte-parole des intérêts montréalais auprès des gouvernements du Québec et du Canada (SDSS, 2017a, p. 11). La philosophie générale de cette politique est décrite par un fonctionnaire francophone montréalais :

Je me suis toujours dit que [la politique] *Montréal de tous les possibles !*, c'est un petit peu ça [la philosophie]. C'est que quelqu'un qui vit sur ton territoire soit en mesure de se développer au maximum de ses capacités, qu'il ait toutes ses chances [de réussir] (M24).

Aucun des objectifs mentionnés dans cette politique n'entre directement en contradiction avec l'approche québécoise, qui favorise à la fois l'inclusion des nouveaux arrivants et la reconnaissance de leur droit à l'égalité. Ce n'est donc pas la présence d'objectifs contre-productifs qui rend cette politique mal arrimée au contexte québécois, mais plutôt ce qu'elle laisse dans l'ombre. En ne faisant pas de la protection et de la promotion du français comme un enjeu structurant de l'inclusion, elle semble se déployer en marge du débat québécois sur l'avenir du français. Cette absence est particulièrement significative à Montréal, ville qui se trouve, depuis les années 1960, au cœur des tensions linguistiques québécoises (Levine, 1997).

Le quatrième instrument normatif est la *Politique d'accès aux services municipaux sans peur – Offrir ses services à tous : une responsabilité, un engagement* (BINAM, 2019). Adoptée en 2019, sous l'administration de Valérie Plante, elle repose sur les principes d'inclusion et d'égalité entre les citoyens résidents. Elle exige des services et des unités de la Ville d'adapter leurs pratiques, afin de garantir l'accessibilité des services pour les personnes sans statut légal ou à statut précaire d'immigration. La municipalité s'engage à adapter son intervention auprès de ces

publics, notamment en assouplissant les exigences d'identification pour l'accès à certains programmes et services, et en sensibilisant son personnel aux réalités associées aux différents statuts migratoires. Un membre du comité exécutif montréalais souligne que l'accès aux services publics municipaux constitue un enjeu central de l'action municipale : « C'est vraiment de s'assurer que les personnes aient accès aux services [publics] de la Ville. C'est une chose qui est importante » (M20). Cet instrument reconnaît les inégalités de fait liées au statut migratoire et traduit une conception de l'action municipale fondée sur l'accès universel aux services publics, indépendamment du statut juridique des individus. Ceci n'est pas propre à Montréal, mais est une approche commune de plusieurs grandes villes dites « sanctuaires » en Amérique du Nord et de villes « refuges » en Europe. Sur ce point, comme d'autres grandes métropoles à travers le monde, Montréal trace sa propre voie par rapport aux approches québécoise et canadienne, qui conditionnent généralement l'accès aux services financés par l'État à la possession d'un statut migratoire reconnu.

Le cinquième instrument normatif est le *Plan stratégique Montréal 2030* (Ville de Montréal, 2020). Présenté en 2020, par l'administration de Valérie Plante, il formalise la vision intégrée de la métropole pour la période 2020-2030, notamment en matière d'inclusion. L'une des quatre principales orientations du plan est de renforcer la solidarité, l'équité et l'inclusion. La Ville affirme :

[Être] déterminée à ne laisser personne derrière et à renforcer la solidarité et la résilience au sein de la communauté. Elle s'engage à mettre en place des mesures concrètes pour protéger et respecter les droits de la personne et lutter contre toutes [les] formes de racisme et de discriminations systémiques. Elle s'engage à réduire les iniquités territoriales et les écarts au sein de sa population dans toute sa diversité, tant sociale que culturelle (Ville de Montréal, 2020, p. 28).

Cette orientation se décline en quatre priorités, dont : la lutte contre le racisme et les discriminations systémiques « à la Ville et au sein de la société pour assurer l'inclusion, l'intégration économique, la sécurité urbaine et l'épanouissement de toutes et tous » (Ville de Montréal, 2020, p. 28). Autrement dit, la lutte contre l'exclusion sociale constitue l'angle principal à travers lequel les questions d'inclusion sont problématisées.

Dans cet esprit, le *Plan stratégique* déclare que la Ville préconise une approche intersectionnelle. Un fonctionnaire municipal francophone* explique l'apport d'une telle perspective :

L'avantage de la lutte aux discriminations, c'est que ça peut aussi inclure des personnes qui viennent d'arriver récemment comme des personnes qui sont là depuis longtemps. Ça permet d'embrasser des expériences urbaines et des expériences d'équité ou d'iniquité qui sont beaucoup plus nombreuses (M8).

Cette approche semble accorder une place plus importante à la lutte contre les discriminations, ce qui tend parfois à reléguer au second plan les dimensions liées au dialogue interculturel et aux interactions entre groupes. Ce constat est déploré par un fonctionnaire montréalais francophone :

Si je me mets dans une posture critique, je pense qu'on a perdu en chemin quand même cette question-là, de relations interculturelles, qui a été mise de côté. [...] On parlait de relations interculturelles. Après ça, on parlait du vivre-ensemble. Puis là, on parle d'inclusion (M26).

Cette évolution ne signifie toutefois pas nécessairement la disparition complète des références à l'interculturel dans l'action municipale, mais plutôt leur repositionnement parmi d'autres registres d'intervention. D'ailleurs, le plan ne fait aucune référence explicite à l'interculturel ni à ses termes dérivés, lesquels demeurent le cadre privilégié au Québec, ce qui semble témoigner d'un déplacement progressif des référents municipaux vers les thèmes de l'inclusion et de la lutte contre les discriminations.

Le *Plan stratégique* traite de manière descriptive et plutôt timidement de la langue française. Cet élément est pourtant central dans le cadre normatif québécois, qui reconnaît le français comme la langue de la rencontre interculturelle. Une dimension linguistique est néanmoins incluse dans l'énoncé de la vision du plan : « En 2030, Montréal est une ville dynamique et créative, ouverte sur la planète, qui célèbre son histoire et sa culture, et valorise son caractère francophone et sa diversité » (Ville de Montréal, 2020, p. 15). Ce constat fait entre autres écho aux données linguistiques présentées dans le document, montrant qu'une majorité de Montréalais maîtrise le français. De plus, la priorité 20, portant sur l'attractivité, la prospérité et le rayonnement de la métropole, prévoit 11 intentions, dont une au sujet de la langue française : « Reconnaître et valoriser le caractère francophone de la métropole autant dans ses institutions que dans ses relations avec les citoyennes et citoyens. Promouvoir la langue française au sein des activités économiques et culturelles. Soutenir la francisation des nouveaux arrivants » (Ville de Montréal, 2020, p. 50). La place relativement limitée accordée à la langue française fait dire à un membre francophone d'une instance consultative montréalaise : « Je peux juste subodorer que c[e] [n]'était pas une préoccupation » (M25).

En somme, l'analyse des principaux instruments normatifs de la Ville de Montréal en matière d'inclusion montre que la municipalité s'inscrit d'abord dans un interculturelisme urbain, formalisé au début des années 2000 dans la politique *Construire ensemble* sous l'administration de Pierre Bourque (voir le *Tableau 33*). Cette approche constitue le socle de l'action municipale en matière d'inclusion et sera reprise, avec quelques ajustements, par l'ensemble des administrations subséquentes. Plus spécifiquement, elle reconnaît le cosmopolitisme propre à la ville comme une source de richesse à valoriser, promeut le dialogue interculturel entre des citoyens égaux, indépendamment de leur culture de référence majoritaire ou minoritaire, soutient la pleine participation à la vie montréalaise, proscrit les discriminations sous toutes ses formes et vise un accès équitable aux services municipaux. Elle est réaffirmée dans la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, qui, en plus, définit la citoyenneté urbaine ou l'appartenance à la ville sur la base de la résidence, un critère assez souple. Quant à lui, le caractère francophone de la métropole est en quelque sorte tenu pour acquis et ne fait pas l'objet d'une reconnaissance particulière de la municipalité. Enfin, il n'est nulle part fait mention de l'adhésion à une nation québécoise francophone et plurielle pour les habitants de la métropole du Québec.

Certaines orientations de l'action municipale semblent être reconfigurée sous l'administration de Denis Coderre, qui, dans *Montréal de tous les possibles !*, met l'accent sur l'insertion économique des nouveaux arrivants et privilégie la notion de vivre-ensemble plutôt que celles d'interculturalisme ou de relations interculturelles. Sous l'administration de Valérie Plante, cette vision *collective* du vivre-ensemble est quelque peu effacée au profit du thème de l'exclusion sociale des *individus*, avec comme priorité la lutte contre le racisme et les discriminations. Pour marquer ce changement de perspective, la Ville remplace la notion de vivre-ensemble par celle d'inclusion, en ciblant plus spécifiquement certaines catégories de populations perçues comme plus susceptibles de vivre des formes d'exclusion — notamment des personnes immigrantes, racisées ou à statut migratoire précaire —, comme en témoignent la *Politique d'accès aux services municipaux sans peur* et le *Plan stratégique Montréal 2030*. Ce dernier reconnaît aussi, de manière timide, un rôle à la Ville en matière de valorisation de la langue française. Bien que cette initiative constitue une première, la langue n'est toutefois pas érigée en marqueur identitaire hiérarchisant

les groupes culturels. Les instruments analysés tendent généralement à ne pas attribuer explicitement de fonction structurante à un groupe de référence particulier dans les rapports interculturels. De ce fait, le cadre national francophone québécois semble occuper une place relativement limitée dans les instruments analysés.

Ainsi, les instruments normatifs de la Ville recoupent en partie l'approche québécoise, notamment en matière de valorisation des échanges interculturels. Cette orientation municipale n'apparaît cependant pas entièrement homogène d'un instrument à l'autre et varie selon les administrations, les enjeux abordés et les périodes considérées. Cela dit, leur métarécit tend plutôt à reprendre certains traits de l'approche canadienne, dans la mesure où ils mettent de l'avant une conception relativement peu prescriptive de la promotion du français et une représentation de l'inclusion sans groupe de référence. Montréal y est dépeinte comme une métropole cosmopolite où des groupes relativement indifférenciés coexistent et interagissent entre eux, sans que la majorité francophone y occupe une fonction structurante. La métropole se distingue toutefois du provincial et du fédéral par une approche qui lui est propre, notamment en défendant un accès élargi aux services municipaux pour les immigrants à statut précaire.

Tableau 33. Instruments normatifs montréalais en matière d'inclusion

Instruments normatifs	Orientations
<i>Construire ensemble</i> (2000)	- Affirme le caractère cosmopolite de la ville - Formalise un interculturalisme interactionniste et pluraliste : le rapprochement et le dialogue entre citoyens égaux
<i>Charte montréalaise des droits et responsabilités</i> (2005)	- Reconnaît le cosmopolitisme de la ville comme une richesse - Définit la citoyenneté urbaine sur la base de la résidence - Proscrit le racisme et toutes les formes de discrimination
<i>Montréal de tous les possibles !</i> (2017)	- Reconnaît le vivre-ensemble comme un principe structurant : la valorisation et le respect des différences - Réitère l'engagement de la municipalité en matière d'intégration économique, de rapprochement interculturel, de lutte contre le racisme et les discriminations
<i>Politique d'accès aux services municipaux sans peur</i> (2019)	- Promeut l'accès universel aux services publics municipaux sans égard au statut de citoyenneté - Reconnaît les inégalités de fait liées au statut migratoire
<i>Plan stratégique Montréal 2030</i> (2020)	- Reconnaît l'inclusion comme un principe phare, défini en termes d'exclusion sociale - Établit la lutte contre le racisme et les discriminations comme une priorité - Souligne et valorise le caractère francophone de la métropole

5.2.2 Les instruments organisationnels montréalais en inclusion

Les principaux instruments organisationnels de la Ville de Montréal en matière d'inclusion se répartissent en deux catégories. D'une part, les unités administratives comprennent le Service de la diversité et de l'inclusion sociale (SDIS), le Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (BINAM), le Bureau de la commissaire à la lutte au racisme et aux discriminations systémiques (BRDS) et le Commissaire à la langue française. D'autre part, les instances consultatives regroupent le Comité de la Ville de Montréal sur la langue française et le Conseil interculturel de Montréal (CIM). Cette sous-section présente ces six structures et analyse l'adéquation entre leur mandat et les grandes orientations définies dans les instruments normatifs.

Le premier instrument organisationnel est le **Service de la diversité et de l'inclusion sociale** (SDIS)⁸⁴. Créé lors d'une restructuration en 2019, sous l'administration de Valérie Plante, cette unité administrative de la Ville-centre a pour mission d'œuvrer « de concert avec ses partenaires

⁸⁴ Le SDIS hérite de l'expertise et des mandats de plusieurs unités administratives consacrées à l'inclusion. La première d'entre elles, le Bureau interculturel de Montréal, voit le jour en 1988 sous l'administration de Jean Doré.

pour que chaque personne ait sa place à Montréal, quels que soient son statut, son identité, son origine ou ses capacités » (SDIS, 2021a, p. 3). Principale unité administrative responsable des enjeux en matière d'inclusion, il présente en 2021 quatre équipes : la Division équité et lutte contre les discriminations; la Division réduction des inégalités et milieux de vie inclusifs; la Division intelligence d'affaires et optimisation; et le BINAM. Parmi les cinq grands enjeux du SDIS figurent notamment le renforcement du virage vers l'inclusion, la lutte contre les discriminations, ainsi que l'accélération de l'intégration et de l'inclusion des personnes immigrantes et racisées (SDIS, 2021a, p. 68-69). Autant l'intitulé des divisions que cet enjeu renvoie aux grandes orientations de la municipalité en matière d'inclusion, notamment la priorité du *Plan stratégique Montréal 2030* quant à la lutte contre le racisme et les discriminations.

Lors de sa création en 2017, le SDIS est rattaché à l'une des quatre directions générales adjointes, responsable de la qualité de vie. En 2022, le service comptait 53 employés équivalents temps plein et bénéficiait d'un budget de fonctionnement conséquent de 38,5 millions de dollars (Ville de Montréal, 2021a, p. 68). À titre comparatif, en 2010, la Direction de la diversité sociale (DDS), responsable entre autres de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, des personnes marginalisées et des affaires interculturelles, avait 22,5 employés équivalents temps plein et un budget d'environ 15,5 millions de dollars (DDS, 2010, p. 12-13). L'augmentation globale des effectifs au fil du temps reflète la priorité accordée par la Ville aux enjeux d'inclusion. Les arrondissements s'appuient également sur un ou plusieurs employés équivalents temps plein, soit des conseillers en développement social, dont le rôle est décrit par ce fonctionnaire francophone* montréalais : « C'est comme si on est les gardiens d'une mixité sociale, d'une inclusion sociale, d'un développement harmonieux » (M16).

En tant qu'unité administrative, le SDIS relève de la responsabilité politique d'un membre du comité exécutif. Cet élu exerce une fonction de courroie de transmission entre l'administration municipale, les citoyens et les différentes communautés présentes sur le territoire. Ce rôle est décrit par un des membres francophone* du comité exécutif :

Comme élu, de façon générale, tu es souvent invité à participer à des conférences et à des événements pour souligner [par exemple] la journée de l'indépendance d'Haïti [...] mais beaucoup dans une approche très multiculturelle, où on vient rencontrer une communauté qui célèbre un événement en lien avec la communauté [uniquement]. On est là pour souligner l'apport de la communauté à la société montréalaise (M19).

Cette proximité avec certains représentants d'organismes ou de groupes ethnoculturels est parfois jugée problématique, notamment par ce fonctionnaire francophone de la Ville : « Mais souvent, ce que je n'arrivais pas à défaire des politiciens, c'est qu'ils voulaient aller consulter des leaders religieux. Je leur expliquais qu'il [ne] faut pas voir la diversité seulement sous l'angle de la religion » (M24). Il nuance néanmoins en ajoutant que les relations avec les citoyens et les communautés ethnoculturelles font parties des responsabilités du politique : « C'est donc surtout le politique qui entretenait des liens directs. Pis c'est le rôle de l'élu. Il est l'interface avec la communauté ». Ce rapport au religieux peut s'expliquer par la diversité constitutive du comité exécutif, qui influencerait jusqu'à ses pratiques mêmes, selon ce fonctionnaire francophone de la Ville : « [L]'exécutif ne pouvait pas avoir lieu le samedi, parce qu'il y avait un membre, il y avait un des trois juifs qui était là, qui était très pratiquant. Et lui, le samedi, c'était [le] shabbat » (M4).

Le deuxième instrument organisationnel est le **Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal** (BINAM). Mis sur pied en 2016, par l'administration de Denis Coderre, dans la foulée de l'accueil des réfugiés syriens, il a pour mission de « crée[r] les conditions permettant d'accélérer les processus d'intégration socio-économique des nouveaux arrivants et d'assurer l'inclusion des personnes immigrantes et racisées » (SDIS, 2021a, p. 4). Concrètement, le BINAM est responsable de la gestion de l'entente entre la Ville et le MIFI (auparavant le MIDI), dans le cadre de laquelle le *Plan d'action 2018-2021 – Montréal inclusive* a été élaboré et mis en œuvre. En 2017, l'unité administrative relevait de la Direction générale, comptait 11 employés équivalents temps plein et disposait d'un budget limité de 1,5 million de dollars (Direction générale, 2016, p. 21). En 2021, elle comptait 14 employés (SDIS, 2021a, p. 5) et relève depuis 2019 du SDIS, dont le budget n'est toutefois pas ventilé par unité administrative. Le détachement du BINAM de la direction générale et la croissance limitée de ses effectifs peuvent être interprétés comme les premiers indices de repositionnement plus périphérique de cette structure au sein de l'administration municipale, laissant entendre que ses priorités occupent désormais une place secondaire dans la vision de la Ville.

Deux principaux motifs ont sous-tendu l'établissement du BINAM. D'une part, elle traduit la volonté du maire Denis Coderre de positionner Montréal comme acteur incontournable, voire central, en matière d'accueil des nouveaux arrivants sur son territoire. Le BINAM aspirait à

devenir à terme un guichet unique pour les services aux nouveaux arrivants. Selon un membre francophone du comité exécutif : « Montréal est un gouvernement de proximité et non une créature des provinces » (M2). Dans cet esprit, l'un de ses collègues francophones* ajoute : « Le BINAM, c'était pour rapatrier la question de l'immigration [à la Ville] » (M19) et « incarnait plus une lutte de pouvoir entre Québec et Montréal qu'un lieu qui a réellement su démontrer sa compétence et même son expertise ». Cette analyse est partagée par un responsable francophone* du milieu communautaire subventionné par le MIFI : « Denis Coderre voulait avoir le contrôle de tout ce qui est l'accueil, l'installation et l'intégration des immigrants. [C'était pour] avoir l'argent total du provincial à la Ville de Montréal » (M3). Un fonctionnaire francophone du MIFI confirme cette visée : « La vision de la Ville de Montréal, au tout début de [l'Entente] "Réflexe-Montréal", c'était quasiment que le MIFI délègue toutes ses responsabilités sur l'île de Montréal à la Ville de Montréal » (M35). Cette finalité s'inscrit également dans l'ambition de la Ville de se présenter comme principal porte-parole des intérêts montréalais et de renforcer son rôle auprès de la population, conformément aux orientations définies dans *Montréal de tous les possibles !* Derrière cette orientation se profile l'ambition de créer un modèle d'inclusion davantage adaptée aux réalités montréalaises.

D'autre part, plusieurs acteurs soutiennent que la création du BINAM visait prioritairement l'intégration économique des nouveaux arrivants, alors perçue comme problématique⁸⁵. Un fonctionnaire francophone montréalais déclare : « C'était vraiment l'intégration économique avant tout. [...] La création du BINAM, ça reposait vraiment là-dessus » (M24). Un responsable francophone* du milieu communautaire financé par le MIFI ajoute : « On se disait "intégration économique d'abord". C'est pour ça que les premières personnes qu'on a engagées venaient avec cette préoccupation-là. [...] Le défi, c'était la pauvreté due au fait que beaucoup de gens étaient en chômage » (M3). Par ailleurs, un autre fonctionnaire francophone montréalais (M6) explique cette orientation économique prononcée par le contenu de l'entente conclue avec le gouvernement du Québec, alors que les précédentes portaient davantage sur l'inclusion sociale. Elle s'inscrit

⁸⁵ En 2016, dans la région métropolitaine de recensement de Montréal, le taux de chômage s'élevait à 7,3 % pour l'ensemble de la population, comparativement à 11,5 % chez les personnes immigrées et à 16,5 % chez celles immigrées depuis moins de cinq ans (MIFI, 2020, p. 6). Par ailleurs, le MIFI constate : « De 2006 à 2016, le taux d'emploi de l'ensemble de la population était supérieur à celui des personnes immigrantes » (2019, p. 14).

également dans les objectifs de *Montréal de tous les possibles* ! relativement à l'intégration économique des nouveaux arrivants.

Malgré ses ambitions affichées originellement, le BINAM n'a pas réussi à atteindre ses principaux objectifs. Plusieurs acteurs critiquent son efficacité et sa pertinence, soulignant le recours excessif à des conférences et événements plutôt qu'à des actions concrètes, ainsi que l'absence d'un discours structuré sur l'antiracisme. Un responsable francophone* du milieu communautaire financé par le MIFI déclare : « On [ne] voyait pas la pertinence du BINAM » (M3). C'est ce qui amène un membre francophone du Conseil des ministres du Québec à qualifier cette unité administrative de « belle patente à gosse » (M12), expression suggérant qu'elle est inutile, rudimentaire et improvisée. De même, un membre francophone* du comité exécutif ajoute :

On passait notre vie à faire des conférences. Tout notre budget allait sur des *happenings*. [...] C'était de la conférence, c'était de réunir du monde ensemble, puis [de] se parler. On était beaucoup là-dedans. Notre budget servait principalement à louer des salles, à louer des caméras, à louer des micros (M19).

Cet acteur critique également l'approche préconisée :

Pour moi, il n'avait pas de discours sur l'antiracisme. [...] Il y avait tellement de pression publique pour créer un poste dédié à la lutte au racisme que d'agrandir le BINAM, qui était déjà un organe contesté et remis en question, que de mettre [la responsabilité] là aurait été un risque politique.

Bref, en raison de l'incapacité de la Ville à obtenir davantage d'autonomie et de ressources financières du gouvernement du Québec en matière d'immigration, le BINAM n'a pas pu concrétiser ses grandes ambitions. Il ne s'est pas non plus imposé comme un acteur crédible et central de l'inclusion des nouveaux arrivants, qui proposent des mesures structurantes, et s'est progressivement marginalisé au sein de l'administration municipale.

Le troisième instrument organisationnel est le **Bureau de la commissaire à la lutte au racisme et aux discriminations systémiques** (BRDS). En 2020, le conseil municipal sous l'administration de Valérie Plante reconnaît formellement le caractère systémique du racisme et des discriminations et met sur pied ce Bureau en 2021. Il a pour mission de veiller à ce « que l'ensemble des unités de la Ville de Montréal agissent fermement et de façon concertée pour combattre le racisme et les discriminations » (Cabinet de la mairesse et du comité exécutif [CMCE], 2020). Il exerce un rôle-conseil auprès des services et des arrondissements et pilote une transformation organisationnelle, notamment par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action global et transversal.

Concrètement, le BRDS a pour mandat de mettre en œuvre, au sein de l'appareil municipal, les 38 recommandations issues du rapport de la Consultation sur le racisme et la discrimination systémiques dans les compétences de la Ville de Montréal, menée de 2019 à 2020 par l'Office de consultations publiques de Montréal (OCPM) (BDRS, 2021). Ces recommandations se regroupent autour de six objectifs : reconnaître et gouverner les enjeux liés au racisme et aux discriminations systémiques ; assurer une administration exempte de racisme et de discriminations ; garantir une sécurité publique sans profilage ; promouvoir l'équité culturelle ; favoriser l'équité territoriale et économique ; et soutenir une participation citoyenne inclusive (BDRS, 2021, p. 10). Ces objectifs reflètent les récentes orientations de la municipalité en matière de lutte contre le racisme et les discriminations. En 2021, le bureau fait partie de la Direction générale de la Ville, comptait quatre employés, incluant la commissaire, et disposait d'un budget relativement modeste de 521 000 dollars (Direction générale, 2020, p. 35). En comparaison avec les moyens habituellement alloués au domaine social, ce budget reste conséquent et témoigne de la priorité accordée par la municipalité à la mission du BDRS.

Sur le plan politique, le BDRS relève depuis 2021 d'un membre du comité exécutif explicitement responsable de la lutte contre le racisme. Comme le souligne l'un de ses membres francophones*, à propos de l'attribution antérieure des dossiers : « Le mandat de Magda [Popeanu] à l'époque, c'était la diversité et l'inclusion. Ce n'était pas la lutte au racisme. C'était la première fois que la lutte au racisme était intégrée dans les dossiers du comité exécutif » (M19). Plusieurs fonctionnaires soulignent que la création du bureau opère un changement de perspective au sein de l'administration municipale. Un fonctionnaire francophone de la Ville explique : « C'est sûr aussi que la Ville, avec l'embauche de la commissaire à la lutte contre le racisme, il y a toute cette vision-là aussi, de favoriser l'intégration puis de lutter contre l'exclusion [qui est mise en avant] » (M14). Dans la même veine, un autre fonctionnaire francophone* montréalais soutient que la municipalité est passée d'une approche centrée sur la prise en compte de la diversité et de l'immigration à une conception davantage axée sur la lutte au racisme et aux discriminations : « On est passé d'un paradigme à un autre » (M8). Cette évolution semble toutefois davantage traduire un déplacement des priorités municipales qu'une rupture complète avec les orientations antérieures liées au rapprochement interculturel. Ce faisant, ce déplacement semble rapprocher

certaines orientations municipales de thèmes présents de manière plus marquée dans le cadre canadien, notamment autour de la lutte contre le racisme.

Le quatrième instrument organisationnel est le **commissaire à la langue française**. Créée en 2021, par l'administration de Valérie Plante, la personne occupant cette fonction a originellement pour mandat de mettre sur pied un comité aviseur sur la valorisation de la langue française et de suivre l'état d'avancement du plan d'action sur le sujet (CMCE, 2021). Il consiste également « à conseiller les instances politiques et administratives, les services municipaux et les arrondissements pour tout ce qui concerne la protection et la valorisation de la langue française » (Direction générale, 2023). Ces objectifs correspondent à l'interprétation qu'un fonctionnaire francophone* de la Ville fait des motifs ayant présidé à l'établissement de ce rôle : « C'est sûr que, par exemple, la nomination de la commissaire à la langue française, c'est une façon d'assumer cette francophonie, puis notre devoir légal, nos obligations légales, [de] s'assurer que nos services respectent les lois » (M8). Relevant du Bureau des relations gouvernementales et municipales, le commissaire est sur le plan administratif un chargé de mission, c'est-à-dire un cadre sans équipe sous sa direction. Il est rémunéré à même l'enveloppe de 270 000 dollars prévue pour le plan d'action (Direction générale, 2023).

La fonction de commissaire à la langue française s'inscrit dans l'orientation du *Plan stratégique Montréal 2030* visant à reconnaître et valoriser le caractère francophone de la métropole. Toutefois, l'enveloppe de 270 000 dollars demeure très limitée au regard de celle du BRDS, alors que tous les deux disposent, en théorie, d'un mandat de transformation organisationnelle et d'accompagnement des services administratifs et des arrondissements. De plus, le commissaire ne dispose pas d'une équipe d'employés et ne relève pas de la direction générale, démontrant la marginalité de cet organe disposant de moyens administratifs limités. À cet égard, un fonctionnaire francophone de la Ville explique :

Le directeur général, il a déjà pas mal de chats à fouetter. Donc, il essaie de [ne] pas avoir trop de monde en dessous de lui, parce que c'est une charge de travail plus directe. [...] Mais c'est vrai que pour les membres du comité sur la langue française, puis pour certains citoyens, ça donnait l'impression que c'était loin du pouvoir décisionnel (M6).

Cette asymétrie reflète la hiérarchisation des deux dossiers qui est faite dans la planification stratégique : la lutte contre le racisme et les discriminations systémiques figure parmi les vingt

priorités de la Ville, tandis que la valorisation de la langue française n'apparaît que comme l'une des onze ambitions rattachées à une seule d'entre elles, portant sur l'attractivité, la prospérité et le rayonnement de la métropole. La fonction de commissaire apparaît ainsi avant tout comme une réponse de façade aux obligations légales de la municipalité, plutôt que comme un dispositif doté de ressources suffisantes pour transformer de manière structurantes les pratiques linguistiques municipales en faveur du français.

Le cinquième instrument organisationnel est le **Comité de la Ville de Montréal sur la langue française**. Ce comité a été mis sur pied par l'administration Valérie Plante, en 2022, à la suite d'une promesse électorale et est présidé par l'ancienne ministre péquiste, Louise Harel. Il a pour mandat de « conseiller et d'accompagner la Ville dans la mise en œuvre de son *Plan d'action en matière de valorisation de la langue française 2021-2024* » ; de « mobiliser la communauté montréalaise autour du rayonnement et de la promotion de l'usage du français comme langue commune » ; de « renforcer le positionnement de Montréal comme métropole francophone des Amériques » ; et de « sensibiliser les partenaires institutionnels et gouvernementaux aux réalités montréalaises » (CMCE, 2022). Le comité est composé de 10 membres et se subdivise en trois sous-comités thématiques correspondant à autant d'enjeux : la valorisation du français en culture ; sports et loisirs ; la valorisation du français en affaire et la francophonie. En 2022, il a remis un premier rapport de recommandations à la présidente du comité exécutif de l'époque, dont il relève à titre de responsable de la langue française (Comité de la Ville de Montréal sur la langue française, 2021).

Tout comme le commissaire à la langue française, ce comité s'inscrit également dans les orientations du *Plan stratégique Montréal 2030*. Contrairement aux trois instances consultatives formelles de la municipalité — le CIM, le Conseil jeunesse de Montréal et le Conseil des Montréalaises —, il n'est pas une structure permanente de l'administration municipale (CMCE, 2024). Pourtant, le conseil de ville s'était formellement engagé, dans une motion adoptée en juin 2021, à créer un Conseil montréalais de la langue française, à l'image de ces instances consultatives permanentes (Conseil municipal de Montréal, 2021, p. 140). Le caractère précaire et temporaire du comité mis en place suggère que la langue française semble occuper une place plus limitées dans les priorités structurantes à l'ordre du jour municipal.

Le sixième instrument organisationnel est le **Conseil interculturel de Montréal** (CIM). Créé en 2003, sous l'administration de Gérald Tremblay⁸⁶, cette instance consultative indépendante est chargée de :

[C]onseille[r] et donne[r] son avis au conseil de la ville et au comité exécutif sur les services et les politiques municipales à mettre en œuvre afin de favoriser l'intégration et la participation des membres des communautés culturelles à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la ville (*Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, art. 83.2, al. 1)⁸⁷.

Le CIM traite plusieurs enjeux, notamment l'employabilité des minorités ethnoculturelles – en particulier au sein de l'administration municipale –, leur participation civique, la lutte contre la discrimination sous toutes ses formes, ainsi que la cohérence des interventions et des pratiques des services municipaux en matière de gestion de la diversité (CIM, 2025). Le conseil est composé de 15 membres bénévoles, qui doivent entre autres résider sur le territoire ainsi que posséder de l'expérience et de l'expertise en matière de relations interculturelles. Le conseil relève du Service du greffe et dispose d'un budget annuel minimal de 220 000 dollars (*Règlement 02-045*, Conseil municipal de Montréal, 2002), permettant notamment de pouvoir à la rémunération d'un professionnel, la production de recherches et l'organisation d'événements.

Les orientations du CIM en matière d'inclusion convergent avec celles formulées dans les instruments normatifs de la Ville : une conception municipale de l'interculturalisme davantage centrée sur les interactions urbaines structurées de plus en plus autour des enjeux d'exclusion sociale et ne reposant pas explicitement sur un groupe de référence majoritaire. Dans un avis publié en 2019, l'instance propose sa propre définition de l'interculturel, inspirée largement de celle du Conseil de l'Europe :

L'interculturel qualifie les rapports entre les groupes de personnes de cultures différentes dans un territoire donné (par exemple, des points communs, des interactions, des échanges, des relations, etc.). L'interculturel se distingue du multicultural (coexistence ou juxtaposition des cultures minoritaires par rapport à la culture majoritaire) en introduisant une notion de réciprocité et d'interactions. Pour le CIM, la défense et la promotion du bien commun incluent la défense et la promotion des droits des minorités, de toutes les minorités. Ainsi, une perspective interculturelle

⁸⁶ Le Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales (1989-1995) et le Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal (1995-2003) précèdent le CIM.

⁸⁷ L'existence du CIM a été enchâssée dans la *Charte de la Ville de Montréal* jusqu'à sa refonte en 2017. Depuis, son maintien et son fonctionnement reposent sur des règlements municipaux, qui définissent son mandat dans des termes plus généraux.

encourage les interactions entre les personnes, tout en s'efforçant de réduire les impacts des rapports de pouvoir qui traversent la société (CIM, 2019, p. 7).

Cette approche repose sur une logique interactionniste qui ne reconnaît ni groupe ni culture de référence ou dominante, se rapprochant davantage de l'approche canadienne du multiculturalisme en matière d'inclusion et s'éloignant de l'interculturalisme québécois. Cette perspective façonne la manière dont le développement de la ville est mis en récit à travers l'histoire :

L'importance des présences francophone, anglophone et autochtone, comme les diverses vagues d'immigration du XX^e siècle, l'entrée de plus en plus importante de travailleuses et travailleurs temporaires et le grand nombre d'étudiantes et étudiants étrangers ont marqué l'histoire de la ville et vont continuer de le faire (CIM, 2019, p. 36).

Cette présentation historicisante tend à présenter les différents groupes historiques et migratoires dans une perspective relativement horizontale, rappelant ainsi la logique de la « mosaïque culturelle » canadienne.

Composé de membres bénévoles majoritairement issus de la diversité ethnoculturelle montréalaise, le CIM reflète les tensions identitaires propres à la métropole. Un membre francophone* d'une instance consultative montréalaise illustre ces dynamiques :

On a clairement des membres qui veulent que le CIM soit bilingue. Moi, personnellement, j'[e] [n]'étais pas d'accord à ce qu'[e] [l]'on publie nos avis [en anglais]. [...] Pour eux, Montréal doit être bilingue. On a eu des rencontres où même certains membres refusaient systématiquement de s'exprimer en français. Ils s'exprimaient en anglais pour être « plus inclusifs. » Et puis, il y a une partie de notre public, ou des gens qui nous suivent, qui est anglophone. [...] Il y a aussi des membres [du CIM] qui sont anglophones. Il y a des membres qui sont d'origine immigrante pour qui le Québec est fondamentalement raciste. Donc les Québécois sont racistes. (M26)

La traduction en anglais des avis du CIM est justifiée par les principes d'inclusion et d'accessibilité linguistique, qui sont explicitement valorisés dans les instruments normatifs de la Ville. Selon le même acteur, la présence d'un groupe de membres favorables au bilinguisme institutionnel constitue une caractéristique structurelle de l'instance, ce qui leur confère une influence tangible sur ses initiatives et ses orientations :

Forcément, il y a de l'influence. Pourquoi ? Pour certains, ils ont réussi à [faire en sorte] que le CIM publie [ses avis et documents] en anglais. D'autres [membres], [c'est] à travers certaines recommandations. D'autres [membres] aussi, [c'est] à travers les activités qu'on va organiser. Par exemple, on va faire un panel sur la communauté anglophone à Montréal [...] ou bien on fait un panel durant le Mois de l'histoire des noirs, et le panel est bilingue. Il est complètement bilingue ! Donc, ces gens-là, durant leur mandat, c'est clair qu'ils réussissent quand même à avoir de l'influence (M26).

L'interculturalisme du CIM se distingue à plusieurs égards de certaines formulations dominantes de l'approche québécoise, voire s'en dissocie, tant par sa conception des interactions culturelles

au sein d'une mosaïque montréalaise, que par sa promotion d'un bilinguisme officiel pour la métropole. La vision de cette instance est donc plus en phase avec l'approche canadienne.

En somme, l'analyse des principaux instruments organisationnels de la Ville en matière d'inclusion montre comment les orientations municipales et leurs transformations se sont concrètement matérialisées dans les structures administratives et consultatives (voir le *Tableau 34*). Originellement, le mandat et les enjeux traités par le CIM et le SDIS — ainsi que les unités qui l'ont précédé — ont principalement porté sur le rapprochement interculturel, sans mention du rapport majorité-minorités au cœur de l'approche québécoise, et la valorisation de la diversité ethnoculturelle dans un contexte cosmopolite, bilingue et urbain. Avec l'établissement du BINAM, en 2016, sous l'administration de Denis Coderre, la municipalité a élargi son intervention à l'insertion économique des nouveaux arrivants.

Le mandat et les ressources donnés au nouveau BRDS, en 2021, par l'administration de Valérie Plante, mettent en lumière un changement de priorité en faveur de la lutte contre le racisme et les discriminations systémiques, délaissant le concept plus collectif et rassembleur de vivre-ensemble. En parallèle, on observe la création d'un poste de commissaire et d'un comité consultatif concernant la valorisation de la langue française, en 2021 et 2022. Toutefois, si la Ville se reconnaît pour la première fois une responsabilité dans ce domaine, son intervention demeure timide et non structurante à la lumière de son maigre budget, de ses ressources humaines limitées, de l'absence d'organe permanent conséquent et de son positionnement périphérique dans l'organigramme municipal.

Tableau 34. Instruments organisationnels montréalais en matière d'inclusion

Instruments organisationnels	Mission	Positionnement et ressources	Exemples d'enjeux
Service de la diversité et de l'inclusion sociale (SDIS) (1989)	- Œuvrer pour que chaque personne ait sa place à Montréal, quels que soient son statut, son identité, son origine ou ses capacités	- Relève de la Direction générale adjointe à la qualité de vie - 53 employés - Budget annuel de 38,5 millions de dollars	- Lutter contre les discriminations - Accélérer l'intégration et de l'inclusion des personnes immigrantes et racisées
Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (BINAM) (2016)	- Intégrer socio-économiquement les nouveaux arrivants - Inclure les personnes immigrantes et racisées	- Relève de la Direction générale jusqu'en 2019, puis du SDIS - 14 employés	- Intégration économique - Appui aux personnes à statut précaire - Optimisation des services
Bureau de la commissaire à la lutte au racisme et aux discriminations systémiques (BRDS) (2021)	- Mettre en œuvre les recommandations du rapport de la Consultation sur le racisme et la discrimination systémiques	- Relève de la Direction générale - Quatre employés - Budget annuel de 521 000 dollars	- Administration exemplaire - Sécurité publique sans profilage - Équité territoriale et économique
Commissaire à la langue française (2021)	- Mettre sur pied un comité sur la langue française - Suivre l'état d'avancement du plan d'action	- Relève du Bureau des relations gouvernementales et municipales - Un employé - Budget annuel de 270 000 dollars	- Exemplarité de l'administration municipale - Valorisation de la langue française - Inclusion en français
Comité de la Ville de Montréal sur la langue française (2022)	- Accompagner la Ville et renforcer son positionnement - Mobiliser la communauté - Sensibiliser les partenaires	- Relève du commissaire sur la langue française - 10 membres bénévoles	- Valorisation du français en culture, sports et loisirs - Valorisation du français en affaires - Francophonie
Conseil interculturel de Montréal (CIM) (2003)	- Conseiller la Ville sur les services et les politiques visant l'intégration et la participation des minorités à la vie montréalaise	- Relève du Service du Greffe - 15 membres bénévoles et deux employés - Budget annuel de 220 000 dollars	- Employabilité des minorités - Participation civique - Lutte contre la discrimination

5.2.3 Les instruments opérationnels montréalais en inclusion

Les principaux instruments opérationnels de la Ville de Montréal en matière d'inclusion sont le *Plan d'action 2018-2021 – Montréal inclusive*, le *Plan d'action en matière de développement social 2019-2020 – Rassembler Montréal*, le *Plan d'action solidarité, équité et inclusion 2021-2025*, ainsi que le *Plan d'action en matière de valorisation de la langue française 2021-2024*. Cette sous-section présente ces quatre plans d'action et analyse les mesures qu'ils prévoient à la lumière des grandes orientations définies par les instruments normatifs.

Le premier instrument opérationnel est le ***Plan d'action 2018-2021 – Montréal inclusive*** (BINAM, 2018), présenté en 2018 par l'administration de Valérie Plante. Conformément à la mission du BINAM, il a pour objectif de « créer les conditions permettant d'accélérer le processus d'intégration des nouveaux arrivants et pour maximiser leur pleine participation à la vie collective montréalaise » (BINAM, 2018, p. 2). Comme le prévoient les instruments normatifs de la municipalité, l'appartenance est pensée à l'échelle urbaine : la Ville « aspire à ce que tous les nouveaux arrivants qui choisissent de vivre à Montréal aient à leur disposition, dès leur arrivée, tous les moyens pour développer un sentiment d'appartenance afin de devenir des Montréalaises et Montréalais à part entière » (BINAM, 2018, p. 2). Pour ce faire, le plan identifie cinq enjeux auxquels répondre : l'intégration économique et l'emploi ; l'accès aux services municipaux et leur coordination et optimisation ; l'appui aux personnes à statut précaire, telles que les demandeurs d'asile ; l'accès à des logements de qualité et à la propriété ; ainsi que l'inclusion. Ces enjeux, qui constituent les priorités de la municipalité, font écho à l'importance accordée par le BINAM à l'insertion professionnelle et à l'accès aux services municipaux, indépendamment du statut juridique des personnes. Cette conception de l'inclusion se caractérise par l'absence de référence explicite aux dimensions culturelle et linguistique de ce processus.

Concrètement, le plan prévoit également quatre axes stratégiques. Le premier, une Ville exemplaire, porte sur l'administration municipale et vise notamment à assurer une plus grande représentativité au sein de la fonction publique et à garantir un accès équitable aux services publics. Le deuxième, une Ville accueillante et intégrante, concerne l'écosystème communautaire et a pour objectifs d'améliorer la coordination entre les acteurs de terrain et de développer des actions

concertées. Le troisième, une Ville inclusive, s'adresse à la société civile et cherche notamment à soutenir les nouveaux arrivants dans leur intégration socio-économique et à lever les obstacles à leur embauche. Le quatrième, une Ville responsable et engagée, cible les personnes à statut précaire et vise notamment à faciliter leur accès aux services municipaux et à élargir l'offre qui leur est destinée. Ces quatre axes stratégiques rappellent de nombreux éléments de la politique *Construire ensemble* et s'inscrivent dans sa continuité. Le plan d'action représente donc une actualisation de l'approche municipale face aux nouveaux enjeux plutôt qu'une rupture.

Le *Plan d'action 2018-2021* repose principalement sur le financement issu de l'entente entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec, que plusieurs acteurs jugent insuffisant pour relever les défis identifiés. Un fonctionnaire municipal francophone déclare au sujet des ressources allouées : « C'est marginal ! Des sommes semblables par rapport au défi, c'est insignifiant quasiment. Tout ce que tu peux faire, c'est aider plus que le gouvernement [du Québec] ne le fait déjà par rapport à tes priorités » (M4). Cette lecture est partagée par un membre francophone* du comité exécutif montréalais : « À l'époque, quand j'étais là, c'était un budget ridicule, le montant que le gouvernement du Québec transférait à la Ville de Montréal pour favoriser l'accueil et l'intégration des immigrants » (M5). Un fonctionnaire de la Ville de Montréal affirme également que la marge de manœuvre laissée à la Ville est limitée :

L'entente sur l'immigration, parmi toutes les ententes de « Réflexe-Montréal », ce n'était pas celle pour laquelle il y avait les montants les plus importants. Ce n'était pas celle aussi qui donnait le plus de liberté ou d'autonomie d'action à la Ville dans la mise en œuvre d'initiatives en faveur de l'intégration des nouveaux arrivants (M6).

Ces propos mettent en évidence une dépendance financière structurelle de la Ville à l'égard du gouvernement du Québec, qui limite sa capacité à définir de manière autonome les contours de son action en matière d'inclusion et qui restreint ses moyens d'action.

Conformément aux instruments normatifs, le *Plan d'action 2018-2021* prévoit plusieurs mesures visant, entre autres, le rapprochement interculturel, la lutte contre le racisme et les discriminations, ainsi que l'insertion socio-économique des nouveaux arrivants. Ces mesures constituent des instruments financiers par lesquels la Ville délègue la mise en œuvre de ses priorités à des acteurs communautaires, tout en encadrant les finalités poursuivies. Par exemple, le Programme Montréal interculturel (PMI) est lancé originellement en 2006 sous l'administration de Gérald Tremblay. Cet

appel à projets destinés aux organismes montréalais à but non lucratif « encourage les relations interculturelles et le sentiment d'appartenance à la collectivité montréalaise » (SDIS, 2019a, p. 32) par le biais de deux objectifs spécifiques : « encourager les échanges interculturels visant une meilleure compréhension et une meilleure communication entre les groupes d'origines culturelles diverses. Ce faisant dans le respect des droits de la personne et des valeurs démocratiques » ; et « sensibiliser les citoyens et citoyennes de Montréal à la diversité ethnoculturelle, de lutte contre le racisme et toute autre forme de discrimination » (SDSS, 2017b, p. 2). Doté d'un budget annuel de 325 000 dollars jusqu'en 2018 (SDIS, 2019b, p. 32), celui-ci a été porté à 474 000 dollars en 2019, puis augmenté progressivement jusqu'à 537 000 dollars en 2021, permettant de soutenir entre 30 et 40 initiatives par année (SDIS, 2022). Malgré l'augmentation progressive de son budget, le PIM demeure un instrument à portée limitée, privilégiant une logique d'incitation et de sensibilisation.

Une autre mesure phare du *Plan d'action 2018-2021* est le programme Montréal Inclusive (MI). Lancé en 2018, sous l'administration de Valérie Plante, cet appel à projets est destiné aux organismes montréalais à but non lucratif « qui œuvrent à l'édification d'une ville accueillante, intégrante et inclusive » (BINAM, 2021a, p. 2). Il soutient les initiatives structurantes, à fort impact social et d'envergure métropolitaine, qui favorisent la pleine inclusion des personnes immigrantes et racisées dans les milieux de vie et de travail. En ce sens, il présente deux orientations thématiques : le « rapprochement interculturel entre la société d'accueil et les personnes immigrantes » et la « lutte contre les discriminations et le racisme » (BINAM, 2021a, p. 2). Par exemple, un des objectifs de la première orientation est de « sensibiliser la société d'accueil montréalaise sur les enjeux de vivre-ensemble et de rapprochement avec les groupes ethnoculturels, en favorisant un leadership et la participation citoyenne des personnes immigrantes et racisées » (BINAM, 2021a, p. 3). De plus, les organismes sont invités à appliquer l'analyse différenciée selon les sexes dans une perspective intersectionnelle (ADS+) dans la conception et la mise en œuvre des projets présentés. En intégrant l'ADS+ et en ciblant explicitement les personnes racisées, le MI traduit un élargissement du cadrage municipal de l'inclusion, qui dépasse l'intégration des nouveaux arrivants au sens strict. L'entente 2021-2024 avec le MIFI prévoit 4,5 millions de dollars pour ce programme (SDIS, 2021a, p. 19).

Pour sa part, le programme Territoires d'inclusion prioritaires (TIP) est lui aussi lancé en 2018, sous l'administration de Valérie Plante. Cet appel à projets est destiné aux organismes à but non lucratif œuvrant en matière d'inclusion sociale et d'insertion économique, et établis dans l'un des huit territoires ciblés (BINAM, 2021b).⁸⁸ Tout comme le MI, il soutient des initiatives structurantes et à fort impact social visant la pleine inclusion des personnes immigrantes et racisées. S'il présente également les deux mêmes orientations thématiques, le TIP se distingue du MI à la lumière de son approche d'intervention territoriale, c'est-à-dire « axée sur la concertation, la mobilisation et le développement de partenariats à l'échelle locale » (BINAM, 2021b, p. 3). De plus, six conseillers en partenariat territorial de la Ville sont chargés d'accompagner les organismes dans le déploiement de leurs initiatives. L'approche territoriale et le travail des conseillers permettent à la Ville d'adapter son action selon les réalités du terrain, tout en renforçant son rôle de coordination. L'entente avec le MIFI prévoit 5 millions de dollars pour ce programme (SDIS, 2021a, p. 19).

Un dernier exemple de mesure incluse dans le *Plan d'action 2018-2021* est la Stratégie Montréal inclusive au travail (BINAM, 2020), lancée en 2019, par l'administration de Valérie Plante. Réalisée avec plusieurs partenaires externes et internes, dont le Service du développement économique de la Ville, la stratégie vise à « à créer un mouvement pour sensibiliser les Montréalaises et les Montréalais au fait que l'intégration économique des immigrants et des personnes dites racisées, c'est l'affaire de tous » (BINAM, 2018, p. 20). Elle traduit aussi l'importance que revêt l'insertion professionnelle pour la municipalité : « La Ville a fait de l'intégration économique des immigrants une priorité » (BINAM, 2020, p. 4). Cette stratégie se décline en trois volets : sensibiliser le grand public aux défis de l'intégration professionnelle des immigrants ; engager les représentants de la communauté d'affaires ; outiller les gestionnaires pour que leurs actions génèrent des effets concrets. Concrètement, la Ville a notamment organisé des campagnes publicitaires, comme la Journée portes fermées, produit une série de balados et mis en place une initiative d'accompagnement des entreprises en matière d'intégration professionnelle. Cette stratégie se distingue des instruments de redistribution financière, en mobilisant principalement des leviers cognitifs et symboliques qui visent à transformer les représentations et

⁸⁸ Les huit territoires d'inclusion prioritaires sont : Ahuntsic-Cartierville, Saint-Laurent et Pierrefonds-Roxboro, Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, Anjou et Saint-Léonard, Montréal-Nord, ainsi que Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension.

les pratiques. L'entente avec le MIFI prévoit 1,6 million de dollars pour cette initiative (SDIS, 2021a, p. 19).

Ainsi, le *Plan d'action 2018-2021* ne reconnaît qu'un seul niveau d'appartenance, celui à la Ville, sans envisager qu'un sentiment d'appartenance puisse également se construire à l'égard de l'identité collective québécoise. De plus, en mettant l'accent sur l'inclusion socio-économique, il tend à reléguer au second plan certaines dimensions pourtant centrales de l'inclusion et de la pleine participation, comme la connaissance des codes culturels de la société d'accueil et la maîtrise fonctionnelle du français comme langue commune. Cette société d'accueil n'est d'ailleurs jamais clairement définie. Par conséquent, le plan ne problématise pas les rapports entre majorité et minorités, alors même qu'ils structurent profondément la sociologie montréalaise. En somme, le plan d'action fait largement abstraction du cadre de l'interculturalisme québécois.

Des acteurs estiment que la logique d'action publique structurant l'intervention municipale en matière d'inclusion, caractérisée par la reconnaissance et la mobilisation du milieu communautaire ainsi qu'une dynamique partenariale de co-construction, se distingue de celle hiérarchique et centralisée du gouvernement québécois. Un fonctionnaire francophone de la Ville affirme :

Il y a vraiment une grosse dichotomie entre la « politique d'intégration », entre guillemets, au niveau provincial, puis la « politique d'intégration ou d'inclusion » au niveau municipal. Parce qu'en fait, c'est très « du haut vers le bas » au niveau provincial. Nous, on reconnaît la valeur des acteurs communautaires (M15).

De manière générale, les initiatives découlant du *Plan d'action 2018-2021* répondent avant tout aux réalités, aux objectifs et à la vision de l'inclusion de la municipalité, comme le souligne ce fonctionnaire francophone de la Ville : « C'est tourné vers une dimension montréalaise, selon moi, avant tout » (M24). Cette finalité peut toutefois générer des tensions avec le gouvernement du Québec et avec l'approche qu'il promeut. De manière générale, un fonctionnaire francophone du MIFI se montre critique des initiatives subventionnées par la municipalité, qui visent à célébrer la diversité ethnoculturelle plutôt que favoriser la rencontre interculturelle :

C'est sûr que, des fois, on a des incompréhensions. [...] Il y a des projets qui sont plus de nature folklorique [proposés par Montréal], où on leur rappelle que pour nous, ce n'est pas du vivre-ensemble. Donc, ce n'est pas dans nos normes [administratives de financement au ministère] (M42).

Certaines notions suscitent également la controverse, comme celle de « racisme systémique », que la Ville reconnaît, contrairement au gouvernement québécois. Un membre francophone* du comité exécutif explique avec exaspération cette situation :

Lorsqu'on a reconnu l'existence du racisme systémique, c'est sûr qu'on a commencé à recevoir des projets en lien avec la lutte au racisme systémique. Mais il fallait qu'on [ne] s'assure qu'aucun de ces projets financés ne mentionne la lutte au racisme [systémique]. Dès qu'il y en avait un qui le mentionnait, on était rappelé par [le gouvernement du] Québec, pour nous faire dire que ce projet-là, ça [ne] rentrait pas dans la vision du financement du BINAM, qui était pour l'inclusion des nouveaux arrivants et non pas la lutte au racisme (M20).

Cette interdiction est confirmée par un autre fonctionnaire francophone de la Ville : « On n'avait pas le droit de mettre [le mot] “racisme systémique” nulle part dans nos programmes » (M24).⁸⁹ Cette déclaration met en lumière une tension entre la perspective de la municipalité, qui conçoit le racisme comme un enjeu sociétal et structurel, et celle du gouvernement du Québec, qui tend indirectement à réduire ce phénomène à sa seule expression individuelle.

Un deuxième instrument opérationnel est le *Plan d'action en développement social 2019-2020 – Rassembler Montréal* (SDIS, 2019b). Présenté en 2019 par l'administration de Valérie Plante, ce plan découle directement de la politique *Montréal de tous les possibles* ! Il présente trois axes, dont un sur la cohabitation harmonieuse, comprise comme le résultat de l'inclusion et du respect de la diversité. Cet axe vise notamment la lutte contre les discriminations et le rapprochement interculturel, lequel comprend quatre actions (SDIS, 2019b, p. 20) : « concevoir une stratégie d'intervention en matière de rapprochement interculturel et de valorisation de la diversité ethnoculturelle » ; « soutenir des projets favorisant le rapprochement interculturel » ; « actualiser les pratiques de reconnaissance des communautés ethnoculturelles » ; et « soutenir des projets pour les jeunes les plus vulnérables socialement et économiquement ». Ces actions s'inscrivent clairement dans le paradigme pluraliste de la Ville en matière d'inclusion. Elles traduisent une volonté municipale de combiner valorisation de la diversité et réduction des inégalités, même si la portée opérationnelle de ces actions n'est pas détaillée.

⁸⁹ À cet égard, l'approche québécoise en matière d'inclusion, telle qu'elle s'est développée depuis les années 1960 sous différents gouvernements, ne s'oppose pas en soi à la reconnaissance du racisme systémique. Cette opposition relève plutôt de la préférence idéologique du gouvernement de la CAQ, qui tend à interpréter ce concept comme une critique, voire comme une mise en accusation, du groupe majoritaire francophone.

Un troisième instrument opérationnel est le *Plan d'action solidarité, équité et inclusion 2021-2025* (SDIS, 2021b). Présenté par l'administration de Valérie Plante en 2021, ce plan traduit l'une des quatre grandes orientations du *Plan stratégique Montréal 2030* et s'inscrit dans la continuité de la politique *Montréal de tous les possibles !* Le plan reconnaît la diversité comme une composante de l'ADN de Montréal et définit l'objectif général de la Ville, soit son engagement à « promouvoir la pleine inclusion de toutes les personnes et lutter contre l'exclusion » et « à transformer les pratiques de la Ville afin de soutenir les personnes en situation de vulnérabilité dans leurs défis, de répondre à leurs aspirations et, enfin, d'ouvrir pleinement la voie à leur contribution à notre communauté » (SDIS, 2021b, p. 14). Fondé sur une approche des droits de la personne, le plan est organisé selon trois échelles d'intervention : des individus, du quartier et de la métropole. La structuration par échelle traduit une volonté de cohérence et de transversalité de l'action publique.

À l'échelle des quartiers, deux ensembles d'actions découlant du *Plan d'action 2021-2025* touchent spécifiquement le vivre-ensemble (SDIS, 2021b, p. 49-50) : « bonifier l'initiative des Territoires d'inclusion prioritaire (TIP) où s'établissent une majorité de personnes nouvelles arrivantes », notamment par le « financement et [le] développement d'initiatives structurantes à l'échelle locale pour favoriser le rapprochement interculturel » ; et « prolonger et améliorer les programmes de financement favorisant le rapprochement interculturel », notamment le PMI et le MI. Le plan rappelle ainsi les mesures structurantes de la Ville en matière d'inclusion. De plus, la lutte contre le racisme et les discriminations systémiques constitue l'une de ses cinq grandes ambitions, soit : « Une Ville exemplaire qui agit de manière cohérente et transversale contre toutes les formes de discriminations systémiques » (SDIS, 2021b, p. 36). Deux ensembles d'actions concernant spécifiquement cet enjeu sont prévus à l'échelle individuelle, entre autres l'élaboration et la mise en œuvre d'initiative de « lutte contre le racisme, pour et avec la communauté » (SDIS, 2021b, p. 46). Deux autres sont envisagés à l'échelle de la métropole, notamment la conception « des actions transversales et des mesures structurantes de lutte contre le racisme en agissant sur les pratiques institutionnelles » (SDIS, 2021b, p. 54). Cette ambition marque un changement de paradigme par rapport aux instruments opérationnels antérieurs, qui privilégiaient surtout le rapprochement interculturel ou lui accordaient une importance équivalente.

Le *Plan d'action 2021-2025* identifie les « personnes racisées » comme l'un des principaux publics cibles de l'intervention municipale, témoignant d'un passage d'une approche universaliste, axée sur l'ensemble des groupes culturels et misant sur leurs interactions, à une approche différenciée. Cette orientation se traduit concrètement par des initiatives visant à lever les obstacles structurels auxquels ces populations sont confrontées. Un fonctionnaire francophone de la municipalité souligne : « Je pense que les actions de la Ville, c'est beaucoup d'aider nos plus démunis, d'où [l'accent mis sur] la solidarité » (M14). Dans le même esprit, un membre francophone* du comité exécutif ajoute : « Beaucoup de nos programmes s'axent sur comment on peut enlever les obstacles vécus. [...] Donc on crée des programmes pour pouvoir soutenir les organismes qui aident ces populations-là » (M20). En mettant l'accent sur la reconnaissance de la diversité et en orientant principalement son action vers les minorités racisées, le *Plan d'action 2021-2025* laisse dans l'ombre une dimension essentielle de l'inclusion, soit les rapports interculturels avec la majorité francophone. Or, ces interactions peuvent contribuer à réduire les préjugés et à lever certaines barrières à la pleine participation des minorités.

Le *Plan d'action en matière de valorisation de la langue française 2021-2024* est présenté en 2021, par l'administration de Valérie Plante. Pour la Ville, il vise à « réaffirme[r] l'importance qu'elle accorde au français comme langue officielle et commune, tout en préservant les droits culturels et linguistiques de la communauté anglophone, des communautés culturelles et des nations autochtones » (Ville de Montréal, 2021b, p. 6). Pour ce faire, le plan mise sur la valorisation et le rayonnement de la langue française autour de trois axes et 24 actions. Le premier axe, consacré à l'exemplarité, interpelle les services et unités administratives de la Ville, afin d'assurer le respect de la Charte de la langue française. Le deuxième axe porte sur la valorisation et vise la promotion du français sur le territoire de la métropole, dans les champs de compétence municipaux. Il vise entre autres à « créer des liens entre différentes communautés culturelles autour de la langue française et de susciter chez divers publics un intérêt de nature à provoquer un attachement et un sentiment d'appartenance à la société québécoise francophone » (Ville de Montréal, 2021b, p. 9). Parmi ses actions, il y a le soutien à la francisation et à la promotion du français dans les Maisons de la culture et le réseau des bibliothèques. Le troisième axe a trait à l'inclusion et touche plus spécifiquement la valorisation de la langue française auprès des nouveaux arrivants. La municipalité prévoit notamment la diffusion d'une stratégie de promotion

du français auprès des personnes immigrantes, la mobilisation de la société civile autour des enjeux linguistiques, ainsi que l'animation en français des milieux de vie, notamment par le développement de programmes d'apprentissage de la langue. Le plan déclare à cet effet : « En adoptant le principe d'interculturalisme, la Ville de Montréal oriente les actions d'inclusion de son administration afin de faciliter les interactions, les échanges et les partages en français au sein de la population montréalaise » (Ville de Montréal, 2021b, p. 14).

Le *Plan d'action 2021-2024* s'appuie notamment sur un maigre budget de 270 000 dollars en 2021 (CMCE, 2021), ainsi que sur l'annonce en 2023 d'un soutien financier de 1,5 million de dollars accordé par le ministère de la Langue française du Québec (Cabinet du ministre de la Langue française, 2023). Les ressources allouées, très modestes, suggèrent que le plan doit être compris avant tout comme un instrument symbolique plutôt que structurant, permettant à la Ville de présenter, à peu de frais, sa vision de la francophonie montréalaise et de démontrer, du moins en apparence, son respect de ses obligations légales sur le plan linguistique. Il constitue le premier engagement explicite et structuré de la municipalité en matière de langue française.⁹⁰ Un conseiller politique francophone du comité exécutif de la Ville déclare :

C'est comme s'il n'y avait pas une vision ou une politique transversale. [...] Nous, on a envie d'articuler une politique qui vient réaffirmer le caractère francophone de la Ville, mais en étant sensible à la communauté anglophone historique qui est omniprésente à Montréal (M33).

Cette affirmation illustre la complexité de la démarche municipale, qui doit concilier le bilinguisme sociologique de la métropole avec le caractère institutionnellement francophone de la Ville. Le plan d'action avait pour objectif de proposer une vision proprement montréalaise en matière de langue française, notamment par contraste avec celle du gouvernement du Québec. Un membre francophone* du comité exécutif montréalais soutient :

Une des choses qui volontairement, nous, il fallait qu'on assoie, c'était que notre vision de la francophonie n'était pas celle de François Legault. Quand on parle de langue française, ce n'est pas ce que [le gouvernement du] Québec dit au niveau de la langue française. Quand Valérie [Plante] parlait aux communautés anglophones, il y avait tout un vocabulaire qu'on utilisait, sur le dossier de la langue française, pour clairement signifier qu'on n'est pas dans les mêmes eaux que notre gouvernement (M19).

⁹⁰ Les orientations que ce plan présente rejoignent la vision exposée dans le *Guide d'accueil à l'intention des personnes nouvellement arrivées – Découvrir et vivre Montréal* : « Le français est la langue officielle de communication entre la Ville et ses citoyens. Il est un symbole d'appartenance à la société montréalaise et demeure le principal outil de communication de tous les citoyens » (SDSS, 2016, p. 19).

La prise en compte de la communauté anglophone explique pourquoi le plan porte sur la « valorisation » plutôt que sur la « défense » de la langue française, et adopte une perspective incitative et promotionnelle plutôt que contraignante.

Les instruments formels de la municipalité insistent explicitement sur l'exemplarité de la Ville en matière de langue française et sur le respect du cadre juridique québécois. Cependant, ses pratiques quotidiennes montrent qu'elle adopte une certaine souplesse et un particularisme quant à l'usage des langues dans ses communications avec les citoyens et la société civile. Toutefois, le cadre légal limite pourtant les communications dans d'autres langues que le français à des catégories précises, notamment les personnes ayant fréquenté l'école publique anglaise, les Autochtones et les immigrants arrivés depuis moins de six mois. D'une part, l'administration publique s'exprime parfois en anglais pour rejoindre certaines populations. Un fonctionnaire francophone de la Ville donne l'exemple des consultations publiques menées par la municipalité : « On veut s'assurer que si on fait une consultation, qu'on puisse entendre les anglophones. Fait qu'on traduisait dans ce temps-là. On traduit le plus possible tous les documents. On essaie de rendre ça accessible au milieu anglophone aussi » (M24). Cette idée d'accessibilité linguistique est également au cœur du propos de cet autre fonctionnaire francophone de la Ville, qui déplore les limitations apportées par les lois linguistiques québécoises : « On n'est plus capable de rejoindre certains segments de notre population » (M14). Il ajoute : « On [ne] peut plus communiquer en anglais à travers des écrits officiels. Il y a donc différents moyens détournés à travers lesquels on réussit à le faire ». Ce type de pratique montre que la Ville privilégie une certaine approche en matière d'inclusion, où la communication en anglais est tolérée pour assurer l'accès aux services et la participation citoyenne. C'est dans ce même esprit que le CIM (2020) recommande, au nom de la lutte contre la discrimination et l'exclusion, que la Ville rende sa documentation et ses services disponibles dans les quatre ou cinq langues les plus parlées sur l'île. Si une telle recommandation semble, à première vue, relever d'une logique de multilinguisme institutionnel, elle favoriserait en pratique l'anglais, compte tenu de la sociologie linguistique montréalaise.

Cette tension entre, d'un côté, la promotion et la protection du français comme langue commune et, de l'autre, la souplesse linguistique propre à une métropole cosmopolite conduit à un positionnement municipal ambigu. Un fonctionnaire francophone de la Ville affirme :

Par exemple, il y a plusieurs organismes anglophones qui demandent [à la municipalité] que les documents soient soit traduits [en anglais], que quand on fait des rencontres, qu'il y ait de la traduction. L'administration actuelle, elle dit « oui » souvent [...] et à chaque fois, j'ai l'impression que l'administration est *challengee*, parce qu'il n'y a pas un positionnement fort là-dessus. [...] Et on en finance beaucoup de groupes dans le [secteur] social. Il y a des groupes anglophones, puis ça revient constamment. Puis à chaque fois, on se pose la question : « Est-ce qu'on peut traduire ? » Ce n'est pas normal que comme organisation, il n'y ait pas une position ferme, en disant : « Il n'y a pas de traduction. C'est aux organisations comme personnes morales qui sont financées par les deniers publics à connaître la langue commune et être capables de communiquer avec la langue commune » (M26).

Cette approche amène également un membre francophone d'une instance consultative montréalaise, à déclarer que la promotion de la langue française ne constitue pas une priorité de la Ville de Montréal : « Il n'y a pas de refus abrupt [de tenir compte du français]. C'est plutôt une résistance passive de l'administration » (M25). En témoigne également l'absence de traduction en mesures concrètes du principe d'interculturalisme, pourtant au cœur du *Plan d'action 2021-2024*, selon ce conseiller politique francophone* du comité exécutif montréalais :

Il n'y a pas eu des outils qui ont été mis en place pour s'assurer de l'adoption d'une politique d'interculturalisme [à la Ville]. C'est plus une posture et un principe qui a été réaffirmé. Des fois, les mots aussi font du bien. Est-ce que l'administration a ensuite posé des gestes en ce sens-là ? Je ne pense pas que ça ait tant changé la posture de l'administration (M33).

D'autre part, les élus municipaux sont parfois amenés à communiquer en anglais, tant au quotidien que dans le cadre institutionnel, avec des citoyens, qui ne sont pas formellement tenus de s'exprimer exclusivement en français avec la Ville. Un fonctionnaire francophone* de la Ville explique au sujet des séances du conseil d'arrondissement : « Le conseil est tenu en français. Toutefois, si j'ai un citoyen qui pose une question en créole, on va traduire pour que tout le monde comprenne. On va donner la réponse en français et en créole » (M10). Dans le même registre, un membre francophone* du comité exécutif montréalais décrit les dynamiques linguistiques propres à son rôle de politicien :

Un francophone qui [ne] comprend pas l'anglais et qui vient dans nos conseils d'arrondissement pourrait avoir de la misère à comprendre une bonne partie du conseil. Dans le fond, la politique, la pratique usuelle de nos conseils d'arrondissement, c'est que si une personne me pose une question en anglais, je réponds en anglais. Si une personne me pose une question en français, je réponds en français. Ça, c'est pour la période de questions des citoyens, qui durent historiquement beaucoup de temps. [...] Sauf que toute la partie officielle de notre conseil se passe en français, c'est-à-dire l'adoption des sommaires décisionnels et la documentation. [...]

Je pense qu'il y a du bon dans le fait qu'on ait un cadre qui nous demande d'interagir en français [à Montréal], parce que je pense que ça pourrait prendre le bord [...] Au conseil municipal, ce qui m'étonne parfois, c'est que j'ai plusieurs collègues qui vont faire de longues prises de parole en anglais quand ils veulent que les médias anglophones reprennent leur parole ou quand ils sont plus

confortables, parce que c'est une prise de parole qui vient du cœur, puis que c'est la langue avec laquelle ils sont le plus à l'aise. [...]

Dans mes activités de représentation [politique], je dis souvent à mon équipe, dans les discours qu'elle me fait : « Commencez toujours mes discours en français. » Puis après ça, dépendamment du groupe que je rencontre, mon discours va être plus ou moins en français, plus ou moins en anglais, ou bilingues. C'est sûr que je me retrouve beaucoup dans des activités de représentation où la plupart des gens parlent l'anglais, parce que je vais dans la communauté philippine, je vais dans les communautés des Caraïbes. Et je me retrouve parfois à faire complètement des discours, à part la partie de bienvenue ou de salutation, en anglais (M38).

La communication bilingue des élus municipaux illustre la tension entre l'impératif et l'obligation légale de préserver le caractère francophone de la métropole et les exigences pragmatiques de représentation auprès de certains groupes.

En somme, l'analyse des instruments opérationnels de la Ville en matière d'inclusion montre comment ses orientations se traduisent concrètement dans les plans d'action (voir le *Tableau 35*). Les plans *Montréal inclusive* et *Rassembler Montréal* visent à créer les conditions permettant aux immigrants et aux minorités ethnoculturelles de s'épanouir et participer pleinement à la vie montréalaise. Le *Plan d'action solidarité, équité et inclusion 2021-2025* poursuit le même objectif, mais le formule différemment : réduire les inégalités socio-économiques et de lever les obstacles rencontrés par les publics vulnérables, en particulier les personnes immigrantes et racisées. Les trois plans ciblent principalement le rapprochement interculturel, sans mentionner les rapports majorité-minorités, et la lutte contre le racisme et les discriminations, ce dernier thème tendant toutefois à primer sur le premier.

L'inclusion sur les plans culturel et linguistique à un groupe de référence est absente de ces plans ou secondaire. Le *Plan d'action en matière de valorisation de la langue française 2021-2024* constitue une exception, mais sa portée demeure limitée et essentiellement symbolique. En témoignent notamment les ressources allouées par la Ville au commissaire à la langue française pour le mettre en œuvre. De plus, un décalage apparaît entre, d'une part, le devoir d'exemplarité de la Ville quant à l'usage du français auprès des citoyens et de la société civile, qu'impose la *Charte de la langue française*, et, d'autre part, ses pratiques quotidiennes qui tiennent compte de

la réalité bilingue et pluriculturelle de Montréal et de la présence historique d'une importante communauté anglophone.

La logique d'action publique de la Ville présente deux caractéristiques notables. D'une part, ses instruments opérationnels en matière d'inclusion sont principalement financés dans le cadre de l'entente conclue avec le gouvernement du Québec. Si ce soutien limite quelque peu son autonomie dans la définition des priorités et dans l'ambition de ses moyens d'action, il lui permet néanmoins de développer des programmes et de soutenir des initiatives qui répondent aux réalités du terrain. D'autre part, cette logique repose sur l'appui au milieu communautaire, à qui la mise en œuvre concrète des orientations municipales est en grande partie déléguée. Montréal assure ainsi la concertation, la coordination et le financement d'un écosystème d'organismes de proximité, comme l'illustrent le PMI, le MI et le TIP.

Tableau 35. Instruments opérationnels montréalais en matière d'inclusion

Instruments opérationnels	Principaux objectifs	Exemples de mesures
<i>Plan d'action 2018-2021 – Montréal inclusive (2018)</i>	- Créer les conditions permettant d'accélérer le processus d'intégration des nouveaux arrivants et pour maximiser leur pleine participation à la vie collective montréalaise	- Programme Montréal interculturel (PMI) - Programme Montréal Inclusive (MI) - Programme Territoire d'inclusion prioritaire (TIP) - Stratégie Montréal inclusive au travail
<i>Plan d'action en matière de développement social 2019-2020 – Rassembler Montréal (2019)</i>	- Cohabitation harmonieuse : lutte contre les discriminations et le rapprochement interculturel	- Stratégie d'intervention en matière de rapprochement interculturel et de valorisation de la diversité ethnoculturelle - Actualisation des pratiques de reconnaissances des communautés ethnoculturelles
<i>Plan d'action solidarité, équité et inclusion 2021-2025 (2021)</i>	- Promouvoir la pleine inclusion de toutes les personnes et lutter contre l'exclusion - Transformer les pratiques de la Ville afin de soutenir les personnes en situation de vulnérabilité	- Bonifier l'initiative des TIP - Améliorer le PMI et le MI - Création du Bureau de la commissaire à la lutte au racisme et aux discriminations systémiques

<i>Plan d'action en matière de valorisation de la langue française 2021-2024 (2021)</i>	- Réaffirme l'importance que la Ville accorde au français comme langue officielle et commune, tout en préservant les droits culturels et linguistiques de la communauté anglophone, des communautés culturelles et des nations autochtones	- Mise en conformité de la Ville avec la <i>Charte de la langue française</i> - Soutien à la francisation des nouveaux arrivants - Promotion du français dans les Maisons de la culture et les bibliothèques
---	--	--

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons analysé les représentations identitaires qui sous-tendent les politiques publiques élaborées et mises en œuvre par le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Plus précisément, nous avons mis en lumière, d'une part, les paramètres institutionnels définis par les gouvernements fédéral et provincial qui encadrent l'intervention de la métropole et, d'autre part, la manière dont les principaux instruments municipaux sont structurés par les différents cadres de pensée en matière d'inclusion.

Dans un premier temps, nous avons montré comment les autorités publiques canadiennes et québécoises balisent l'intervention de la Ville de Montréal en matière d'inclusion. L'analyse de la répartition des compétences, du régime linguistique et des orientations en matière d'immigration et d'inclusion de ces deux ordres de gouvernement met en lumière deux approches sociopolitiques différentes. D'une part, le gouvernement fédéral fait reposer sa vision sur le multiculturalisme et le bilinguisme officiel, qui définit le Canada par sa diversité ethnoculturelle constitutive et reconnaît l'égalité de statut entre le français et l'anglais. Même s'il n'est pas formellement responsable de l'accueil et de l'inclusion des immigrants, ses orientations connaissent un rayonnement partout au pays grâce à leur traduction dans plusieurs programmes. D'autre part, le gouvernement québécois fait reposer sa vision sur une approche de convergence culturelle, ou d'interculturalisme, et sur la primauté du français, qui base la culture commune sur l'héritage de la majorité francophone et fait du français la principale langue de la communication interculturelle, de la vie publique et des institutions. Même s'il est formellement responsable de l'accueil et de l'inclusion des immigrants, ses orientations sont soit faiblement institutionnalisées ou en tension avec la réalité sociologique de Montréal, du pays et du continent concernant l'anglais. La Ville de Montréal doit donc naviguer dans un contexte institutionnel où se superposent à la fois des

contraintes formelles, comme les règles imposées par Québec, et informelles, comme le rayonnement idéologique d'Ottawa, ou la réalité démographique de sa population.

Dans un deuxième temps, nous avons montré que les instruments d'action publique municipaux en matière d'inclusion s'inscrivent dans un cadre de pensée montréalais. En effet, l'étude du contenu de plusieurs instruments normatifs permet de mettre en lumière les orientations d'un cadre proprement montréalais, formalisé au début des années 2000. Celui-ci reconnaît le cosmopolitisme propre à la ville comme une source de richesse à valoriser, promeut le dialogue interculturel entre des citoyens égaux, dénué de toute culture de référence, interdit les discriminations sous toutes ses formes, soutient la pleine participation à la vie montréalaise, vise un accès équitable aux services municipaux et fait de la résidence sur le territoire de la municipalité le principal critère d'appartenance. L'examen des principaux instruments organisationnels et opérationnels permet de conclure que ces orientations ont été reprises par l'ensemble des administrations, quoique hiérarchisées différemment. En témoignent l'accent mis par l'administration de Denis Coderre sur l'intégration économique avec la création du BINAM et le *Plan d'action 2018-2021 – Montréal inclusive*, ou encore l'insistance de l'administration de Valérie Plante sur la lutte contre le racisme et les discriminations avec l'établissement du BRDS et la présentation du *Plan d'action solidarité, équité et inclusion 2021-2025*.

L'examen des instruments normatifs, organisationnels et opérationnels met en évidence une insistance constante sur la valorisation de la diversité ethnoculturelle, le rapprochement interculturel et la lutte contre le racisme et les discriminations. La formulation des enjeux et les objectifs généraux sont présentés, la définition des missions et des mandats des structures administratives et consultatives, de même que la description des mesures et des programmes sous-tendent une conception implicite de l'inclusion dans laquelle aucun groupe ne se voit conférer de préséance symbolique sur les autres. Cette conception s'inscrit dans une représentation de Montréal comme métropole cosmopolite, où les différentes composantes culturelles sont reconnues et mises en valeur sur un pied d'égalité. Cette orientation trouve une illustration éloquent dans la manière dont la municipalité aborde la question linguistique. Le *Plan d'action en matière de valorisation de la langue française 2021-2024* illustre cette posture, en privilégiant une logique de « valorisation » du français plutôt que de « défense », et ce, dans le respect des

droits culturels et linguistiques de la communauté anglophone, des communautés culturelles et des nations autochtones. Dans cette perspective, le français est présenté comme la langue commune d'une francophonie montréalaise conçue de manière inclusive, dépassant l'ancrage exclusif du groupe culturel majoritaire.

Conclusion de la partie II

Le contexte institutionnel canadien permet la cohabitation, voire la concurrence, de trois cadres de pensée relativement distincts en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Montréal : l'un canadien, l'autre québécois, le troisième montréalais. Reposant sur des identités collectives globales en partie différentes, ces cadres structurent le contenu des principaux instruments d'action publique en matière d'inclusion, qui sont déployés à l'échelle de la municipalité par le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. La traduction, sur un même territoire, de cadres de pensée plus ou moins discordants en instruments peut générer des tensions normatives entre les acteurs chargés de leur élaboration et de leur mise en œuvre. Alors que les cadres canadien et québécois entrent fréquemment en tension, les orientations montréalaises en matière d'inclusion empruntent à certains éléments du premier tout en se distinguant, sur plusieurs aspects, du second. La dépendance institutionnelle de la municipalité à l'égard de la province engendre d'importantes tensions, qui révèlent des conceptions divergentes de l'inclusion. Elles sont particulièrement saillantes dans quatre débats : (1) les enjeux linguistiques ; (2) les rapports entre majorité et minorités ethnoculturelles ; (3) la question de la laïcité de l'État ; et (4) la reconnaissance du racisme systémique. Cette conclusion partielle permet d'explicitier les tensions au cœur de ces débats, telles qu'elles ressortent des chapitres 4 et 5. Elle répond à la question de recherche sur l'articulation entre les cadres de pensée présentée dans l'introduction générale de cette thèse : Comment les cadres de pensée en matière d'inclusion entrent-ils concrètement en tension à Montréal ?

Le premier débat suscitant des tensions porte sur les **enjeux linguistiques**, plus particulièrement sur les désaccords entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec quant à la manière de promouvoir le français et d'encadrer l'usage de l'anglais. D'une part, plusieurs acteurs soulignent que les autorités québécoises et montréalaises conçoivent différemment leur engagement pour la protection et la valorisation de la langue française. L'approche de la municipalité est généralement perçue, autant par les acteurs provinciaux que municipaux, comme plus ambiguë, mais aussi comme moins ambitieuse. Ces différences ne signifient toutefois pas nécessairement l'absence d'objectifs communs quant à la valorisation du français, mais plutôt des désaccords sur les modalités et l'intensité de l'intervention publique. Un conseiller francophone au comité exécutif

montréalais illustre bien cette différence : « Pour l’imager, j’ai l’impression qu’à la Ville, la vision était davantage la carotte que le bâton. Et à Québec, plus le bâton que la carotte » (M33). Dans la même logique, il convient de revenir sur l’affirmation d’un membre francophone* du comité exécutif montréalais :

Une des choses qui volontairement, nous, il fallait qu’on assoie, c’était que notre vision de la francophonie n’était pas celle de François Legault. [...] Quand Valérie [Plante] parlait aux communautés anglophones, il y avait tout un vocabulaire qu’on utilisait, sur le dossier de la langue française, pour clairement signifier qu’on n’est pas dans les mêmes eaux que notre gouvernement (M19).

Quant à l’engagement moindre de la municipalité pour le français, un fonctionnaire francophone montréalais constate : « Il y a une frilosité de l’affirmer au-delà du slogan “Montréal métropole francophone [des Amériques].” C’est dans les gestes du quotidien que c’est difficile à affirmer » (M26). Cette perspective se dégage également du témoignage d’un conseiller politique francophone du gouvernement du Québec, qui ironise à propos de l’utilisation du financement de l’entente Ville-MIFI : « Vous regardez les programmes qu’ils faisaient avec 12 millions [de dollars], puis la mesure la plus structurante pour le fait français, c’était l’escouade vélo pour distribuer des tracts en français pour dire qu’il y a des livres à la bibliothèque » (M28).

D’autre part, la Ville de Montréal adopte et revendique une certaine flexibilité quant à l’usage de l’anglais comme langue de service et de communication. Cette « approche quasiment bilingue » (M35) constitue une source de tension avec le gouvernement du Québec. À l’instar d’autres acteurs, un membre francophone* du comité exécutif montréalais affirme au sujet du recours à l’anglais : « Pour ce qui en est des prestations de services, je serais de l’avis de Monsieur [Denis] Coderre, c’est-à-dire “là où le nombre le justifie”, pour avoir cette souplesse-là » (M5). Ce faisant, cet acteur reprend, consciemment ou non, la logique du bilinguisme officiel canadien ainsi que l’esprit de l’article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui conditionne l’accès des minorités anglo-québécoise et franco-canadiennes à l’école dans leur langue. Plusieurs acteurs évoquent également les critiques formulées par la mairesse Valérie Plante dans le cadre des consultations publiques sur le projet de loi 96, qui renforce la *Charte de la langue française*. Au premier chef, elle exprime les préoccupations de la Ville quant à l’usage exclusif du français dans les communications avec les citoyens. Un fonctionnaire francophone montréalais dénonce cette loi : « Quand vous avez une loi comme ça, ça se voit que c’est une incompréhension totale des enjeux ne serait-ce que locaux à Montréal » (M15). Il convient de revenir sur cette affirmation de

l'un de ses collègues, déjà citée précédemment : « On [ne] peut plus communiquer en anglais à travers des écrits officiels. Il y a donc différents moyens détournés à travers lesquels on réussit à le faire » (M14). La posture de la Ville de Montréal sur le plan linguistique peut s'expliquer par plusieurs facteurs, dont la présence d'une importante communauté anglophone et l'absence de compétence municipale concernant la promotion du français, qui complique la responsabilisation de la municipalité.

Le deuxième débat concerne les conceptions divergentes qu'ont le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal des **rappports entre la majorité et les minorités**. Plusieurs acteurs soulignent notamment la tendance de la municipalité à mettre l'accent sur la valorisation des minorités ethnoculturelles au détriment de la majorité francophone, voire à célébrer la diversité en soi, sans la rattacher à un cadre national québécois commun. D'une part, certains d'entre eux observent et déplorent la place marginale qu'occupe la majorité francophone dans le discours et les instruments de la Ville en matière d'inclusion. Cette remarque d'un conseiller politique francophone du comité exécutif montréalais, mobilisée plus haut, mérite d'être rappelée ici : « L'administration Coderre était vraiment dans [une logique] "on est tous égaux, puis il n'y a pas de majorité historique francophone." On l'évacue complètement. C'était très, très *Canadian* dans sa vision » (M33). La place limitée qui est accordée à ce groupe, pourtant majoritaire à l'échelle de la province, est également visible dans les politiques et les plans d'action, qui tendent à présenter Montréal principalement comme la somme de vagues migratoires successives. Autrement dit, contrairement à l'approche québécoise, la majorité francophone ne constitue pas le groupe de référence dans le discours officiel de la Ville. Il n'y en aurait même aucun, à l'instar de la perspective canadienne, qui promeut plutôt la vision d'une mosaïque de cultures où le référent collectif commun est moins explicitement défini. Cette situation s'explique notamment par la composition même de la population montréalaise, marquée par la cohabitation des francophones — le groupe le plus nombreux, mais qui ne forme pas une majorité absolue — avec une importante communauté anglophone et plusieurs minorités ethnoculturelles. Cette réalité démographique et électorale en vient à être prise en compte par la classe politique municipale.

D'autre part, plusieurs acteurs constatent que la Ville de Montréal met plutôt l'accent sur la célébration de la diversité ethnoculturelle, ce qui contraste avec l'approche préconisée par Québec

qui privilégie la rencontre interculturelle. Il est utile de rappeler les propos déjà cités d'un membre francophone* du comité exécutif montréalais, qui explique à cet égard le rapprochement entre les pratiques des élus municipaux et le multiculturalisme canadien :

Comme élu, de façon générale, tu es souvent invité à participer à des conférences et à des événements pour souligner [par exemple] la journée de l'indépendance d'Haïti [...] mais beaucoup dans une approche très multiculturelle, où on vient rencontrer une communauté qui célèbre un événement en lien avec la communauté [uniquement]. On est là pour souligner l'apport de la communauté à la société montréalaise (M19).

Dans le même esprit, un membre francophone* d'une instance consultative montréalaise explique :

Quand on célèbre, par exemple, le Mois de l'histoire des Noirs ou bien quand on célèbre le Mois du patrimoine asiatique, on va célébrer quand même des communautés. [...] Force est de constater, surtout à Montréal, on va reconnaître et célébrer [surtout] d'autres communautés [...] Dans leur reconnaissance, on va tendre vers une juxtaposition des communautés culturelles (M32).

Cette manière d'appréhender l'inclusion s'éloigne à certains égards des représentations plus interactionnistes généralement associées à l'approche québécoise. La déclaration de ce fonctionnaire francophone du MIFI au sujet de certains projets que la municipalité voulait soutenir dans le cadre du PAC mérite d'être rappelée : « Il y a des projets qui sont plus de nature folklorique [proposés par Montréal], où on leur rappelle que pour nous, ce n'est pas du vivre-ensemble. Donc ce n'est pas dans nos normes [administratives de financement au ministère] » (M42). Ce témoignage illustre les divergences dans la manière dont certains acteurs provinciaux et municipaux définissent les formes d'activités jugées légitimes en matière de vivre-ensemble et d'inclusion.

Le troisième débat porte sur la **question de la laïcité de l'État**, plus particulièrement sur l'opposition affichée de la Ville de Montréal aux lois adoptées en la matière sous les gouvernements québécois successifs. Ce débat est probablement le plus tendu des quatre. En témoigne le fait que le conseil municipal montréalais se soit prononcé à l'unanimité contre le projet de loi 60 sur la *Charte des valeurs* en novembre 2013, proposé par un gouvernement péquiste, et le projet de loi 21 sur la laïcité de l'État en avril 2019, présenté par un gouvernement caquiste. Ces projets, dont le second fut adopté, visaient notamment à interdire le port de signes religieux pour certaines catégories d'emploi public, tels que les juges, les policiers et les enseignants. D'une part, plusieurs acteurs perçoivent ce positionnement municipal comme un parti pris de la classe politique montréalaise envers l'approche canadienne et un rejet de la vision québécoise. Les

propos, déjà mobilisés, de ce fonctionnaire municipal francophone au sujet de l'adhésion au multiculturalisme éclairent cet enjeu :

Ça s'exprime à travers le refus de la *Charte des valeurs*. [...] Ça s'exprimait que l'exécutif ne pouvait pas avoir lieu le samedi, parce qu'il y avait un membre, il y avait un des trois juifs qui était là, qui était très pratiquant. Et lui, le samedi, c'était [le] shabbat (M4).

Un membre francophone* du comité exécutif montréalais revient pour sa part sur l'unanimité entourant l'opposition envers les projets de loi québécois : « Je ne connais pas beaucoup d'élus municipaux qui étaient en faveur de la loi 21 » (M5). Au contraire, la municipalité promeut une « laïcité ouverte », qui n'étend pas le principe de neutralité religieuse aux employés du secteur public et adopte une approche plus souple à l'égard des accommodements religieux.

D'autre part, certains acteurs soulignent que les prises de position de la Ville de Montréal, particulièrement en matière de laïcité, ont directement nui à sa relation avec le gouvernement du Québec. À cet effet, un fonctionnaire montréalais francophone soutient :

Ce n'est pas un secret que dans plusieurs domaines, la Ville n'a pas la même orientation idéologique que le gouvernement [du Québec]. [...] À partir du moment où la Ville est sortie [publiquement] très fort contre la *Loi sur la laïcité* [de l'État], c'est sûr que ça n'incite pas le gouvernement à trop, après ça, collaborer avec la Ville dans ces dossiers-là. Ou à tout le moins, à ne pas trop débloquer de l'argent pour des ententes [avec la] Ville sur ces thèmes. Il y a une question de froid politique qui fait que ça peut nuire. [...] Il a fallu se battre avec Québec pour avoir une entente sur la langue française parce que le ministre qui précédait monsieur Roberge [soit Simon Jolin-Barette] avait encore dans la gorge l'intervention de la mairesse sur sa *Loi sur la laïcité*. (M6)

Cette déclaration met en lumière le lien pouvant exister entre l'éloignement idéologique avec le gouvernement québécois et la capacité institutionnelle de la Ville en matière d'inclusion. Cela tient au fait que ses responsabilités et son financement dans ce domaine dépendent de la province, donc d'un certain bon vouloir du gouvernement. En l'espèce, l'écart entre les orientations du Québec et de Montréal au chapitre de la laïcité a nourri une méfiance mutuelle. Celle-ci a fragilisé leur relation partenariale et limité l'appui gouvernemental au déploiement de l'action publique montréalaise en matière d'inclusion.

Le quatrième débat renvoie à la **reconnaissance du racisme systémique** par la Ville de Montréal, à rebours du gouvernement du Québec, qui en nie l'existence. En juin 2020, le conseil municipal de la métropole a adopté une résolution reconnaissant le caractère systémique du racisme et des discriminations, à la suite du dépôt d'un rapport de l'OCPM sur cette question, et de mobilisations urbaines déclenchées en réponse à l'homicide de George Floyd. Ce faisant, la Ville admet qu'elle

peut, comme institution, contribuer à la reproduction de pratiques discriminatoires et s'engage à les combattre. À l'inverse, au niveau provincial, le débat politique suit une tout autre trajectoire. Le gouvernement québécois rejette publiquement la notion de racisme systémique, qu'il associe à la condamnation d'un système et de dirigeants intentionnellement racistes. La tension entre Québec et la Ville franchit un nouveau seuil en janvier 2021, lorsque cette dernière nomme, à un poste nouvellement créé, la première commissaire à la lutte contre le racisme et les discriminations systémiques. Or, la personne choisie est connue pour son militantisme en faveur des droits de la personne et, surtout, pour sa contestation de la *Loi sur la laïcité de l'État*. Fait relativement rare, le gouvernement québécois intervient alors publiquement sur les choix politiques d'une municipalité et qualifie cette nomination d'« erreur ».

Cette divergence politique dans la manière d'appréhender l'enjeu du racisme a deux principales implications. D'une part, elle se répercute directement dans les politiques et programmes québécois de financement des municipalités en matière d'inclusion. Plusieurs acteurs expliquent qu'à la suite de la reconnaissance du racisme systémique par la Ville de Montréal, celle-ci a reçu de nombreux projets du milieu communautaire mobilisant cette notion et sollicitant un financement dans le cadre du PAC. Un conseiller politique francophone du comité exécutif soutient :

À partir du moment où tu envoies un certain nombre de demandes à Québec, puis qu'à plusieurs endroits dans cette liste il est écrit « racisme systémique », et que, du côté de Québec, les seuls éléments qui sont refusés — ou presque — sont ceux où le mot « systémique » est mentionné, il y a une commande claire : « Ça [ne] passe pas chez nous » (M33).

Il convient de revenir également sur cette déclaration d'un fonctionnaire municipal francophone, déjà citée précédemment : « On croit au racisme systémique. [...] On n'avait pas le droit de mettre [le mot] “racisme systémique” nulle part dans nos programmes » (M24). D'autre part, cette divergence politique est surtout présentée comme un contrôle lexical qui renvoie plutôt à une priorisation différente des enjeux en matière d'inclusion. Un fonctionnaire montréalais francophone* soutient à ce sujet :

Même s'il peut y avoir une différence de vision, par exemple sur [la nature] « systémique » en tant que telle, publiquement, la réalité, c'est que le gouvernement [du Québec], il a quasiment exactement les mêmes volets de travail [que nous à la Ville] (M8).

Un conseiller politique francophone du comité exécutif montréalais explique également à propos des fonctionnaires du MIFI :

Ils ont l'impression qu'à la Ville, il y a en effet un peu d'inertie puis un peu de passivité [...] que la Ville de Montréal et ses fonctionnaires essaient de se battre pour des affaires comme le « racisme systémique » plutôt que de s'attaquer aux vrais problèmes (M33).

Ces témoignages illustrent une divergence dans la manière dont Québec et Montréal priorisent la lutte contre le racisme dans leur conception de l'inclusion, ainsi qu'une incompréhension du premier à l'égard de l'approche du second.

En somme, ces quatre débats mettent en lumière les tensions que les acteurs associent à la coexistence, sur un même territoire, des cadres de pensée québécois et montréalais. Ils montrent comment ceux-ci entrent en collision dans la pratique. Les instruments d'inclusion développés par la Ville, tout comme certaines prises de position critiques à l'égard des politiques provinciales, suggèrent que plusieurs orientations municipales récentes empruntent davantage à certains référents associés au cadre canadien, tout en se distinguant partiellement de certaines orientations privilégiées par le gouvernement québécois.

Conclusion générale

Dans cette thèse, nous avons exploré la relation complexe entre identités collectives, cadres de pensée en matière d'inclusion et instruments d'action publique à Bruxelles et Montréal. En nous appuyant sur la réalisation de 83 entretiens semi-dirigés et sur l'analyse de politiques publiques, nous avons éclairé la manière dont s'entrechoquent, dans ces deux espaces urbains des cadres de pensée distincts en matière d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Cette conclusion générale revient de manière croisée sur les principaux résultats de la recherche à partir des cas bruxellois et montréalais, avant de présenter ses contributions, ses limites et d'ouvrir sur des avenues de recherche futures.

Résultats de la recherche

Les principaux résultats de la recherche s'organisent autour de quatre dimensions analytiques étroitement liées : (1) les identités collectives globales ; (2) les cadres de pensée en matière d'inclusion ; (3) les instruments d'action publique en matière d'inclusion ; et (4) l'articulation entre les cadres de pensée.

L'analyse des **identités collectives globales** fait d'abord ressortir que les deux villes se rejoignent sur le fait que les acteurs perçoivent que plus d'une identité collective coexiste sur leur territoire. Toutefois, leur nombre à Bruxelles et Montréal varie. Deux identités collectives se dégagent du premier cas, soit celles bruxelloise et flamande. Pour le second cas, trois identités collectives sont inventoriées : montréalaise, québécoise et canadienne. Loin de constituer des blocs monolithiques, ces identités font l'objet de multiples interprétations, parfois contradictoires.

Une différence majeure entre les deux cas tient à la prégnance des différentes identités. La situation à Bruxelles est beaucoup plus lisible, avec une identité flamande en perte de vitesse et une identité bruxelloise nettement dominante, autant auprès des francophones que des néerlandophones, qu'ils soient issus de l'immigration ou non. Ces deux tendances semblent structurelles, dans un contexte sociopolitique où la Flandre et Bruxelles penchent respectivement davantage à droite et à gauche du spectre politique. En revanche, la situation prévalant à Montréal est plus complexe et se caractérise par une relative concurrence entre les trois identités répertoriées par les acteurs. Alors

que l'identité canadienne demeure surplombante, l'identité montréalaise se consolide et l'identité québécoise est de plus en plus critiquée, notamment pour son caractère perçu comme ethnocentrique. Une différence apparaît également entre les groupes : les francophones s'identifient davantage au Québec que les personnes issues de l'immigration et les anglophones, dont l'attachement à Montréal et au Canada est plus grand.

L'analyse de la manière dont les acteurs bruxellois et montréalais définissent ces identités collectives fait ressortir une distinction conceptuelle centrale concernant leur rapport à l'altérité. Certaines identités sont perçues comme véhiculant une conception ethnocentrique de la communauté, alors que d'autres renvoient plutôt à une conception cosmopolite. Le premier groupe réunit les identités québécoise et flamande, qui érigent leur majorité ethnoculturelle en groupe de référence pour l'ensemble de la société et font de la langue, ainsi que des valeurs qui lui sont associées, des vecteurs centraux d'inclusion à la communauté nationale. Ces deux identités ont pour particularité d'avoir été forgées dans des contextes historiques et sociopolitiques comparables. Ceux-ci ont été marqués par une oppression exercée par des élites anglophones, dans le cas québécois, et francophones, dans le cas flamand, qui s'appuyaient notamment sur le prestige et le pouvoir supérieur de leur langue pour s'imposer et tenter d'assimiler le groupe minorisé.

Par ailleurs, les identités québécoise et flamande ne renvoient pas à des groupes occupant la même position démographique. Elles partagent néanmoins une même « conscience du minoritaire », liée au sentiment d'être exposées, au sein d'un même espace social, à la domination d'une langue plus puissante. En cela, les identités québécoise et flamande sont structurées par une insécurité culturelle et identitaire importante, ayant toutes deux fait face par le passé à des tentatives d'assimilation de la part du majoritaire. Cette « peur de disparaître » alimente un rapport trouble aux questions touchant l'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles, et peut mener à des postures de repli et de fermeture. Elle nourrit aussi une vive incompréhension entre les acteurs qui se reconnaissent principalement dans ces identités minoritaires et ceux qui adhèrent davantage à des identités associées à une conception cosmopolite du groupe. Comme l'observait à juste titre Jean Laponce (2006, p. 19) :

[L]es langues droitières [c'est-à-dire dominantes] ne se rendent pas compte ou du moins oublient facilement qu'elles sont droitières; elles oublient même qu'elles sont des langues. Si je suis

unilingue et que je parle une langue dominante, je pense tout naturellement que si le hasard avait voulu que je parle une autre langue, je serais toujours la même personne.

Ce qui amène les locuteurs de la langue majoritaire à concevoir « la démocratie linguistique en termes de droits universels partout transportables », tandis que le locuteur de la langue minoritaire « pense la démocratie en termes de droits collectifs et de frontières linguistiques ».

Pour leur part, les identités montréalaise, canadienne et bruxelloise véhiculent une conception cosmopolite de la communauté, dans la mesure où elles sont définies d'abord et avant tout par leur hétérogénéité ethnoculturelle. Deux considérations peuvent éclairer ce phénomène. D'abord, ces trois identités sont liées à des espaces sociopolitiques où les rapports de force entre les groupes sont plus éclatés. Au Québec et en Flandre, les francophones et les néerlandophones constituent respectivement une majorité écrasante. Inversement, les dynamiques à Montréal, au Canada et à Bruxelles sont plus complexes dans la mesure où ces trois territoires arbitrent deux communautés linguistiques juridiquement protégées, dont le nombre force une sérieuse prise en compte par le politique. Ensuite, ces trois identités perçues comme cosmopolites ont également en commun d'être structurées, complètement ou en partie, par les langues de prestige de leur aire géographique. L'anglais, pour l'identité canadienne, et le français, pour l'identité bruxelloise, ont historiquement été appréhendés comme des langues universelles. Les immigrants les apprenaient sans être contraints de le faire, par l'effet socialement attractif de la langue de prestige. À l'inverse, les langues minoritaires doivent plutôt recourir à la contrainte de la loi pour atteindre le même objectif. André Belleau (1983, p. 8), peu de temps après la mise en œuvre de la *Charte de la langue française*, analysait justement que « ce que le poids ou la force des choses a réalisé en Amérique du Nord [...] c'est-à-dire un monolinguisme de fait, nous sommes obligés de l'accomplir [au Québec], en faisant intervenir de façon plus manifeste les leviers de l'État ». Cet état de fait participe à une sécurité linguistique, qui est intrinsèquement liée à une « conscience du majoritaire ». Il s'agit d'une assurance qui vient souvent avec une inconscience des privilèges dont jouissent les locuteurs des langues majoritaires. Par son pouvoir d'attraction, cette prédisposition s'accompagne d'un rapport différent à l'altérité linguistique et culturelle, plus souple et plus ouvert. Cette approche plus généreuse, laissant place à un apparent « libre choix » sur le plan légal, renforce encore plus l'attractivité de la langue et de la culture du majoritaire. L'identité montréalaise, qui valorise un bilinguisme anglais-français, partage cette même logique.

Ces identités collectives se prolongent dans des **cadres de pensées différenciés en matière d'inclusion** des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Selon les acteurs, ceux-ci découlent plus ou moins directement des identités collectives précédemment mentionnées. Encore une fois, une ligne de démarcation importante distingue, d'une part, les cadres de pensée québécois et flamand et, d'autre part, les cadres de pensée montréalais, canadien et bruxellois.

Les cadres de pensée québécois et flamand sont marqués par une orientation politique nationaliste. Ils se caractérisent par une lecture du monde davantage culturelle et collectiviste, nourrie par la « conscience du minoritaire », ainsi que par une conception plus précise, stricte et exigeante de l'inclusion. Néanmoins, le cadre de pensée québécois demeure perçu comme s'inscrivant dans une philosophie plus pluraliste que le cadre flamand. Tous deux se sont pourtant transformés au cours des dernières décennies, sous l'influence d'idées plus critiques à l'égard de l'immigration, désormais envisagée dans certains cercles comme une menace à la continuité de la communauté de langue et de culture. Pour leur part, les cadres de pensée bruxellois, canadien et montréalais, sont arrimés à une orientation politique plus progressiste et libérale sur le plan identitaire. Ils se caractérisent par une lecture du monde davantage individualiste et sociale, ainsi que par une conception plus souple, moins précise et moins contraignante de l'inclusion. La personne immigrante est ainsi laissée libre d'apprendre la langue commune et de participer à la société d'accueil selon son propre rythme, sa volonté et ses aspirations. Aucun cadre culturel explicite ni ensemble de valeurs ne lui est formellement imposé. Ces cadres existent pourtant bel et bien sur le plan sociologique, mais demeurent largement impensés dans l'action publique.

Concrètement, ces différences entre les deux ensembles de cadres de pensée se traduisent dans certaines attentes divergentes en matière d'inclusion. La principale ligne de fracture concerne les attentes culturelles et linguistiques. D'une part, lorsqu'elles ne sont pas complètement omises, elles occupent une place secondaire dans les cadres de pensée montréalais, canadien et bruxellois, surtout par rapport aux attentes économiques. Les immigrants et les minorités ethnoculturelles sont certes encouragés à apprendre la langue majoritaire, mais principalement dans une perspective fonctionnelle, afin de faciliter la communication entre les membres de la société et leur participation au marché du travail. Ils sont également appelés à connaître et à respecter les grands

principes libéraux, tels que l'égalité entre les individus et les droits des minorités, sans que cette exigence constitue pour autant une injonction centrale.

D'autre part, les cadres de pensée québécois et flamand formulent des attentes linguistiques et culturelles beaucoup plus explicites. L'apprentissage du français, dans le premier cas, et du néerlandais, dans le second, y apparaît comme une condition essentielle de l'appartenance à la communauté politique, et la loi est là pour le rappeler. À ce titre, la maîtrise de ces langues revêt une dimension à la fois identitaire et affective. Ces deux cadres de pensée portent également un discours plus prescriptif sur les valeurs. Les immigrants et les minorités ethnoculturelles sont appelés à s'adapter et à se conformer aux normes culturelles définies par les groupes majoritaires. L'exemple de la laïcité et de la langue française, érigées en « valeurs québécoises », l'illustre bien.

C'est toutefois dans les **instruments d'action publique en matière d'inclusion** que ces différences prennent leur forme la plus concrète. À cet égard, les systèmes de gouvernance multiniveau diffèrent sensiblement d'un cas à l'autre. L'analyse fait ressortir deux éléments particulièrement importants. Le cas montréalais se distingue d'abord par une ambiguïté référentielle plus marquée. Si l'architecture institutionnelle bruxelloise paraît, à première vue, plus complexe, l'intervention publique y demeure relativement lisible : les approches préconisées par la Communauté flamande et les institutions bruxelloises en matière d'inclusion s'incarnent dans des instruments clairement établis, tandis que le gouvernement belge adopte une posture relativement neutre et se garde de promouvoir un projet identitaire belge, se contentant de régir l'accès et l'établissement sur le territoire. La situation montréalaise apparaît, à l'inverse, plus ambiguë. Le gouvernement du Canada comme le gouvernement du Québec déploient leurs propres approches sur le territoire de la métropole, mais par l'intermédiaire d'un ensemble de programmes plus dispersés, mis en œuvre par une panoplie d'organismes de la société civile. En raison de ses compétences en matière d'intégration, le Québec occupe une position centrale dans le champ des politiques publiques. Il semble toutefois concurrencé, sur le plan symbolique et idéologique, par le rayonnement de l'approche canadienne. La Ville de Montréal se trouve ainsi prise entre ces deux référentiels, ce qui contribue à produire une action publique locale particulièrement ambiguë.

Une autre différence importante tient à l'autonomie institutionnelle beaucoup plus grande des autorités régionales à Bruxelles. En effet, les institutions bruxelloises disposent, en Belgique, d'une marge d'action beaucoup plus importante que celle dont bénéficie la Ville de Montréal au Québec et au Canada. Bruxelles compte notamment deux entités fédérées disposant d'une autonomie relative et d'attributions propres : la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOF. Cette dernière exerce une compétence pleine en matière de « politique d'intégration des immigrants ». À l'inverse, la Ville de Montréal est un organisme municipal qui relève, en vertu de la Constitution canadienne, du gouvernement du Québec. De plus, une part appréciable de son intervention en matière d'inclusion s'inscrit directement dans le cadre de la politique québécoise d'intégration, notamment par l'intermédiaire de programmes provinciaux de financement comme le PAC. Cette asymétrie institutionnelle révèle des formes d'action publique différentes. Les institutions bruxelloises disposent de la capacité de structurer une intervention propre, tandis que la Ville de Montréal, malgré une certaine marge de manœuvre, agit principalement en appui au gouvernement du Québec. Le contraste est particulièrement visible entre deux types d'instruments. À Bruxelles, les décrets et arrêtés d'exécution relatifs à la cohésion sociale et au parcours d'accueil des primo-arrivants inscrivent l'action publique dans des cadres juridiques et administratifs relativement structurants. À Montréal, les politiques et les plans d'action relèvent davantage d'un registre symbolique et déclaratoire que d'une action publique fortement institutionnalisée.

L'analyse des instruments d'action publique en matière d'inclusion produits par les institutions bruxelloises et la Ville de Montréal met en lumière leur inscription dans les différents cadres de pensée structurants. Il faut d'abord souligner l'adéquation substantielle entre ces instruments et les cadres de pensée bruxellois et montréalais, tels qu'ils ont été reconstitués à partir du discours des acteurs. D'une part, les instruments produits par les institutions bruxelloises correspondent clairement au cadre de pensée bruxellois, notamment par leur conception universaliste de l'inclusion, centrée sur la lutte contre l'exclusion sociale, ainsi que par l'importance croissante accordée au multilinguisme. D'autre part, les instruments municipaux montréalais font également écho au cadre de pensée montréalais, en particulier par la difficulté à faire de la majorité francophone la communauté d'accueil et par le rapport ambigu qu'ils entretiennent avec le français et l'anglais. Autrement dit, les instruments bruxellois et montréalais s'inscrivent dans des cadres de pensée urbains, cosmopolites et originaux à plusieurs égards.

Un deuxième constat sur ces instruments tient au fait qu'ils se construisent et se transforment également au contact d'autres cadres de pensée. Le cas bruxellois montre comment les instruments de la COCOF se sont constitués d'abord en opposition au cadre de pensée flamand, plus strict, et aux instruments qui en découlent, plus exigeants, avant de lentement converger vers eux. À cet effet, l'exemple du parcours d'accueil pour les primo-arrivants, que les autorités bruxelloises francophones se refusaient initialement à mettre en place, le jugeant assimilationniste, est illustratif de ce rapprochement. Tout comme l'obligation de suivre ce parcours, afin d'obtenir une preuve d'intégration en vue de la naturalisation. De la même manière, le cas montréalais révèle que les instruments municipaux tendent à se rapprocher du cadre de pensée et des instruments canadiens. C'est notamment le cas des pratiques linguistiques, où l'usage de l'anglais occupe une place plus importante que celle légalement permise par la *Charte de la langue française*. La priorisation de la lutte contre le racisme et les discriminations systémiques, comme principale manière d'appréhender l'inclusion, l'illustre également. Les grands absents sont ici le cadre de référence québécois et la culture de la société d'accueil québécoise. De ce fait, les instruments montréalais s'éloignent tendanciellement du cadre de pensée et des instruments québécois. L'intervention de la municipalité en matière de valorisation de la langue française n'est pas suffisamment structurante pour représenter une véritable convergence.

Au-delà de ces distinctions, la recherche a mis surtout en évidence des **tensions concrètes entre les cadres de pensée**. Nous avons montré que de telles tensions apparaissent entre les cadres bruxellois et flamand, dans le premier cas, et entre les cadres montréalais et québécois, dans le second. La concurrence entre les cadres québécois et canadien, pour sa part, n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie. Un premier constat concerne la traduction de ces tensions dans les débats politiques et institutionnels entourant les instruments d'action publique. Les représentations de l'inclusion et de ses exigences, surtout linguistiques et culturelles, qui sous-tendent les instruments flamands et québécois, font l'objet de vives critiques de la part des autorités bruxelloises et montréalaises, aux motifs qu'elles seraient contraires aux libertés individuelles, fermées à la diversité, voire discriminatoires. Ainsi, la philosophie plus conservatrice et la tendance assimilationniste du parcours d'intégration civique flamand sont généralement condamnées du point de vue bruxellois, les autorités régionales ayant élaboré des instruments qu'elles jugent plus

respectueux des différences ethnoculturelles. De manière comparable, d'importants débats opposent la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec, notamment au sujet des attentes linguistiques envers les immigrants et du port de signes religieux par certaines catégories d'employés de l'État. Tant les autorités bruxelloises que celles montréalaises jugent que les instruments flamands et québécois sont foncièrement inadaptés à la réalité urbaine et cosmopolite de leur ville, et nuiraient à l'inclusion pleine et entière des minorités et des immigrants. Cette situation fait à nouveau ressortir le contraste entre les cadres de pensée qui reposent sur une conception ethnocentrique de la communauté politique et ceux qui la définissent plutôt par son hétérogénéité ethnoculturelle.

Un dernier constat concerne les différences dans la gestion du conflit dans les deux cas, qui est en grande partie déterminée par le contexte institutionnel. Dans le premier cas, en raison de l'autonomie relative des institutions bruxelloises par rapport à la Communauté flamande, les instruments élaborés par ces premières peuvent diverger du cadre de pensée flamand et des instruments qui lui sont associés. Les cadres de pensée bruxellois et flamand apparaissent ainsi comme deux référentiels légitimes, susceptibles de cohabiter de manière pacifique, de s'entrechoquer ou de se rapprocher selon les périodes. En revanche, le cas montréalais présente une configuration bien différente. La Ville de Montréal, en tant que « créature de la province », est explicitement subordonnée au gouvernement du Québec, en particulier en matière d'inclusion. Elle peut certes exprimer son désaccord dans l'espace public, mais elle doit se conformer, au moins en partie, au cadre de pensée québécois et aux instruments qui en découlent, notamment lorsqu'ils prennent une forme juridique. Par exemple, la Ville est tenue d'appliquer la *Charte de la langue française* et la *Loi sur la laïcité de l'État*, autant dans son administration que dans ses communications avec la population, dont elle a pourtant dénoncé publiquement certaines dispositions. Cette subordination institutionnelle a trois principales conséquences. La première est de limiter la capacité de la Ville de Montréal à s'écarter trop nettement du cadre de pensée québécois. Sans cette contrainte, sa convergence avec le cadre de pensée canadien pourrait se traduire plus nettement dans ses instruments d'action publique. La seconde est de reléguer le cadre de pensée montréalais à un rôle de second plan, ce qui rend plus difficiles sa consolidation et l'affirmation de ses spécificités. La troisième conséquence est de créer une asymétrie tacite. Dans les faits, la Ville de Montréal s'émancipe partiellement de l'approche québécoise et se donne une

marge de manœuvre dont ne disposent pas les autres grandes villes du Québec. Elle continue pourtant de donner des signes, à la fois réels et stratégiques, de son inscription dans le cadre québécois.

Contributions théoriques et empiriques

La thèse s'est inscrite dans le prolongement du néo-institutionnalisme sociologique en science politique, qui permet d'analyser la manière dont les paramètres culturels et symboliques d'une société — les normes, les valeurs, les croyances, les schémas cognitifs, les modèles moraux — offrent des « cadres de signification » orientant les comportements des acteurs. Plus spécifiquement, trois perspectives associées à cette approche ont nourri la réflexion. D'abord, la théorie des représentations sociales a permis d'appréhender les dynamiques identitaires à partir de la manière dont les acteurs interprètent les rapports entre leur groupe de référence, les autres groupes et les objets sociaux auxquels ils sont confrontés. Ensuite, le néo-institutionnalisme discursif a permis de saisir le rôle des idées et des discours dans la construction des problèmes publics et dans la définition des réponses institutionnelles qui leur sont apportées. Enfin, l'approche par les instruments d'action publique a permis d'analyser les dimensions politiques, sociales et symboliques de dispositifs souvent présentés comme simplement techniques ou administratifs.

Ces trois perspectives offrent chacune un éclairage essentiel, mais elles demeurent incomplètes lorsqu'elles sont mobilisées séparément. La théorie des représentations sociales permet de comprendre la manière dont les identités collectives sont définies et interprétées, mais elle dit moins comment ces représentations se traduisent dans des politiques publiques. Le néo-institutionnalisme discursif permet d'analyser les idées et les discours, mais il doit être complété par une attention aux dispositifs concrets par lesquels ces idées sont institutionnalisées. À l'inverse, l'approche par les instruments d'action publique permet de saisir la matérialisation institutionnelle des idées, mais elle est rarement articulée de manière systématique à l'analyse des dynamiques identitaires qui donnent sens à ces instruments. Ainsi, les idées et la culture comme une contribution à la genèse des politiques publiques demeurent impensées par cette approche. La contribution théorique de cette thèse consiste précisément à réarticuler ces trois perspectives dans un cadre d'analyse commun.

En ce sens, la principale contribution de cette thèse est de proposer un cadre d'analyse de type cognitif et relationnel pour l'étude croisée des dynamiques identitaires et de l'action publique. Ce cadre repose sur trois dimensions principales : les identités collectives globales, les cadres de pensée en matière d'inclusion et les instruments d'action publique. Ces dimensions peuvent être envisagées comme trois niveaux analytiques — du plus global au plus spécifique —, mais elles ne s'articulent pas selon une chaîne causale simple. Les identités collectives influencent les cadres de pensée ; les cadres de pensée orientent la conception des instruments ; mais les instruments contribuent aussi à redéfinir les cadres et à donner une cohérence institutionnelle aux identités qu'ils mobilisent. Il existe donc des effets de rétroaction. Ce cadre permet d'analyser les politiques d'inclusion non pas comme la simple application mécanique de « modèles nationaux d'intégration » cohérents et déployés de manière uniforme sur un territoire, ni comme l'expression d'un « tournant local » entièrement autonome. Elles doivent plutôt être appréhendées comme le produit de rapports de pouvoir entre groupes et de tensions, voire de conflits, entre différentes conceptions de l'inclusion et de l'identité.

La thèse invite ainsi à dépasser une lecture strictement nationale des dynamiques d'inclusion. En cela, elle fait ressortir que les politiques d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles sont traversées par des identités collectives qui peuvent être à la fois nationales, régionales et urbaines. L'analyse des cas bruxellois et montréalais montre ainsi que les identités urbaines ne sont pas de simples déclinaisons locales d'identités nationales plus englobantes. Elles peuvent plutôt entrer en tension avec elles, les reconfigurer ou leur opposer d'autres manières de concevoir l'appartenance, la diversité ethnoculturelle et le vivre-ensemble. Ce constat invite à rompre avec le nationalisme méthodologique et à dépasser l'analyse axée uniquement sur les identités nationales en science politique pour comprendre les enjeux touchant l'inclusion, en montrant que celles-ci peuvent être réinterprétées et contestées à des échelles plus locales.

Un autre apport important tient à l'analyse des cadres de pensée en matière d'inclusion. La thèse établit que ces cadres ne constituent pas seulement des ensembles abstraits d'idées ou de principes normatifs. Ils sont le produit de conflits identitaires et institutionnels, et ils sont mobilisés par les acteurs pour interpréter les problèmes publics, justifier certaines orientations et contester d'autres

manières d'agir. La recherche illustre concrètement comment ces cadres influencent l'élaboration des politiques publiques et, surtout, comment celles-ci se trouvent durablement structurées par eux. Elle permet également de nuancer la littérature sur le « tournant local » des politiques d'intégration, qui insiste souvent sur l'autonomisation des pouvoirs locaux. Ceux-ci ne rompent pas simplement avec les cadres de pensée développés par les autres ordres de gouvernement ; ils les traduisent, les recomposent et les contournent à partir de leur propre position dans des configurations institutionnelles multiniveaux marquées par l'interdépendance. Ces constats invitent ainsi à dépasser les analyses strictement techniques et fonctionnalistes des politiques d'inclusion, afin de mieux saisir sociologiquement la manière dont les cadres de pensée orientent leur définition et leur mise en œuvre. À ce titre, il importe de tenir compte des dynamiques de pouvoir et des relations entre majorité et minorités, qui structurent à la fois les identités et les politiques publiques.

L'analyse des instruments d'action publique représente également un apport central de cette recherche. La thèse montre que ces instruments constituent un lieu privilégié pour observer la mise en forme institutionnelle des cadres de pensée en matière d'inclusion. Ils permettent d'évaluer la crédibilité et la portée réelle des discours politiques en examinant la manière dont certaines idées sont inscrites dans des dispositifs normatifs, organisationnels ou opérationnels. L'analyse des instruments met également en évidence que la relation entre idées et action publique n'est pas unidirectionnelle. Les instruments traduisent des cadres de pensée, mais ils contribuent aussi à les stabiliser, à les transformer ou à les rendre visibles pour d'autres acteurs, qui peuvent ensuite s'en inspirer, s'en distancier ou les contester. Dans un contexte où l'information détenue par les acteurs est souvent asymétrique, certains d'entre eux s'appuient ainsi sur l'interprétation qu'ils font des instruments associés à un autre cadre de pensée pour comprendre celui-ci et élaborer leurs propres instruments, dans une logique de convergence ou de différenciation. Ce constat invite à tenir pour indissociables l'analyse des instruments de celle des cadres de pensée, les premiers constituant l'incarnation tangible des seconds dans l'action publique concrète.

Au-delà de ces contributions théoriques, la thèse présente également un apport empirique important : la production d'une analyse comparative originale entre Bruxelles et Montréal. Ces deux métropoles constituent des terrains particulièrement féconds pour étudier les politiques

d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles, dans la mesure où celles-ci y sont indissociables de tensions linguistiques, institutionnelles et identitaires. En s'appuyant sur un matériau empirique substantiel, notamment 83 entretiens semi-dirigés réalisés avec des acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'inclusion, la thèse permet de documenter la manière dont ceux-ci définissent l'inclusion, interprètent les rapports entre majorité et minorités, et justifient les instruments d'action publique mobilisés. À notre connaissance, il s'agit de la première enquête à proposer une analyse systématique de ces dynamiques à partir d'une comparaison urbaine entre Bruxelles et Montréal. Cette comparaison permet plus largement de mieux comprendre la manière dont les politiques d'inclusion sont développées dans des systèmes complexes de gouvernance multiniveau, où plusieurs autorités publiques sont compétentes.

Limites de la recherche

La présente thèse comporte quatre principales limites sur les plans méthodologique, théorique et analytique. Une première limite tient au caractère nécessairement asymétrique de la comparaison entre Bruxelles et Montréal. Les deux métropoles sont comparables dans la mesure où elles sont traversées par des enjeux semblables liés à l'immigration, à la diversité ethnoculturelle, au pluralisme linguistique et aux rapports entre majorité et minorités. Elles sont également toutes deux marquées par une dualité linguistique institutionnalisée — français/anglais à Montréal, français/néerlandais à Bruxelles — qui structure, à des degrés variables, les politiques d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Toutefois, les cadres institutionnels dans lesquels se déploie l'action publique en matière d'inclusion diffèrent fortement d'un cas à l'autre. Le contexte montréalais apparaît relativement plus lisible, alors que l'action publique s'organise essentiellement autour de trois pouvoirs publics distincts : la Ville de Montréal, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada. À l'inverse, Bruxelles se distingue par sa grande fragmentation institutionnelle et par les interdépendances complexes entre les multiples pouvoirs publics compétents sur son territoire, tels que la Région de Bruxelles-Capitale, la COCOF, la COCOM, la VGC, la Communauté flamande, les communes et le gouvernement fédéral. Cette asymétrie limite la comparaison directe entre les deux cas. La thèse compare donc moins des contextes institutionnels équivalents que la manière dont des enjeux sociopolitiques comparables liés à l'inclusion sont problématisés et pris en charge.

Une deuxième limite concerne la portée interprétative de l'analyse proposée. Celle-ci permet de mettre en évidence des correspondances et des tensions entre identités collectives globales, cadres de pensée en matière d'inclusion et instruments d'action publique, sans pour autant établir un mécanisme causal robuste entre ces éléments. Autrement dit, notre étude montre que les cadres de pensée en matière d'inclusion s'inscrivent dans des représentations plus larges de la collectivité politique et trouvent certaines traductions dans le contenu et les orientations des instruments d'action publique. Elle ne permet toutefois pas d'affirmer l'existence d'un lien de causalité linéaire, univoque et systématique entre ces éléments. La nature même du matériau empirique mobilisé invite à cette prudence. En effet, les entretiens donnent accès à des discours constitués de représentations complexes et évolutives, elles-mêmes ancrées dans des perceptions et des rationalisations situées. Les instruments d'action publique ne peuvent donc être interprétés comme la simple traduction mécanique de cadres de pensée, puisqu'ils sont aussi façonnés par des contraintes administratives et budgétaires, des réalités démolinguistiques différentes, des compromis politiques, des héritages institutionnels et des rapports de force propres à chaque contexte. De plus, inversement, l'interprétation que les acteurs font des instruments peut contribuer à façonner leur compréhension des cadres de pensée, ce qui complique l'idée d'une relation unidirectionnelle où les instruments seraient simplement l'expression des cadres.

Une troisième limite renvoie à la composition du corpus d'entretiens et à la temporalité de leur réalisation, qui orientent nécessairement les perspectives auxquelles cette recherche donne accès. D'une part, les entretiens donnent une place particulièrement importante aux acteurs francophones, tant à Montréal qu'à Bruxelles, ce qui introduit un certain déséquilibre dans les perspectives recueillies. La thèse rend ainsi compte moins finement des représentations portées par les acteurs anglophones à Montréal et par les acteurs néerlandophones ou flamands à Bruxelles. Cette limite est particulièrement importante dans le cas bruxellois, où la fragmentation institutionnelle rend plus difficile une couverture pleinement équilibrée des différents espaces d'action publique. D'autre part, les entretiens ont été conduits à des moments précis. Or, les débats sur l'inclusion — et corrélativement sur les identités, la langue et les rapports intercommunautaires — évoluent rapidement et ne revêtent pas la même saillance et la même teneur selon les périodes. Les propos recueillis doivent donc être compris comme situés dans un contexte politique, social et institutionnel donné, où l'on observe une montée des discours anti-immigration. Cette limite est

néanmoins partiellement atténuée par la triangulation des données issues des entretiens avec les documents institutionnels et la littérature scientifique.

Une quatrième et dernière limite concerne notre positionnalité comme chercheur québécois francophone par rapport à notre objet de recherche. Cette position a constitué une ressource analytique, tout en ayant des effets sur la réalisation de l'enquête et sur l'interprétation des données. D'une part, elle nous a donné une familiarité particulièrement riche avec le cas montréalais, notamment avec les débats publics entourant la langue, l'identité nationale et les rapports majorité-minorités. Cette familiarité a pu contribuer à l'analyse, tout en orientant, dans une certaine mesure, notre sensibilité à certains enjeux. Inversement, l'analyse du cas bruxellois a exigé un effort de décentrement plus important, notamment afin de saisir les logiques institutionnelles et politiques propres à ce contexte. D'autre part, cette position a également influencé notre accès au terrain, entre autres auprès de certains acteurs néerlandophones ou flamands, pour lesquels notre identité de chercheur francophone pouvait susciter une certaine distance ou réserve. Cette limite liée à notre position située est intrinsèque à une enquête qualitative portant sur des questions identitaires politiquement sensibles.

Pistes de recherche futures

Cette thèse ouvre la voie à plusieurs pistes de recherche futures. Une première possibilité consisterait à élargir l'analyse comparative à d'autres cas urbains, comme Barcelone, afin d'examiner si des tensions semblables se manifestent dans d'autres villes marquées par la coexistence de cadres de pensée. Une autre avenue féconde serait d'étudier plus directement, dans le cas montréalais, la concurrence entre les cadres de pensée canadien et québécois à travers les politiques et programmes destinés aux organismes communautaires. Une telle recherche permettrait de dépasser l'analyse traditionnelle des discours politiques pour observer plus finement la manière dont ces cadres se traduisent ou non dans les pratiques sur le terrain.

Toutefois, la principale piste de recherche qui découle de cette thèse concerne l'étude des effets des politiques d'inclusion sur les expériences et le sentiment d'appartenance des immigrants et des minorités ethnoculturelles dans des villes comme Bruxelles et Montréal. La focale de notre recherche est essentiellement institutionnelle : nous nous sommes intéressés au discours des

acteurs responsables des politiques d'inclusion et à la manière dont celui-ci se traduit dans les instruments d'action publique. Or, une étape ultérieure consisterait à examiner qualitativement la manière dont les publics visés reçoivent ces politiques, les interprètent et évaluent leurs effets sur leur identification à la société d'accueil. Il s'agirait ainsi de déplacer le regard des institutions vers les expériences urbaines des immigrants et des minorités ethnoculturelles, afin de mieux comprendre comment les politiques d'inclusion sont vécues par celles et ceux auxquels elles s'adressent.

Bibliographie

Littérature scientifique

- Adam, Ilke. 2013. *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrés*. Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles.
- . 2010. *Au-delà des modèles nationaux d'intégration : analyse des politiques d'intégration des personnes issues de l'immigration des entités fédérées belges*. Bruxelles : Faculté des sciences sociales, politiques et économiques, Université libre de Bruxelles.
- Adam, Ilke, et Kris Deschouwer. 2015. « Nationalist parties and immigration in Flanders: from Volksunie to Spirit and N-VA ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42(8) : 1290–1303.
- Adam, Ilke, et Dirk Jacobs. 2014. « Divided on immigration, two models for integration. The multilevel governance of immigration and integration in Belgium ». Dans *The Politics of Immigration in Multi-Level States*. Sous la direction d'Eve Hepburn et Ricard Zapata-Barrero, 65–85. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Adam, Ilke, et Marco Martiniello. 2013. « Divergences et convergences des politiques d'intégration dans la Belgique multinationale. Le cas des parcours d'intégration pour les immigrés ». *Revue européenne des migrations internationales* 29(2) : 77–93.
- Adcock, Robert. 2014. « Generalization in Comparative and Historical Social Science: The Difference That Interpretivism Makes ». Dans *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. Sous la direction de Dvora Yanow et Peregrine Schwartz-Shea, 80–96. New York : M.E. Sharp,.
- Ahmed, Sarah. 2012. *On Being Included: Racism and Diversity in Institutional Life*. Durham : Duke University Press.
- Ambrosini, Maurizio, et Paolo Boccagni. 2015. « Urban Multiculturalism beyond the 'Backlash': New Discourses and Different Practices in Immigrant Policies across European Cities ». *Journal of Intercultural Studies* 36(1) : 35–53.
- Anckar, Carsten. 2020. « The most-similar and most-different systems design in comparative policy analysis ». Dans *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Sous la direction de B. Guy Peters et Guillaume Fontaine, 33–48. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited.
- . 2008. « On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research ». *International Journal of Social Research Methodology* 11(5) : 389–401.

- Anderson, Benedict. 1996. *L'imaginaire national : Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*. Paris : La Découverte.
- Andreouli, Eleni, et Xenia Chryssochou. 2015. « Social representations, national identity and cultural diversity ». Dans *The Cambridge Handbook of Social Representations*. Sous la direction de Gordon Sammut, Eleni Andreouli, George Gaskell et Jaan Valsiner, 309–322. Cambridge : Cambridge University Press.
- Andreouli, Eleni, et Parisa Dashtipour. 2014. « British Citizenship and the 'Other': An Analysis of the Earned Citizenship Discourse ». *Journal of Community & Applied Social Psychology* (24) : 100–110.
- Andreouli, Eleni, et Caroline Howarth. 2013. « National identity, citizenship and immigration: Putting identity in context ». *Journal for the Theory of Social Behaviour* 43(3) : 361–382.
- Arcq, Étienne. 1993. « Le transfert de l'exercice des compétences de la communauté française ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 25(1410-1411) : 1–61.
- Balthazar, Louis. 2013. *Nouveau bilan du nationalisme au Québec*. Montréal : VLB éditeur.
- Bazurli, Raffaele. 2019. « Local Governments and Social Movements in the 'Refugee Crisis': Milan and Barcelona as 'Cities of Welcome' ». *South European Society and Politics* 24(3) : 343–370.
- Beck, Ulrich. 2014. « Nationalisme méthodologique – cosmopolitisme méthodologique : un changement de paradigme dans les sciences sociales ». *Raisons politiques* 2(54) : 103–120.
- Bélanger, André J. 1998. « Épistémologues de la science politique, à vos marques! ». Dans *Épistémologie de la science politique*. Sous la direction de Lawrence Olivier, Guy Bédard et Jean-François Thibault, 13–58. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Bélanger, Éric. 1999. « “Égalité ou indépendance”. L'émergence de la menace de l'indépendance politique comme stratégie constitutionnelle du Québec ». *Revue internationale d'études québécoises* 2(1) : 117–138.
- Bélanger, Éric, Jean-François Daoust, Richard Nadeau et Valérie-Anne Mahéo. 2022. *Le nouvel électeur québécois*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Belleau, André. 1983. « Langue et nationalisme ». *Liberté* 25(2) : 2–9.
- Belley, Serge. 2003. « La politique municipale à Montréal dans les années 1990 : du “réformisme populaire” au “populisme gestionnaire” ». *Politique et Société* 22(1) : 99–118.

- Ben Brik, Anis, et C. Taylor Brown. 2024. « Global Trends in Social Inclusion and Social Inclusion Policy: A Systematic Review and Research Agenda ». *Social Policy and Society* 1–24.
- Berger, Peter L., et Thomas Luckmann. 1986. *La construction sociale de la réalité*. Paris : Méridiens-Klincksieck.
- Bertossi, Christophe, et Jan Willem Duyvendak. 2009. « Introduction : penser le *modèle*, changer de question ». *Migrations et Société* 2(122) : 27–37.
- Bherer, Laurence, et Sandra Breux. 2011. « Démocratie locale et élections : prémices d’une comparaison ». Dans *Les élections municipales au Québec, enjeux et perspectives*. Sous la direction de Sandra Breux et Laurence Bherer, 1–29. Québec : Presses de l’Université Laval.
- Bherer, Laurence, et Sandra Breux. 2012. « L’apolitisme municipal ». *Bulletin d’histoire politique* 21(1) : 170–184.
- Biard, Benjamin. 2021. « Le Vlaams Belang ». Dans *Les partis politiques en Belgique*. Sous la direction de Pascal Delwit et Émilie van Haute, 397–419. Bruxelles : Éditions de l’Université de Bruxelles.
- Bickerton, James. 2007. « La question du nationalisme majoritaire au Canada ». Dans *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*. Sous la direction d’Alain-G. Gagnon, André Lecours et Geneviève Nootens, 217–270. Montréal : Les Éditions Québec Amériques.
- Blank, Yishai. 2010. « Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance ». *Fordham Urban Law Journal* 37(2) : 509-559.
- Boily, Frédéric. 2018. *La Coalition Avenir Québec. Une idéologie à la recherche de pouvoir*. Québec : Presses de l’Université Laval.
- . 2019. *Trudeau : de Pierre à Justin. Portrait de famille de l’idéologie du Parti libéral du Canada*. Québec : Presses de l’Université Laval.
- Bongrand, Philippe, et Pascale Laborier. 2005. « L’entretien dans l’analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? ». *Revue française de science politique*, 1(55) : 73-111.
- Bouchard, Gérard. 2012. *L’interculturalisme. Un point de vue québécois*. Montréal : Éditions du Boréal.
- Boucher, François. 2016. « Le multiculturalisme dans la ville : aménagement de l’espace urbain et intégration sociale ». *Les ateliers de l’éthique* 11(1) : 55–79.
- Bourdieu, Pierre. 1984. « La délégation et le fétichisme politique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 52-53 : 49–55.

———. 1980. *Le sens pratique*. Paris : Minuit.

Bousetta, Hassan. 2000. « Institutional theories of immigrant ethnic mobilisation: Relevance and limitations ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26(2) : 229–245.

Bousetta, Hassan, Adrian Favell et Marco Martiniello. 2018. « Governing multicultural Brussels: paradoxes of a multi-level, multi-cultural, multi-national urban anomaly ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(12) : 2070–2085.

Breton, Raymond. 2005. « Social History of French-English Relations in Canada ». Dans *Ethnic Relations in Canada: Institutional Dynamics*. Sous la direction de Jeffrey G. Reitz, 77–103. Montréal/Kingston : McGill-Queen's University Press.

Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.

Brun, Henri. 2013. *Les institutions démocratiques du Québec et du Canada*. Montréal : Wilson & Lafleur.

Butler, Jess. 2013. « For White Girls Only? Postfeminism and the Politics of Inclusion » *Feminist Formations* 25(1) : 35–58.

Cairns, Alan C. 2008. « Are We on the Right Track? ». Dans *The Comparative Turn in Canadian Political Science*. Sous la direction de Linda White, Richard Simeon, Robert Vipond et Jennifer Wallner, 238–251. Vancouver : University of British Columbia Press.

Caponio, Tiziana. 2018. « Immigrant integration beyond national policies? Italian cities' participation in European city networks » *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(12) : 2053–2069.

Caponio, Tiziana, Olga Jubany Baucells et Berta Güell. 2016. « Civic integration policies from below: accounting for processes of convergence and divergence in four European cities ». *Ethnic and Racial Studies* 39(5) : 878–895.

Caponio, Tiziana, Peter Scholten et Ricard Zapata-Barrero (dir.). 2018. *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*. New-York : Taylor & Francis Group.

Capron, Henri. 2007. « Fédéralisme, transferts interrégionaux et croissance régionale ». *Reflète et perspectives de la vie économique* 46(1) : 45–63.

Cardinal, Linda, et Selma Sonntag. 2015. « Traditions étatiques et régimes linguistiques : comment et pourquoi s'opèrent les choix de politiques linguistiques ? » *Revue internationale de politique comparée* 22(1) : 115–131.

Carpentier, David. 2022. *La métropole contre la nation ? La politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

- . 2024. « Le rapport majorité-minorités au Québec : concilier ouverture et continuité ». Dans *L'état du Québec 2025*. Sous la direction de Sandra Larochelle et Jocelyn Guillaumou, 151–161. Montréal : Éditions Sommes toute/Le Devoir.
- Carpentier, David, et Aude-Claire Fourot. 2024. « Immigration et accueil ». Dans *Dictionnaire politique de la scène municipale québécoise*. Sous la direction de Sandra Breux et Anne Mévellec, 195–199. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Carpentier, David, et Mehdi Lekehal. 2022. « Dimensions et spécificités de l'action publique municipale à Montréal ». Dans *Villes interculturelles au Québec : pratiques d'inclusion en contexte pluriethnique*. Sous la direction de Bob W. White et Jorge Frozzini, 275–301. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Carpentier, David, et Félix Mathieu. 2023. « Les représentations de l'interculturalisme à l'Assemblée nationale du Québec ». *Recherches sociographiques* 63(3) : 415–442.
- Casademont Falguera, Xavier, Pere Cortada Hortalà et Òscar Prieto-Flores. 2018. « Citizenship and immigrant anti-rumour strategies: a critical outlook from the Barcelona case ». *Citizenship Studies* 22(1) : 37–52.
- Castles, Stephen. 1995. « How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity ». *New Community* 21(3) : 293–308.
- . 1994. « Democracy and Multicultural Citizenship. Australian Debates and their Relevance for Western Europe ». Dans *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Sous la direction de Rainer Bauböck, 1–26. Aldershot : Avebury.
- Chamboredon, Hélène, Mireille Surdez, Fabienne Pavis et Laurent Willemez. 1994. « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien ». *Genèses. Sciences sociales et histoire* (16) : 114–132.
- Collette, Benoît, et François Pétry. 2012. « Le positionnement des partis sur l'échiquier politique québécois ». Dans *Les partis politiques québécois dans la tourmente*. Sous la direction de Réjean Pelletier, 169–193. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Collin, Jean-Pierre, et Mariona Tomàs. 2005. « Les défusions à Montréal, l'avenir de la démocratie municipale ». Dans *L'annuaire du Québec 2005*. Sous la direction de Michel Venne, 575–580. Saint-Laurent : Institut du Nouveau Monde, Fides.
- Conversi, Daniele, et Sanjay Jeram. 2017. « Despite the Crisis: The resilience of intercultural nationalism in Catalonia ». *International Migrations* 55(2) : 53–67.
- Corijn, Eric. 2019. *Une ville n'est pas un pays*. Bruxelles : Samsa Éditions.
- Crespy, Amandine, et Vivien A. Schmidt. 2019. « Néo-institutionnalisme discursif ». Dans *Dictionnaire des politiques publiques. 5e édition entièrement revue et corrigée*. Sous la direction de Laurie Boussaguet, 367–375. Paris : Presses de Sciences Po.

- De Graauw, Els. 2015. « Polyglot Bureaucracies: Nonprofit Advocacy to Create Inclusive City Governments ». *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 13(2) : 156–178.
- De Graauw, Els et Floris Vermeulen. 2016. « Cities and the politics of immigrant integration: A comparison of Berlin, Amsterdam, New York City, and San Francisco ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42(6) : 989–1012.
- Dekker, Rianne. 2017. « Frame ambiguity in policy controversies: critical frame analysis of migrant integration policies in Antwerp and Rotterdam ». *Critical Policy Studies* 11(2) : 127–145.
- Dekker, Rianne, Henrik Emilsson, Bernhard Krieger et Peter Scholten. 2015. « A local dimension of integration policies? A comparative study of Berlin, Malmö, and Rotterdam ». *International Migration Review* 49(3) : 633–658.
- Delgrange, Xavier, et Mathias El Berhoumi. 2015. « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression ». Dans *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989 - 2014)*. Sous la direction de Pierre-Olivier De Broux, Bruno Lombaert et Dimitri Yernault, 67–98. Bruxelles : Larcier.
- Delpérée, Francis. 1983. « L'organisation des communautés et des régions en Belgique ». *Revue générale de droit* (14)1 : 213–226.
- Delwit, Pascal. 2011. « Partis et systèmes de partis en Belgique en perspective ». Dans *Les partis politiques en Belgique*. Sous la direction de Pascal Delwit, Benoit Pilet et Emilie van Haute, 6–33. Bruxelles : Édition de l'Université de Bruxelles.
- . 2021. « Le Parti socialiste (PS). Les défis d'une social-démocratie en déclin ». Dans *Les partis politiques en Belgique*. Sous la direction de Pascal Delwit et Émilie van Haute, 225–251. Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Delwit, Pascal, et Benoit Hellings. 2002. « Les accords du Lambermont–Saint-Polycarpe ». *L'année sociale 2001, Revue de l'Institut de Sociologie* 43–58.
- Demart, Sarah. 2008. « De la distinction au stigmat, Matonge, un quartier congolais dans Bruxelles ». *Cahiers de la Fonderie* (38) : 58–62.
- Deschamps, Jean-Claude, et Pascal Moliner. 2012. *L'identité en psychologie sociale*. Paris : Armand Colin.
- Deschouwer, Kris. 2000. « Comprendre le nationalisme flamand ». *Fédéralisme Régionalisme* 1.
- . 2004. « Political Parties and Their Reactions to the Erosion of Voter Loyalty in Belgium: Caught in a Trap ». Dans *Political Parties and Electoral Change*. Sous la direction de Peter Mair, Wolfgang C. Müller et Fritz Plasser. 179–206. London : SAGE Publication.

- De Visscher, Christian, et Caroline Montuelle. 2010. « Fédéralisme et réorganisations administratives en Belgique : quelles différences de trajectoires entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés ? », *Pyramides* (20) : 143–172.
- Divay, Gérard, et Stéphane Paquin. 2013. « L'administration publique dans la gouvernance multiniveau infranationale : état de la question et perspectives ». *Télescope*, (19)1 : 1–24.
- Dofny, Jacques, et Marcel Rioux. 1962. « Les classes sociales au Canada français ». *Revue française de sociologie* 3(3) : 290–300.
- Dogan, Mattei, et Dominique Pelassy. 1982. *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*. Paris : Economica.
- Drouilly, Pierre. 2010, « Curieuse élection ». Dans *L'État du Québec 2010*. Sous la direction de Miriam Fahmy, 406–412. Montréal : Institut du Nouveau Monde, Boréal.
- Drouilly, Pierre, et Alain-G. Gagnon, 2004, « Amères défusions : une forme contestable de démocratie ». Dans *L'annuaire du Québec 2005*. Sous la direction de Michel Venne, 524–532. Montréal : Éditions Fides.
- Dryzek, John S. 1996. « Political Inclusion and the Dynamics of Democratization ». *American Political Science Review* 90(1) : 475–487.
- Dumitru, Speranta. 2014. « Qu'est-ce que le nationalisme méthodologique ? ». *Raisons politiques* 2(54) : 9–22.
- Dumont, Fernand. 1962. « L'étude systématique de la société globale canadienne-française ». *Recherches sociographiques* 3(1-2) : 277–294.
- Dupuy, Claire, et Charlotte Halpern. 2009. « Les politiques publiques face à leurs protestataires ». *Revue française de science politique* 59(4) : 701–722.
- Durkheim, Émile. 1897. *Le suicide. Étude de sociologie*. Paris : Presses universitaires de France
- . 1898. « Représentations individuelles et représentations collectives ». *Revue de Métaphysique et de Morale* 6 : 273–302.
- Eizaguirre, Santiago, Marc Pradel-Miquel et Marisol García. 2017. « Citizenship practices and democratic governance: 'Barcelona en Comú' as an urban citizenship confluence promoting a new policy agenda ». *Citizenship Studies* 21(4) : 425–439
- Emilsson, Henrik. 2015. « A national turn of local integration policy: Multi-level governance dynamics in Denmark and Sweden ». *Comparative Migration Studies* 3(7) : 1–16.
- Entzinger, Han, et Renske Biezeveld. 2003. *Benchmarking in Immigrant Integration*. Rotterdam: European Research Centre on Migration and Ethnic Relations.

- Epstein, Cynthia Fuchs. 1992. « Tinkerbells and Pinups: The Construction and Reconstruction of Gender Boundaries at Work ». Dans *Cultivating Differences: Symbolic Boundaries and the Making of Inequality*. Sous la direction de Michèle Lamont et Marcel Fournier, 232–256. Chicago : University of Chicago Press.
- Evrard, Aurélien, Guillaume Gourgues et Thomas Ribémont. 2019. « Acteurs ». Dans *Dictionnaires des politiques publiques, 5^e édition*. Sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, 29–36. Paris : Presses de Sciences Po.
- Faniel, Jean, et Cédric Istasse. 2017. « Les démissions ministérielles dans les entités fédérées (1981-2017) ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 5(2330-2331-2332) : 5–154.
- Farr, Robert M. 1998. « From Collective to Social Representations: Aller et Retour ». *Culture & Psychology*, 4(3) : 275–296.
- Favell, Adrian. 1998. *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Basingstoke : Macmillan.
- . 2001a. *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. New York: Palgrave.
- . 2001b. « Integration Policy and Integration Research in Europe: a Review and a Critique ». Dans *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices* Alexander Aleinikoff et Douglas Klusmeyer, 349–399. Washington DC : Carnegie.
- . 2021. « Integration: A Critical View ». Dans *Contested Concepts in Migration Studies*. Sous la direction de Ricard Zapata-Barrero, Dirk Jacobs et Riva Kastoryano, 131–148. London : Routledge.
- Fawcett, Paul, et Carsten Daugbjerg. 2012. « Explaining Governance Outcomes: Epistemology, Network Governance and Policy Network Analysis ». *Political Studies Review* 10(2) : 195–207.
- Fischer, Frank. 2013. « L’expertise politique et le tournant argumentatif. Vers une approche délibérative des politiques publiques ». *Revue française de science politique* 63(3-4) : 579–601.
- Fourot, Aude-Claire. 2013. *L’intégration des immigrants : cinquante ans d’action publique locale*. Montréal : Presses de l’Université de Montréal.
- . 2015a. « *Bringing Cities Back In* to Canadian Political Science: Municipal Public Policy and Immigration ». *Canadian Journal of Political Science* 48(2) : 413–433.
- . 2015b. « Les interculturalismes à l’échelle locale ». Dans *Autour de l’œuvre de Gérard Bouchard. Histoire sociale, sociologie historique, imaginaires collectifs et politiques publiques*. Sous la direction de Srilata Ravi et Claude Couture, 157–177. Québec : Presses de l’Université Laval.

- Gagnon, Alain-G., et Raffaele Iacovino. 2006. *Federalism, Citizenship and Quebec: Debating Multinationalism*. Toronto : University of Toronto Press.
- Gagnon, Alain-G., et James Tully (dir.). 2001. *Multinational Democracies*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Gagnon, Alain-G., et Jonathan Paquin 2001. « La science politique et le développement des études sur le Québec dans le monde. Éléments de problématique et esquisse d'un profil ». *Globe* 4(2) : 305–327.
- Garbaye, Romain. 2002. « Ethnic Minority Participation in British and French Cities: A Historical-Institutionalist Perspective ». *International Journal of Urban and Regional Research* 26(3) : 555–570.
- Gassner, Marjorie, et Évelyne Lentzen. 1992. « Les assemblées législatives : Simulation de leur composition après la réforme projetée ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 34(1379) : 1–20.
- Gazibo, Mamoudou. 2002. « La démarche comparative binaire : éléments méthodologiques à partir d'une analyse de trajectoires contrastées de démocratisation ». *Revue internationale de politique comparée* 3(9) : 427–449.
- Gazibo, Mamoudou, et Jane Jenson. 2015. *La politique comparée : fondements, enjeux et approches théoriques, 2e éd.* Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Gebhardt, Dirk. 2016. « Re-thinking urban citizenship for immigrants from a policy perspective: The case of Barcelona ». *Citizenship Studies* 20(6-7) : 846–866.
- Geertz, Clifford. 1973. *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- Gellner, Ernest. 1989. *Nations et nationalisme*. Paris : Éditions Payot.
- Genieys, William, et Patrick Hassenteufel. 2012. « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites ». *Gouvernement et action publique* 2(2) : 89–115.
- Germain, Annick, et Cécile Poirier. 2007. « Les territoires fluides de l'immigration à Montréal ou le quartier dans tous ses états ». *Globe* 10(1) : 107–120.
- Gidengil, Elisabeth, André Blais, Joanna Everitt, Patrick Fournier et Neil Nevitte. 2012. *Dominance and Decline*. Toronto : University of Toronto Press
- Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis*. New York : Harper.
- Grandjean, Geoffrey. 2015. « La limitation du cumul de mandats par les députés wallons ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2255-2256(10) : p.5–98.

- Grimmeau, Jean-Pierre, Jean-Pierre Decroly et Isaline Wertz. 2012. « La démographie des communes belges de 1980 à 2010 ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 37(2162-2163) : 1–90.
- Hall, Peter. 1993. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain ». *Comparative Politics* 25(3) : 275–296.
- Hall, Peter, et Rosemary Taylor. 1997. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *Revue française de science politique* 47(3-4) : 469–496.
- Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. (dir.). 2014. *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Paris : Les Presses de Sciences Po.
- . 2019. « Instrument ». Dans *Dictionnaire des politiques publiques, 5^e édition*. Sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, 321–330. Paris : Presses de Sciences Po.
- Harding, Sandra. 1992. « Rethinking standpoint epistemology: what is “strong objectivity?” ». *The Centennial Review* 36(3) : 437–470.
- Hassenteufel, Patrick. 2000. « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expérience de comparaisons internationales ». Dans *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*. Sous la direction de Myriam Bachir, 105–124. Paris : Presses universitaires de France.
- Hassenteufel, Patrick, et Andy Smith. 2002. « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques “à la française” », *Revue française de science politique*, 52(1):53–73.
- Hoekstra, Myrte. 2015. « Diverse cities and good citizenship: how local governments in the Netherlands recast national integration discourse ». *Ethnic and Racial Studies*, 38(10) : 1798–1814.
- . 2018. « Governing difference in the city: urban imaginaries and the policy practice of migrant incorporation ». *Territory, Politics, Governance* 6(3) : 362–380.
- Hooghe, Liesbet. 1993. « Belgium: From regionalism to federalism ». *Regional & Federal Studies* 3(1) : 44–68.
- Hooghe, Liesbet, et Gary Marks. 2003. « Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance ». *American Political Science Review* 97(2) : 233–243.
- Ingram, Helen, et Anne Larason Schneider. 1993. « Social construction of target populations: implications for politics and policy ». *American Political Science Review* 87(2) : 334–348.
- Istasse, Cédric. 2019. « Les évolutions électorales des partis politiques (1944-2019). I. Analyse par région ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 11(2416-2417) : 5–94.

- Ives, Andrew. 2009. « La transformation du conservatisme à la canadienne ». Dans *Le conservatisme : le Canada et le Québec en contexte*. Sous la direction de Linda Cardinal et Jean-Michel Lacroix, 21–33. Paris : Presses Sorbonne Nouvelle.
- Jacobs, Dirk. 2004. « The challenge of minority representation in Brussels ». Dans *Immigració i qüestió nacional Minories subestats i immigració a Europa*. Sous la direction de Gemma Aubarell, Agusti Nicolaeu Coll et Adela Ros, 51–64. Barcelone : Editorial Mediterrània.
- Jacobs, Dirk, et Andrea Rea. 2007. « The end of national models? Integration courses and citizenship trajectories in Europe ». *International Journal on Multicultural Societies* 9(2) : 264–283.
- Jacobs, Dirk, Camille Kelbel et Jean-Benoit Pilet. 2014. « Les préférences politiques des électeurs issus de l’immigration lors des élections municipales d’octobre 2012 à Bruxelles ». Dans *L’électeur local : une analyse post-électorale des élections communales d’octobre 2012*. Sous la direction de Mark Hooghe et Ruth Dassonneville, 127–147. Bruxelles : Éditions de l’Université de Bruxelles.
- Jenkins, Katharine. 2016. « Amelioration and Inclusion ». *Ethics* 126(2) : 394–421.
- Jenkins-Smith, Hank C., Daniel Nohrstedt, Christopher M. Weible et Paul A. Sabatier. 2014. « The Advocacy Coalition Framework: Foundations, evolution, and ongoing research ». Dans *Theories of the Policy Process, 3e ed.* Sous la direction de Paul A. Sabatier et Christopher M. Weible, 183–223. Boulder, CO : Westview Press.
- Johnston, Richard (dir.). 2017. *The Canadian Party System: An Analytic History*. Vancouver: British Columbia Press.
- Joly, Danièle. 1992. « La Grande-Bretagne : Minorités ethniques et risques de ségrégation ». Dans *Immigrés en Europe : politiques locales d’intégration*. Sous la direction de Didier Lapeyronnie, 111–145. Paris : La Documentation Française.
- Joppke, Christian. 2007. « Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe ». *West European politics* 30(1) : 1–22.
- Jørgensen, Martin Bak. 2012. « The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level ». *The International Migration Review* 46(1) : 244–278.
- Jouve, Bernard. 2006. « Défusion municipale et décentralisation à Montréal : vers une recomposition des relations entre les groupes ethnoculturels et la municipalité ». *Revue canadienne de science politique* 39(1) : 77–96.
- Karmis, Dimitrios. 1997. « Identities in Québec: between “la souche” and atomization ». *Cahiers du PEQ* (8) : 3–27.

- Karmis, Dimitrios, et Alain-G. Gagnon. 1996. « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire ». *Revue canadienne de science politique* 29(3) : 435–468.
- Kimber, Leah R. 2025. *Civil Society and Intergovernmental Negotiations at the United Nations*. Bristol : Bristol University Press.
- Koopmans, Ruud, et Paul Statham. 1999. « Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany ». *American Journal of Sociology* 105(3) : 652–696.
- Krippendorff, Klaus. 2013. *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. London : Sage Publications.
- Krischler, Mireille, Justin J.W. Powell et Ineke M. Pit-Ten Cate. 2019. « What is meant by inclusion? On the effects of different definitions on attitudes toward inclusive education ». *European Journal of Special Needs Education* 34(5) : 632–648.
- Kymlicka, Will. 1998. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Oxford : Oxford University Press.
- . 2017. *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*. Montréal : Éditions du Boréal.
- Labelle, Micheline, François Rocher et Guy Rocher. 1995. « Pluriethnicité, citoyenneté et intégration : de la souveraineté pour lever les obstacles et les ambiguïtés ». *Cahiers de recherche sociologique* (25) : 213–245.
- Lagasse, Nicolas. 1999. « Gouverner Bruxelles : Règles en vigueur et débat ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 3(1628-1629) : 1–80.
- . 2002. « La régionalisation du droit organique des pouvoirs locaux en Belgique ». *Annuaire 2002 des collectivités locales* (22) : 247–269.
- Lamont, Michèle. 2001. « Culture and Identity ». Dans *Handbook of Sociological Theory*. Sous la direction de Jonathan H. Turner, 171–185. New York : Springer.
- Lamont, Michèle, et Virág Molnár. 2002. « The Study of Boundaries in the Social Sciences ». *Annual Review of Sociology* 28 : 167–195.
- Langlois, Simon. 1991. « Le choc de deux sociétés globales ». Dans *Le Québec et la restructuration du Canada 1980-1992. Enjeux et perspectives*. Sous la direction de Louis Balthazar, Guy Laforest et Vincent Lemieux, 93–108. Montréal : Éditions du Septentrion.
- Laponce, Jean. 2006. *Loi de Babel et autres régularités des rapports entre langue et politique*. Québec : Presses de l'Université Laval.

- Larroque Aranguren, Jimena. 2012. « Quel modèle d'intégration des migrants pour des 'nationalismes périphériques' en Espagne ? Une analyse comparée entre la Catalogne et le Pays basque ». *Revue Asylon(s)* (9).
- Lartigot-Hervier, Louise. 2019. « Néo-institutionnalisme sociologique ». Dans *Dictionnaire des politiques publiques. 5e édition entièrement revue et corrigée*. Sous la direction de Laurie Boussaguet, 390–398. Paris : Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, Pierre. 2007. « Les instruments d'action publique, traceurs de changement. L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2007) ». *Politique et Sociétés* 26(2-3) : 73–89.
- Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2005. « L'action publique saisie par ses instruments ». Dans *Gouverner par les instruments*. Sous la direction de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, 11–44. Paris : Presses de Sciences Po.
- Latendresse, Anne, et Winnie Frohn. 2011. « Fracture urbaine, legs institutionnel et nouvelles façons de faire : trois mots clés d'une lecture des élections municipales à Montréal ». Dans *Les élections municipales au Québec : enjeux et perspectives*. Sous la direction de Sandra Breux et Laurence Bherer, 85–119. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Laumonier, Alexandre. 2016. « Habiter Molenbeek ». *Les Temps Modernes* 689(3) : 7–19.
- Laurence, Jonathan, et Justin Vaisse. 2006. *Integrating Islam: Political and Religious Challenges in Contemporary France*. Washington : Brookings Institute.
- Lecours, André. 2002. « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? ». *Politique et Sociétés* 21(3) : 91–112.
- Le Galès, Patrick. 2019. « Gouvernance ». Dans *Dictionnaires des politiques publiques, 5e édition*. Sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, 297–305. Paris : Presses de Sciences Po.
- Lemieux, Vincent. 2008. *Le Parti libéral du Québec. Alliances, rivalités et neutralités*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Lenoir, Rémi. 2012. « L'État selon Pierre Bourdieu ». *Sociétés contemporaines* 3(87) : 123–154.
- . 2017. « Pouvoir symbolique et symbolique du pouvoir ». Dans *La légitimité implicite*. Sous la direction de Jean-Philippe Genet, 49–58. Paris : Éditions de la Sorbonne.
- Leton, André, et André Miroir. 1998. *Les conflits communautaires en Belgique*. Paris : Presses universitaires de France.
- Levine, Marc V. 1997. *La reconquête de Montréal*. Montréal : VLB Éditeur.
- Li, Peter S. 2003. « Deconstructing Canada's Discourse of Immigrant Integration ». *Journal of International Migration and Integration* 4(3) : 315–33.

- Mabille, Xavier. 2005. « Le parti socialiste : Évolution 1978-2005 ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2(1867-1868) : 5–65.
- Macfarlane, Emmett. 2017. « Conservative with the Constitution? Moderation, Strategy, and Institutional Distrust ». Dans *The Blueprint: Conservative Parties and their Impact on Canadian Politics*. Sous la direction de J. P. Lewis and Joanna Everitt, 221–241. Toronto: University of Toronto Press.
- Maddens, Bart. 2014. « La Belgique à la croisée des chemins : entre fédéralisme et confédéralisme ». *Outre-Terre* 3(40) : 251–261.
- Mahnig, Hans. 2004. « The politics of minority-majority relations: How immigrant policies developed in Paris, Berlin and Zurich ». Dans *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Sous la direction de Rinus Penninx, Karen Kraal, Marco Martiniello et Steven Vertovec, 17–37. Aldershot : Ashgate Research in Migration and Ethnic Relations Series.
- Marková, Ivana. 2003. *Dialogicality and social representations: The dynamics of mind*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martiniello, Marco. 1995. « Philosophies de l'intégration en Belgique ». *Hommes & migrations* (1193) : 24–29.
- . 1996. « La question nationale belge à l'épreuve des immigrations ». Dans *Belgique : force de la désunion*. Sous la direction d'Alain Dieckoff, 85–104. Bruxelles: Editions Complexe.
- Maskens, Alain, Nicolas Lagasse, Jeroen Van Nieuwenhove et Hugues Dumont. 2008. « L'avenir institutionnel de Bruxelles. Discussion à partir du "Manifeste Bruxellois" ». *Brussels Studies* 19.
- Mathieu, Félix. 2024. *Les nations fragiles. Ces peuples qui affrontent la modernité*. Montréal : Éditions du Boréal.
- McRae, Kenneth D. 1975. « The Principle of Territoriality and the Principle of Personality in Multilingual States ». *International Journal of the Sociology of Language* (4) : 33–54.
- McRoberts, Kenneth. 1997. *Misconceiving Canada: the struggle for national unity*. Toronto : Oxford University Press.
- McRoberts, Kenneth, et Dale Posgate. 1983. *Développement et modernisation du Québec*. Montréal : Boréal Express.
- Mehta, Jay. 2011. « The Varied Roles of Ideas in Politics: From "Whether" to "How" ». Dans *Ideas and Politics in Social Science Research*. Sous la direction de Daniel Béland et Robert Henry Cox, 23–83. Oxford : Oxford University Press.

- Mévellec, Anne, et Nathalie Burlone. 2022. « La place des villes dans le système d'action publique québécois, ou l'impossibilité d'ignorer les villes ». Dans *La ville inclusive : dans les pas de Caroline Andrew*. Sous la direction de Guy Chiasson et d'Anne Gilbert, 15–44. Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Modood, Tariq. 2012. « Capitals, ethnicity and higher education ». Dans *Social inclusion and higher education*. Sous la direction de Tehmina N. Basit et Sally Tomlinson 17–40. Bristol : Bristol University Press.
- Moore, Kristin R., Timothy R. Amidon et Michele Simmons. 2023. « Equity and Inclusion as Workplace Practices ». *Technical Communication* 70(3) : 7–27.
- Moscovici, Serge. 1961. *La psychanalyse : Son image et son public*. Paris : Presses universitaires de France.
- . 1984. « The phenomenon of social representations ». Dans *Social representations*. Sous la direction de Robert M. Farr et Serge Moscovici, 3–69. Cambridge : Cambridge University Press.
- . 1988. « Notes towards a description of social representations ». *European Journal of Social Psychology* 18(3) : 211–250.
- Muller, Pierre. 1999. « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique ». Dans *L'art d'interviewer les dirigeants*. Sous la direction de Samy Cohen, 67–84. Paris : Presses Universitaires de France.
- . 2000. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique* (2) : 189–208.
- Muller, Pierre, et Yves Surel. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien.
- Nassaux, Jean-Paul. 2013. « La Commission communautaire commune (COCOM) : vers une autre dimension ». *Les analyses du CRISP en ligne*.
- . 2016. « La Commission communautaire française (COCOF), une institution fragilisée ? » *Les analyses du CRISP en ligne*.
- . 2018. « Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018) ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 9(2373) : 5–38.
- Nicholls, Walter, et Justus Uitermark. 2013. « Post-multicultural cities: A comparison of minority politics in Amsterdam and Los Angeles, 1970-2010 ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39(10) : 1555–1575.
- Noël, Alain. « Studying your own country. Social scientific knowledge for our time and place ». *Canadian Journal of Political Science* 47(4) : 647–666.

- Palier, Bruno, et Yves Surel. 2005. « Les “trois I” et l’analyse de l’État en action ». *Revue française de science politique* 55(1) : 7–32.
- Paquet, Mireille. 2016. *La fédéralisation de l’immigration au Canada*. Montréal : Presses de l’Université de Montréal.
- Paquet, Mireille, Mariève Deschamps-Band et Adèle Garnier. 2022. « Les bases pour l’étude de l’immigration ». Dans *Nouvelles dynamiques de l’immigration au Québec*. Sous la direction de Mireille Paquet, 15–27. Montréal : Presses de l’Université de Montréal.
- Paquet, Mireille, Karine Côté-Boucher, Annick Germain, Adèle Garnier, Chedly Belkhodja, Marina M. Doucerain, Sule Tomkinson, Paul Eid, Kamel Béji et Catherine Xhardez. 2022. « Introduction : L’immigration dans le Québec actuel ». Dans *Nouvelles dynamiques de l’immigration au Québec*. Sous la direction de Mireille Paquet, 7–13. Montréal : Presses de l’Université de Montréal.
- Passeron, Jean-Claude, et Jacques Revel. 2005. *Penser par cas*. Paris : Éditions de l’École des hautes études en sciences sociales.
- Pelletier, Réjean, et Éric Bélanger. 2017. « Les partis politiques fédéraux et québécois ». Dans *Le parlementarisme canadien*. Sous la direction de Réjean Pelletier et Manon Tremblay, 173–207. Québec : Presses de l’Université Laval.
- Pero, Davide. 2007. « Migrants and the politics of governance. The case of Barcelona ». *Social Anthropology* 15(3) : 271–286.
- Perron, Catherine. 2022. « La construction discursive de l’accueil des réfugiés en 2015-2016 en Allemagne, dans le Land du Bade-Wurtemberg et ses communes ». *Mots. Les langages du politique* 2(129) : 47–64.
- Pierrevelchin, Nadine. 2007. « Les défusions municipales sur l’île de Montréal comme stratégie d’affirmation culturelle ». *Recherches sociographiques* (48)1 : 65-84.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton : Princeton University Press.
- Pilet, Jean-Benoît, et Régis Dandoy. 2017. « L’évolution des programmes électoraux des libéraux francophones : du parti libéral au Mouvement réformateur ». Dans *Du parti libéral au MR. 170 ans de libéralisme en Belgique*. Sous la direction de Pascal Delwit, 111–139. Bruxelles : Éditions de l’Université de Bruxelles.
- Pilet, Jean-Benoît, et Simon Willocq. 2015. « La Belgique ». Dans *Les démocraties européennes. Institutions, élections et partis politiques*. Sous la direction de Nathalie Brack, Jean-Michel de Waele et Jean-Benoît Pilet, 45–59. Paris : Armand Colin.
- Pinson, Gilles. 2019. « Penser par cas, penser par comparaison. Études urbaines et pratique des monographies comparées ». Dans *D’une ville à l’autre*. Sous la direction de Jean-Yves

- Authier, Vincent Baggioni, Bruno Cousin, Yankel Fijalkow et Lydie Launay, 43–66. Paris : La Découverte.
- Poirier, Cécile. 2006. « Parc Extension : le renouveau d'un quartier d'intégration à Montréal ». *Les Cahiers du Groupe de recherche ethnicité et société* 6(2) : 51–68.
- Poirier, Johanne. 2009. « Le partage des compétences et les relations intergouvernementales : la situation au Canada ». Dans *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*. Sous la direction de Bernard Fournier et Min Reuchamps, 107–122. Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur.
- Poppelaars, Caelesta, et Peter Scholten. 2008. « Two worlds apart. The divergence of national and local immigrant integration policies in the Netherlands ». *Administration & Society* 40(4) : 335–357.
- Poulot, Marie-Laure. 2017. *Le long de la Main cosmopolite : promouvoir, vivre et marcher le boulevard Saint-Laurent à Montréal*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Ragin, Charles. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley : University of California Press.
- Ramona, Coman, Amandine Crespy, Frédéric Louault, Jean-Frédéric Morin, Jean-Benoit Pilet et Émilie van Haute (dir). 2022. *Méthodes de la science politique : de la question de départ à l'analyse des données*. Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur.
- Reuchamps, Min. 2007. « La parité linguistique au sein du conseil des ministres ». *Res Publica*. 49(4) : 602–627.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 2006. « Policy Network Analysis ». Dans *The Oxford handbook of public policy*. Sous la direction de Robert Moran, Martin Rein et Michael Goodin, 425–447. Oxford : Oxford University Press.
- Rocher, Guy. 1973. *Le Québec en mutation*. Montréal : Les Éditions Hurtubise HMH.
- Rocher, François. 2006. « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral ». Dans *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institution*. Sous la direction d'Alain-G. Gagnon, 93–146. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- . 2011. « Citoyenneté, gouvernance et minorités ethnoculturelles et religieuses : un modèle d'intégration sous pression ». *Revue gouvernance* 1(8).
- . 2015. « Interculturalism in Montréal and Barcelona ». Dans *Interculturalism in Cities. Concept, Policy and Implementation*. Sous la direction de Ricard Zapata-Barrero, 35–52. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- . 2017. « L'idéal interculturel à l'aune des politiques publiques à l'échelle municipale au Québec : Montréal en perspective comparée ». *Anthropologie et Sociétés* 41(3) : 181–211.

- Rocher, François, et Bob W. White. 2014. « L’interculturalisme québécois dans le contexte du multiculturalisme canadien ». *Étude de l’Institut de recherche en politiques publiques* (49).
- Ryelandt, Nathalie. 2013. « Le parlement de la Communauté française de Belgique : une croissance paradoxale depuis 40 ans ». Dans *Parlementarisme et francophonie*. Sous la direction d’Éric Montigny et François Gélneau, 83–104. Québec : Presses de l’Université Laval.
- Sabanovic, Neira. 2024. « L’instrumentalisation des identités ethniques dans le discours politique en Bosnie-Herzégovine depuis les élections générales de 2018 : Le cas de Milorad Dodik, analyse de la rhétorique nationaliste du SNSD (Alliance des sociaux-démocrates indépendants) ». *CEVIPOL Working Papers* 1(1) : 2–33.
- Sabatier, Paul A. 1998. « The Advocacy Coalition Framework: Revisions and relevance for Europe ». *Journal of European Public Policy* 5(1) : 98–130.
- Sacco, Muriel. 2011. « Political participation of immigrants through new urban policies in Brussels: constraints and small opportunities ». *Revue belge de géographie* (1-2) : 1–11.
- Saey, Mathis, 2024. *Taalbarometer 5: Factsheet*. Bruxelles : BRIO. Page consultée le 8 septembre 2025 [<https://www.briobrussel.be/node/19094>].
- Santafé, Gustavo-Gabriel, et Félix Mathieu. 2019. « Les récits du fédéralisme au Parti libéral du Québec ». Dans *Ré-imaginer le Canada : Vers un état multinational ?* Sous la direction de Félix Mathieu et Dave Guénette, 65–89. Québec : Presses de l’Université Laval.
- Sartori, Giovanni. 1991. « Comparing and miscomparing ». *Journal of Theoretical Politics* 3(3) : 243–257.
- Savoie-Zajc, Lorraine. 2009. « L’entrevue semi-dirigée ». Dans *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données, 5^e édition*. Sous la direction de Benoît Gauthier, 337–360. Québec : Presses de l’Université du Québec.
- Sayad, Abdelmalek. 1999. « Immigration et “pensée d’État” ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 129 : 5–14.
- Schiefer, David, et Jolanda van der Noll. 2017. « The Essentials of Social Cohesion: A Literature Review ». *Social Indicators Research* 132(2) : 579–603.
- Schiller, Maria. 2015. « Paradigmatic pragmatism and the politics of diversity ». *Ethnic and Racial Studies* 38(7) : 1120–1136.
- . 2016. *European Cities, Municipal Organizations and Diversity*. Londres : Palgrave Macmillan.
- Schmidt, Vivien A. 2008. « Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse ». *Annual Review of Political Science* 11 : 303–326.

- . 2010. « Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’ ». *European Political Science Review* 2(1) : 1–25.
- Schnapper, Dominique. 2007. *Qu’est-ce que l’intégration ?* Paris : Éditions Gallimard.
- Scholten, Peter. 2012a. « Beyond National Models of Integration? Rethinking Interconnectedness and Fragmentation in Dutch and French Migrant Integration Policies ». Dans *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Public Connectivity*. Sous la direction de Menno Fenger et Victor Bekkers, 44–58. Amsterdam : IOS Press.
- . 2012b. « Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands ». *Policy Sciences* 47 : 217–236.
- . 2018. « Two worlds apart? Multilevel governance and the gap between national and local integration policies ». Dans *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*. Sous la direction de Tiziana Caponio, Peter Scholten et Ricard Zapata-Barrero, 157–167. New York : Taylor & Francis Group.
- Schön, Donald, et Martin Rein. 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York : Harper Collins Publishers.
- Scuzzarello, Sarah. 2015. « Policy actors’ narrative constructions of migrants’ integration in Malmö and Bologna ». *Ethnic and Racial Studies* 38(1) : 57–74.
- Shanahan, Elizabeth A., Michael D. Jones, Mark K. McBeth et Claudio Radaelli. 2017. « The Narrative Policy Framework ». Dans *Theories of the Policy Process, 4e ed.* Sous la direction de Christopher M. Weible et Paul A. Sabatier, 173–213. New York : Westview Press.
- Sheppard, Steve. 2025. « Defining Inclusion: What It Is, What It Is Not, and Why It Matters ». *Emerging Perspectives* 8(1).
- Sinardet, Dave. 2008. « Territorialité et identités linguistiques en Belgique ». *Hermès, La Revue* 51(2) : 141–147.
- Smith, Anthony D. 1999. *Myths and Memories of the Nation*. Oxford : Oxford University Press.
- Smith, Miriam. 2002. « L’héritage institutionnaliste de la science politique au Canada anglais ». *Politique et Société* 21(2) : 113–138.
- Spencer, Sarah. 2018. « Multi-level governance of an intractable policy problem: Migrants with irregular status in Europe ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(12) : 2034–2052.

- . 2022. « The Contested Conception of ‘Integration’ ». Dans *Introduction to Migration Studies: An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity*. Sous la direction de Peter Scholten, 219–232. Amsterdam : Amsterdam University Press.
- Spencer, Sara, et Nicola Delvino. 2019. « Municipal activism on irregular migrants: The framing of inclusive approaches at the local level ». *Journal of Immigration & Refugee Studies* 17(1) : 26–43.
- Spiro, Peter J. 2001. « Fédéralisme et immigration : modèles et tendances ». *Revue internationale des sciences sociales* 1(167) : 71–77.
- Steinmetz, George. 2004. « Odious comparisons: incommensurability, the case study, and “small N’s” in sociology ». *Sociological Theory* 22(3) : 371–400.
- Stone, Alec. 1992. « Le néo-institutionnalisme : défis conceptuels et méthodologiques ». *Politix* 20 : 156–168.
- Strange, Susan. 2011. *Le retrait de l’État. La dispersion du pouvoir dans l’économie mondiale*. Paris : Temps présent.
- Swyngedouw, Eva. 2019. « Reeling in Newcomers: Urban Competition around Migrant Reception in Brussels ». *International Journal of Urban and Regional Research* 44(3) : 395–419.
- Taylor, Charles. 2019. *Multiculturalisme. Différence et démocratie*. Paris : Flammarion.
- Taylor, Zack, et Gabriel Eidelman. 2010. « Canadian political science and the city: A limited engagement ». *Canadian Journal of Political Science* 43(4) : 961–981.
- Thelen, Kathleen. 1999. « Historical institutionalism in comparative politics ». *Annual Review of Political Science* (2) : 369–404.
- Thoenig, Jean-Claude. 1985. « L’analyse des politiques publiques ». Dans *Traité de science politique, vol. 4*. Sous la direction de Madeleine Grawitz et Jean Leca, 1–60. Paris : Presses universitaires de France.
- Tomàs, Mariona. 2012. *Penser métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal*. Québec : Presses de l’Université du Québec.
- Tossuti, Liviana S. 2012. « Municipal Roles in Immigrant Settlement, Integration and Cultural Diversity ». *Canadian Journal of Political Science* 45(3) : 607–633.
- Turgeon, Luc, et Valérie Lapointe. 2019. « Les politiques d’aménagement de la diversité ethnoculturelle ». Dans *Le Canada dans le monde : acteurs, idées, gouvernance*. Sous la direction de Aude-Claire Fourot, Rémi Léger, Jérémie Cornut et Nicolas Kenny, 193–210. Montréal : Presses de l’Université de Montréal.
- Uyttendaele, Marc. 2011. « Bruxelles, capitale de l’altérité ». *Pouvoirs* 136(1) : 137–149.

- Van den Breemer, Rosemarie. 2021. *Governing Cemeteries State Responses to the New Diversity in the Netherlands, Norway and France*. Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht.
- Vandermotten, Christian. 2017. « Les structures économiques de la Belgique et leur spatialité, des Golden Sixties à aujourd’hui ». *Belgeo, Revue belge de géographie* 4.
- Van Hamme, Gilles, Taïs Grippa et Mathieu Van Criekingen. 2016. « Mouvements migratoires et dynamiques des quartiers à Bruxelles ». *Brussels Studies* (97).
- Vanleemputten, Patrick. 2003. *Les institutions bruxelloises. Leur position dans la structure fédérale de l’État, leur organisation, leur fonctionnement, leur financement*. Bruxelles : Bruylant.
- Veny, Yoann, et Dirk Jacobs. 2014. « Immigrant inclusion and linguistic struggle in the Brussels-Capital region ». Dans *Segmented Cities? How Urban Contexts Shape Ethnic and Nationalist Politics*. Sous la direction de Kristin R. Good, Luc Turgeon et Triadafilos Triadafilopoulos, 182–202. Vancouver : University of British Columbia Press.
- Verdussen, Marc. 1998. « Les traits constitutifs de l’État fédéral belge ». *Revue générale de droit* 29(1) : 61–77.
- Warren, Jean-Philippe. 2004. « Le corporatisme canadien-français comme “système total”. Quatre concepts pour comprendre la popularité d’une doctrine ». *Recherches sociographiques* 45(2) : 219–238.
- Weber, Max. 1922. *Économie et société*. Paris : Plon.
- Weible, Christopher, et Hans Jenkins-Smith. 2016. « The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues ». Dans *Contemporary Approaches to Public Policy, Theories, Controversies and Perspectives*. Sous la direction de Guy Peters et Philippe Zittoun 15–34. Londres : Palgrave Macmillan.
- Weinstock, Daniel. 2009. « Pour une philosophie politique de la ville ». *Rue Descartes* 63(1) : 63–71.
- White, Bob W. 2021. « City-based inclusion networks in a post-multicultural world: The Intercultural Cities programme of the Council of Europe ». *Local Government Studies* 48(6) : 1070–1090.
- Witte, Els. 2008. « Quinze ans de politique de la Commission communautaire flamande : une rétrospective (1989-2004) ». *Brussels Studies* [en ligne].
- . 2011. « La question linguistique en Belgique dans une perspective historique ». *Pouvoir* 136(1) : 37–50.
- Xhardez, Catherine. 2016. « L’intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles : un puzzle institutionnel et politique ». *Brussels Studies* 1–20.

- . 2017. *Intégrer pour exister ? Nationalisme sous-étatique et intégration des immigrés en Flandre et au Québec*. Université St-Louis – Bruxelles et Science Po Paris, thèse de doctorat.
- . 2019. « From Different Paths to a Similar Road? Understanding the Convergence of Subnational Immigrant Integration Policies in Belgium ». *Regional Studies* 54(11) : 1508–18.
- Xhardez, Catherine, et Mireille Paquet. 2020. « Beyond the Usual Suspects and Towards Politicization: Immigration in Quebec’s Party Manifestos, 1991–2018 ». *Journal of International Migration and Integration* 22 : 673–690.
- Xhardez, Catherine, Adèle Garnier et Mireille Paquet. 2025. « Introduction : La politique et les politiques de l’immigration au Québec ». *Politique et Sociétés* 44(2) : 3–16.
- Yanow, Dvora, et Peregrine Schwartz-Shea. 2014. *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. New York : M.E. Sharp.
- Zapata-Barrero, Ricard. 2017. « Politique interculturelle et gouvernance à niveaux multiples à Barcelone : approche globale en matière d’intégration ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 83(2) : 251–270.
- Zapata-Barrero, Ricard, Tiziana Caponio et Peter Scholten. 2017. « Theorizing the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies ». *International Review of Administrative Sciences* 83(2) : 241–246.

Littérature grise

Cas d’étude bruxellois

- BAPA BXL. 2022. *Rapport d’activité 2021*. Bruxelles : BAPA BXL.
- Centre bruxellois d’action interculturelle (CBAI). 2024. *Rapport d’activité 2023*. Bruxelles : Centre bruxellois d’action interculturelle.
- . 2025. *Le Vivre et faire ensemble : regards croisés sur les actions de terrain*. Bruxelles : Centre bruxellois d’action interculturelle.
- Commission communautaire française (COCOF). 2010. *Programme de Cohésion sociale : appel à projets, quinquennat 2011-2015*. Bruxelles : Commission communautaire française.
- . 2015. *Appel à projets 2015 – Bureau d’accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale*. Bruxelles : Commission communautaire française.
- . 2018. *Rapport d’activités du SPFB 2017*. Bruxelles : Commission communautaire française.

- . 2020. *Appel à projets 2021 – Fonds d’impulsion à la politique des immigrés*. Bruxelles : Commission communautaire française.
- . 2021. *Appel à projets – Impulsion et soutien à l’investissement et à l’infrastructure 2022*. Bruxelles : Commission communautaire française.
- . 2023. *Rapport d’activité 2022*. Bruxelles : Commission communautaire française.
- . 2024. *Rapport d’activité 2024*. Bruxelles : Commission communautaire française.
- . 2025. *Cohésion sociale*. Page consultée en ligne le 22 février 2025 [<https://ccf.brussels/nos-services/diversite-et-citoyennete/>].
- Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (CRBC). 1999. *Déclaration du gouvernement, séance plénière du 15 juillet 1999*. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale.
- . 2004. *Déclaration gouvernementale et accord de gouvernement, session ordinaire du 20 juillet 2004*. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale.
- Convivial. 2023. *Rapport d’activité 2022*. Bruxelles : Convivial.
- Equal.brussels. 2018. *Plan d’action bruxellois pour lutter contre le racisme et les discriminations 2019-2020*. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale.
- . 2022. *Plan bruxellois de lutte contre le racisme 2023-2026*. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale.
- Gatz, Sven. 2019. *Note d’orientation 2019-2024 : promotion du multilinguisme*. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale.
- Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et Collège réuni de la Commission communautaire commune. 2019. *Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, législature 2019-2024*. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale.
- Institut bruxellois de statistiques et d’analyse (IBSA). 2025a. *Évolution annuelle : Tableau 2025/07*. Page consultée en ligne le 8 septembre 2025 [<https://ibsa.brussels/themes/population/evolution-annuelle>].
- . 2025b. *Nationalités : Tableaux 2025/07*. Page consultée en ligne le 8 septembre 2025 [<https://ibsa.brussels/themes/population/nationalites>].
- . 2025c. *Mouvement de population : Tableau 2025/07*. Page consultée en ligne le 9 septembre 2025 [<https://ibsa.brussels/themes/population/mouvement-de-la-population>].

- Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (PRBC). 2009. *Déclaration gouvernementale et accord de gouvernement, session ordinaire du 16 juillet 2009*. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale.
- . 2014. *Compte rendu intégral de la séance plénière du 20 juillet 2014*. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale.
- . 2020a. *Note politique sur la promotion du multilinguisme*. Doc. A-268/2 (session 2020-2021), 30 octobre 2020. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale.
- . 2020b. *Rapport fait au nom de la commission des Finances et des Affaires générales*. Doc. A-267/2 (session 2020-2021), 7 décembre 2020. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale.
- Parlement francophone bruxellois. 2005. *Compte rendu de la séance plénière du vendredi 24 juin 2005, session 2004-2005*. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale.
- Services du premier ministre. 1996. *Conférence interministérielle de la Politique de l'immigration : Fonds d'impulsion pour la politique de l'immigration*. Moniteur belge, rubrique « Avis officiels », 20 janvier 1996, 1186–1190.
- Service public francophone de la Commission communautaire française. 2016. *Rapport annuel 2015*. Bruxelles : Commission communautaire française.
- Services du Collège de la Commission communautaire française. 2024. *Le rapport d'activité 2023 de la Commission communautaire française : Une institution francophone au service des Bruxelloises et des Bruxellois*. Bruxelles : Commission communautaire française.
- Statbel. 2025. *Origine par groupe de nationalité d'origine, par commune*. Page consultée en ligne le 8 septembre 2025 [<https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/structure-de-la-population/origine#figures>].
- Unia. 2026. *Histoire d'Unia*. Page consultée en ligne le 7 janvier 2026 [<https://www.unia.be/fr/a-propos-unia/histoire#2016-unia-et-myria>].
- VIA. 2018. *Rapport d'activité 2017*. Bruxelles : VIA.
- . 2019. *Rapport d'activité 2018*. Bruxelles : VIA.
- . 2023. *Rapport d'activité 2022*. Bruxelles : VIA.
- . 2024. *Rapport d'activité 2023*. Bruxelles : VIA.
- Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). 2026. *Vlaamse Gemeenschapscommissie*. Page consultée en ligne le 28 janvier 2026 [<https://www.vgc.be/wie-zijn-wij/vlaamse-gemeenschapscommissie>].

Cas d'étude montréalais

Bibliothèque du Parlement. 2018a. Immigration : l'Accord Canada-Québec. Publication n° 2011-89-F. Ottawa, Canada.

———. 2018b. *Le multiculturalisme canadien*. Publication n° 2009-20-F. Ottawa, Canada.

Bureau des affaires interculturelles (BAI). 2000. *Construire ensemble – Orientations 2000-2001-2002 – Relations interculturelles*. Montréal : Ville de Montréal.

Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (BINAM). 2018. *Plan d'action 2018-2021 : Montréal inclusive*. Montréal : Ville de Montréal.

———. 2019. *Politique d'accès aux services municipaux sans peur : offrir ses services à tous : une responsabilité, un engagement*. Montréal : Ville de Montréal.

———. 2020. *Stratégie Montréal inclusive au travail. Contexte et constats 2020*. Montréal : Ville de Montréal.

———. 2021a. *Guide d'accompagnement de la demande de soutien financier. Programme Montréal inclusive 2021-2024*. Montréal : Ville de Montréal.

———. 2021b. *Guide d'accompagnement de la demande de soutien financier. Programme territoire d'inclusion prioritaires 2021-2024*. Montréal : Ville de Montréal.

Bureau de la Commissaire à la lutte au racisme et aux discriminations systémiques (BRDS). 2021. *État d'avancement des travaux de l'administration municipale en matière de lutte contre le racisme et les discriminations systémiques*. Montréal : Ville de Montréal.

Cabinet de la mairesse et du comité exécutif (CMCE). 2020. *La Ville de Montréal crée un Bureau du commissaire à la lutte au racisme et aux discriminations systémiques et procède à l'affichage du poste de commissaire*. Communiqué diffusé le 9 octobre 2020. Montréal : Ville de Montréal.

———. 2021. *Création d'un poste de commissaire à la langue française : Un pas de plus pour valoriser notre langue commune à Montréal*. Communiqué de presse diffusé le 9 juin 2021. Montréal : Ville de Montréal.

———. 2022. *Les 100 jours de l'administration Plante-Ollivier - La Ville de Montréal dévoile les membres de son comité sur la langue française*. Communiqué de presse diffusé le 22 février 2022. Montréal : Ville de Montréal.

———. 2024. *La Ville de Montréal reçoit le rapport final du comité sur la langue française et réaffirme son engagement à valoriser et à faire rayonner notre langue commune*. Communiqué de presse diffusé le 9 octobre 2024. Montréal : Ville de Montréal.

- Cabinet du ministre de la Langue française. 2023. *Québec alloue 1,5 M\$ à la Ville de Montréal pour valoriser et promouvoir le français*. Communiqué de presse diffusé le 1^{er} septembre 2023. Québec : gouvernement du Québec.
- Chambre des communes du Canada. 1971. *Débats de la Chambre des communes, 28^e Législature, 3^e session, vol. VIII. 8 octobre 1971*. Page consultée le 5 décembre 2025 [https://parl.canadiana.ca/view/oop.debates_CDC2803_10/1].
- Comité de la Ville de Montréal sur la langue française. 2021. *Une métropole engagée à valoriser le français sur son territoire et à l'international*. Montréal : Ville de Montréal.
- Comité ministériel permanent du développement culturel et scientifique. 1981. *Politique du gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles – Autant de façons d'être Québécois*. Québec : gouvernement du Québec.
- Commission de la représentation électorale du Québec. 2012. *La carte électorale du Québec 2011. Rapport final*. Document consulté en ligne le 16 septembre 2025 [<https://docs.electionsquebec.qc.ca/PRO/615f06a1120e1/DGE-6258-2012-VF.pdf>].
- . 2022. *La carte électorale du Québec*. Document consulté en ligne le 16 septembre 2025 [<https://docs.electionsquebec.qc.ca/PRO/61672bc0306bd/DGE-6258-2001.pdf>].
- Conseil interculturel de Montréal. 2019. *Montréal, cité interculturelle. Stratégie intégrée en six étapes et conditions de réussite pour une politique interculturelle*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2020. *Racisme systémique : agir pour transformer la culture institutionnelle, changer les attitudes et renforcer les capacités citoyennes*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2025. *Qui sommes-nous ? Enjeux et défis*. Page consultée le 18 décembre 2025 [https://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=4557,112345573&_dad=portal&_schema=PORTAL].
- Conseil municipal de Montréal. 2021. *Procès-verbal de l'assemblée ordinaire du conseil municipal du 14 juin 2021*. Montréal : Ville de Montréal.
- Directeur général des élections du Canada. 2001. *Trente-septième élection générale 2000 : résultats officiels du scrutin : synopsis*. Document consulté en ligne le 16 septembre 2025 [https://www.elections.ca/res/rep/off/synopsis2000_f.pdf].
- Direction de la diversité sociale. 2010. *Cahier budgétaire : présentation à l'intention des membres de la Commission sur les finances municipales et d'agglomération*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2015. *Évaluation qualitative de l'entente triennale 2011-2014*. Montréal : Ville de Montréal.

- Direction générale. 2016. *Prévision budgétaire 2017. Présentation à l'intention des membres de la Commission sur les finances et l'administration*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2020. *Présentation à l'intention des membres de la Commission sur les finances et l'administration. Budget 2021*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2023. *Nomination de madame Noémie Dansereau-Lavoie à titre de commissaire à la langue française de la Ville de Montréal*. Communiqué de presse diffusé le 31 mai 2023. Montréal : Ville de Montréal.
- Élections Canada. 2023. *Répartition des sièges à la Chambre des communes par province de 2022 à 2032*. Page consultée en ligne le 16 septembre 2025
[<https://www.elections.ca/content.aspx?dir=cir%2Fred%2Fallo&document=index&lang=f§ion=res&utm>].
- Gouvernement du Canada. 1991. *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*. Ottawa : Gouvernement du Canada.
- Gouvernement du Québec. 2016. *Entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Groupe d'action contre le racisme. 2020. *Rapport du Groupe d'action contre le racisme. Le racisme au Québec : tolérance zéro*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Groupe d'expertise pour le développement des cités interculturelles au Québec. 2022. *Parcours : introduction à l'immigration et à l'intégration en contexte québécois*. Document consulté en ligne le 9 septembre 2025
[<https://gedciq.org/sites/default/files/upload/document/monographies/manuel-parcours.pdf>].
- Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (MCCI). 1990. *Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration – Au Québec pour bâtir ensemble*. Québec : gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI). 2015a. *Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*. Québec : gouvernement du Québec.
- . 2015b. *Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion – Ensemble, nous sommes le Québec*. Québec : gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration du Québec (MIFI). 2019. *Les personnes immigrantes et le marché du travail québécois*. Québec : Gouvernement du Québec.
- . 2020. *Population immigrée dans les régions métropolitaines de recensement du Québec, recensement de 2016*. Québec : Gouvernement du Québec.

- . 2023. *Programme d'appui aux collectivités 2023-2026*. Québec : Gouvernement du Québec.
- . 2025. *Population immigrée au Québec et au Canada, recensement de 2021*. Document consulté en ligne le 15 septembre 2025 [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/immigration/publications/fr/recherches-statistiques/PUB_Pop_immigree_Quebec_regions_2021.pdf].
- Observatoire du Grand Montréal. 2025, *Grand Montréal en statistiques : Part de la population immigrante dans la population totale*. Page consultée en ligne le 9 septembre 2025 [<https://observatoire.cmm.qc.ca/grand-montreal-en-statistiques/>].
- Patrimoine canadien (PC). 2021. *Français et anglais : vers une égalité réelle dans les langues officielles au Canada*. Ottawa : gouvernement du Canada.
- . 2025a. *Programme de multiculturalisme et de lutte contre le racisme*. Page consultée le 5 décembre 2025 [<https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/services/financement/multiculturalisme-lutte-contre-racisme.html>].
- . 2025b. *Programme d'appui aux langues officielles*. Gouvernement du Canada. Page consultée de 5 décembre 2024 [<https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/services/financement/langues-officielles.html>].
- . 2025c. *Rapport annuel sur l'application de la Loi sur le multiculturalisme canadien de 2023-2024*. Ottawa : Gouvernement du Canada.
- . 2025d. *Rapport annuel sur les langues officielles 2023-2024*. Ottawa : Gouvernement du Canada.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2022. *Budget des dépenses 2022-2023. Parties I et II : Plan de dépenses du gouvernement et Budget principal des dépenses*. Ottawa : Gouvernement du Canada.
- Secrétariat du Conseil du trésor du Québec. 2023. *Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes 2023-2024*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Service de la diversité sociale et des sports (SDSS). 2016. *Guide d'accueil à l'intention des personnes nouvellement arrivées – Découvrir et vivre Montréal*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2017a. *Politique de développement social – Montréal de tous les possibles !* Montréal : Ville de Montréal.
- . 2017b. *Programme Montréal Interculturel (PMI) 2017. Guide pratique*. Montréal : Ville de Montréal.

- Service de la diversité et de l'inclusion sociale (SDIS). 2019a. *Interventions de la Ville de Montréal en matière d'inclusion et de diversité. Document d'information générale*. Montréal : Office de consultation publique de Montréal.
- . 2019b. *Plan d'action en développement social 2019-2020 – Rassembler Montréal*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2021a. *Présentation à l'intention des membres de la Commission sur les finances et l'administration. Budget 2022 et Programme décennal d'immobilisations 2022-2031*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2021b. *Plan d'action solidarité, équité et inclusion 2021-2025*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2022. *Sommaire décisionnel. Dossier 12255970001*. Montréal : Ville de Montréal
- Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine. 2007. *Annuaire statistique de l'agglomération de Montréal*. Montréal : Ville de Montréal.
- Service du développement culturel, de la qualité de vie et de la diversité ethnoculturelle. 2010. *Document budgétaire complémentaire de 2010*. Montréal : Ville de Montréal.
- Service du développement économique. 2021. *Population*. Page consultée en ligne le 9 septembre 2025 [https://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=6897,67887840&_dad=portal&_schema=PORTAL].
- Service du greffe. 2021. *Charte montréalaise des droits et responsabilité*. Montréal : Ville de Montréal.
- Statistique Canada. 2017a. *Montréal, 375 ans : Célébrons notre histoire*. Page consultée en ligne le 9 septembre 2025 [<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-627-m/11-627-m2017020-fra.htm>].
- . 2017b. *Les immigrants récents des régions métropolitaines : Montréal — un profil comparatif d'après le recensement de 2001*. Page consultée en ligne le 15 septembre 2025 [<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/rapports-statistiques/recherche/immigrants-recents-regions-metropolitaines-montreal-profil-comparatif-apres-recensement-2001/partiea.html>].
- . 2019. *Recensement de la population de 1996, produit numéro 95F0216XDB96001*. Page consultée en ligne le 11 septembre 2025 [<https://www12.statcan.gc.ca/Francais/census96/data/tables/Rp-fra.cfm?TABID=2&LANG=F&APATH=3&DETAIL=1&DIM=0&FL=A&FREE=1&GC=0&GID=200068&GK=0&GRP=1&PID=13627&PRID=0&PTYPE=89103&S=0&SHOWALL=No&SUB=0&Temporal=2006&THEME=6&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0&D6=0>].

- . 2023a. *Tableau, Profil du recensement, Recensement de la population de 2021, produit n° 98-316-X2021001*. Page consultée en ligne le 9 septembre 2025 [<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>].
- . 2023b. *Immigrant*. Page consultée en ligne le 11 septembre 2025 [https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var_f.pl?Function=Unit&Id=85107].
- . 2025a. *Tableau 98-10-0170-01 : Langue maternelle selon la première langue officielle parlée et la connaissance des langues officielles. Canada, provinces et territoires, divisions de recensement et subdivisions de recensement*. Page consultée en ligne le 11 septembre 2025 [<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv.action?pid=9810017001>].
- . 2025b. *Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles*. Page consultée en ligne le 9 septembre 2025 [<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1710000901>].
- . 2025c. *Résident non permanent*. Page consultée en ligne le 11 septembre 2025 [https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var_f.pl?Function=DEC&Id=1407921].
- . 2025d. *Tableau 17-10-0153-01 : Composantes de l'accroissement démographique, selon la division de recensement, limites de 2021*. Page consultée en ligne le 9 septembre 2025 [<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv.action?pid=1710015301>].
- . 2025e. *Tableau 17-10-0109-01 : Estimations de la population (Recensement de 2001 et données administratives), selon le groupe d'âge et le sexe, Canada, provinces, territoires, régions sociosanitaires (limites de 2007) et groupes de régions homologues*. Page consultée en ligne le 15 septembre 2025 [<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1710010901>].
- . 2026. *Série « Perspective géographique », Recensement de la population de 2021*. Page consultée le 13 février 2026 [<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/fogs-spg/index.cfm?lang=F&topic=1>].

Ville de Montréal. 2020. *Plan stratégique Montréal 2030*. Montréal : Ville de Montréal.

- . 2021a. *Budget 2022 et PDI 2022-2031. Mise en contexte 2022*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2021b. *Plan d'action en matière de valorisation de la langue française 2021-2024*. Montréal : Ville de Montréal.

Documents juridiques

Cas d'études bruxellois

Constitution belge, Moniteur belge, coordonnée le 17 février 1994.

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, Moniteur belge, 15 août 1980.

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Moniteur belge, 31 décembre 1980.

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Moniteur belge, 14 janvier 1989.

Code de la nationalité du 12 juillet 1984, Moniteur belge, 22 juillet 1984.

Lois du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, Moniteur belge, 2 août 1966.

Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, Moniteur belge, 8 août 1981.

Loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Moniteur belge, 19 février 1993.

Loi du 27 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Moniteur belge, 17 mars 2003.

Décret du 6 décembre 1972 du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise réglant l'emploi des langues dans les conseils communaux, les conseils de fédération, les conseils d'agglomération, les conseils provinciaux, les collèges des bourgmestres et échevins, les collèges de fédération, les collèges d'agglomération, les députations permanentes, les institutions subordonnées aux communes et aux provinces et les associations de communes, Moniteur belge, 9 janvier 1973.

Décret du 19 juillet 1973 du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise réglant l'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi qu'en matière d'actes et de documents d'entreprise prescrits par la loi et les règlements, Moniteur belge, 6 septembre 1973.

Décret du 30 juin 1981 du Conseil flamand complétant les articles 12 et 33 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966, en ce qui concerne l'emploi des langues dans les rapports entre les services administratifs de la région linguistique néerlandaise et les particuliers, Moniteur belge, 10 novembre 1981.

Décret du 5 juillet 1989 du Conseil flamand portant organisation de la tutelle sur la Commission communautaire flamande, Moniteur belge, 26 août 1989.

Décret du 5 juin 1997 de la Commission communautaire française portant création du Conseil consultatif bruxellois francophone d'aide aux personnes et de la santé, Moniteur belge, 9 juillet 1997.

Décret du 28 avril 1998 de la Communauté flamande relatif à la politique flamande à l'encontre des minorités ethnoculturelles, Moniteur belge, 19 juin 1998.

Décret du 28 février 2003 de la Communauté flamande relatif à la politique flamande d'intégration civique, Moniteur belge, 8 mai 2003.

Décret du 30 avril 2004 de la Commission communautaire française relatif à la cohésion sociale, Moniteur belge, 23 mars 2005.

Décret du 7 juin 2013 de la Communauté flamande relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, Moniteur belge, 27 juillet 2013.

Décret du 18 juillet 2013 de la Commission communautaire française relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, Moniteur belge, 18 septembre 2013.

Décret du 30 novembre 2018 de la Commission communautaire française relatif à la cohésion sociale, Moniteur belge, 26 février 2019.

Ordonnance du 4 septembre 2008 de la Région de Bruxelles-Capitale visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise, Moniteur belge, 16 septembre 2008.

Ordonnance du 4 septembre 2008 de la Région de Bruxelles-Capitale relative à la lutte contre la discrimination et à l'égalité de traitement en matière d'emploi, Moniteur belge, 16 septembre 2008.

Ordonnance du 4 septembre 2008 de la Région de Bruxelles-Capitale visant à assurer une politique de diversité au sein de la fonction publique bruxelloise, Moniteur belge, 16 septembre 2008.

Ordonnance du 11 mai 2017 de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, Moniteur belge, 30 mai 2017.

Ordonnance du 5 octobre 2017 de la Région de Bruxelles-Capitale tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et à promouvoir l'égalité de traitement, 19 octobre 2017.

Ordonnance-cadre du 25 avril 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale visant à assurer une politique de diversité et de lutte contre les discriminations au sein de la fonction publique locale bruxelloise, Moniteur belge, 24 mai 2019.

Ordonnance du 20 juillet 2023 de la Région de Bruxelles-Capitale concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères, Moniteur belge, 9 novembre 2023.

Arrêté royal du 7 mars 1989 portant nomination d'un Commissaire royal et d'un Commissaire royal adjoint à la politique des immigrés, Moniteur belge, 11 mars 1989.

Arrêté du 13 juillet 1984 du Gouvernement flamand réglant l'agrément et le subventionnement des services d'encadrement en matière d'intégration des immigrés, Moniteur belge, 18 octobre 1984.

Arrêté 2014/562 du 24 avril 2014 du Collège de la Commission communautaire française portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 5 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, Moniteur belge, 19 septembre 2014.

Arrêté du 29 janvier 2016 du Gouvernement flamand portant exécution du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, Moniteur belge, 7 avril 2016.

Arrêté du 20 juin 2019 du Collège de la Commission communautaire française portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 30 novembre 2018 relatif à la cohésion sociale et modifiant l'Arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 11 septembre 1997 portant exécution du Décret du 5 juin 1997 portant création du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la santé, Moniteur belge, 18 juillet 2019.

Arrêté 2016/584 du 22 décembre 2016 du Collège de la Commission communautaire française précisant les nouvelles missions confiées au centre régional d'appui en cohésion sociale en exécution du décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, Moniteur belge, 30 décembre 2016.

Statuts de l'ASBL BAPA BXL, *annexes au Moniteur belge*, 28 juillet 2016.

Statuts de l'ASBL Convivial, *annexes au Moniteur belge*, 13 octobre 2020.

Statuts de l'ASBL VIA, *annexes au Moniteur belge*, 1^{er} juillet 2015.

Cas d'étude montréalais

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, [annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.-U.)]

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vic., c. 3 (R.-U.), reproduite dans L.R.C. 1985, annexe II, n° 5.

Loi sur le multiculturalisme canadien, L.R.C. (1985), c. 24 (4^e suppl.).

Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985), c. 31 (4^e suppl.).

Loi visant l'égalité réelle entre les langues officielles du Canada, L.C. (2023), c. 15.

Charte de la langue française, RLRQ (2022), c. C-11.

Charte de la Ville de Montréal, L.Q (2000), c. 56, annexe 1.

Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec, RLRQ (2017), c. C-11.4.

Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ (1975), c. C-12.

Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec, L.Q. 2017 c. 16.

Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations, RLRQ (2004), c. E-20.001.

Loi sur la laïcité de l'État, RLRQ (2019), c. L-0.3.

Loi sur le ministère de l'Immigration, L.Q. (1968), c. 68.

Loi sur le ministère du Conseil exécutif, RLRQ (1984), c. M-30.

Loi sur les compétences municipales, RLRQ (2005), c. C-47.1.

Décret 1229-2005, (2005) G.O.Q. II, 6923 (*Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*).

Règlement sur le montant minimal des sommes mises annuellement à la disposition du conseil interculturel de Montréal, Conseil municipal de Montréal, règlement n° 02-045, adopté le 22 avril 2002, entré en vigueur le 21 mai 2002.

Annexes

Annexe 1. Liste des participants du cas bruxellois

#	Fonction principale et institution	Groupe linguistique	Secteur institutionnel	Date de l'entretien
1	Fonctionnaire, région bruxelloise	FR*	Régional	13/05/2023
2	Fonctionnaire, COCOF	FR	Communautaire	16/05/2023
3	Membre, parlement bruxellois	NL*	Régional	22/05/2023
4	Responsable, association liée à la COCOF	NL	Communautaire	24/05/2023
5	Collaborateur, gouvernement bruxellois	NL	Régional	25/05/2023
6	Fonctionnaire, COCOF	FR	Communautaire	25/05/2023
7	Échevin, commune bruxelloise	FR	Communal	26/05/2023
8	Membre d'instance consultative flamande	NL*	Communautaire	30/05/2023
9	Collaborateur, collège de la COCOF	FR	Communautaire	30/05/2023
10	Membre, parlement bruxellois	FR	Régional	31/05/2023
11	Fonctionnaire, Communauté flamande	NL	Communautaire	31/05/2023
12	Responsable, association liée à la COCOF	FR	Communautaire	01/06/2023
13	Responsable, association liée à la COCOF	FR	Communautaire	02/06/2023
14	Responsable, association liée à la COCOF	FR	Communautaire	02/06/2023
15	Responsable, association liée à la COCOF	FR*	Communautaire	02/06/2023
16	Fonctionnaire, commune bruxelloise	FR	Communal	05/06/2023
17	Responsable, association liée à la COCOF	FR	Communautaire	05/06/2023
18	Échevin, commune bruxelloise	FR	Communal	06/06/2023
19	Membre, gouvernement bruxellois	NL	Régional	06/06/2023
20	Collaborateur, collège de la COCOF	FR	Communautaire	07/06/2023
21	Responsable, association liée à la VGC	NL	Communautaire	08/06/2023
22	Responsable, association liée à la VGC	NL*	Communautaire	09/06/2023
23	Membre, gouvernement bruxellois	FR	Régional	09/06/2023
24	Fonctionnaire, commune bruxelloise	FR	Communal	09/06/2023
25	Responsable, association liée à la COCOF	FR	Communautaire	09/06/2023
26	Membre, instance consultative bruxelloise	NL	Régional	12/06/2023
27	Bourgmestre, commune bruxelloise	FR	Communal	12/06/2023
28	Échevin, commune bruxelloise	FR*	Communal	13/06/2023
29	Membre, parlement bruxellois	FR	Régional	14/06/2023
30	Membre, gouvernement bruxellois	FR	Régional	14/06/2023
31	Échevin, commune bruxelloise	NL	Communal	14/06/2023
32	Responsable, association liée à la VGC	NL	Communautaire	15/06/2023
33	Fonctionnaire, commune bruxelloise	FR	Communal	19/06/2023
34	Échevin, commune bruxelloise	NL	Communal	22/06/2023
35	Fonctionnaire, commune bruxelloise	FR	Communal	22/06/2023
36	Fonctionnaire, COCOM	NL	Communautaire	22/06/2023
37	Collaborateur, gouvernement flamand	NL*	Communautaire	22/06/2023
38	Bourgmestre, commune bruxelloise	FR	Communal	23/06/2023
39	Membre, gouvernement bruxellois	NL	Régional	23/06/2023

40	Collaborateur, collège de COCOF	FR	Communautaire	26/06/2023
41	Collaborateur, collège de COCOF	FR	Communautaire	26/06/2023
42	Membre, collège de la COCOF	FR	Communautaire	27/06/2023
43	Fonctionnaire, VGC	NL	Communautaire	28/06/2023
44	Collaborateur, gouvernement flamand	NL	Communautaire	23/06/2023

Annexe 2. Liste des participants du cas montréalais

#	Fonction principale et institution	Groupe linguistique	Secteur institutionnel	Date de l'entretien
1	Membre, comité exécutif de Montréal	FR*	Municipal	02/11/2023
2	Membre, comité exécutif de Montréal	FR	Municipal	02/11/2023
3	Responsable, organisme lié au MIFI	FR*	Provincial	07/11/2023
4	Fonctionnaire, Ville de Montréal	FR	Municipal	07/11/2023
5	Membre, comité exécutif de Montréal	FR*	Municipal	15/11/2023
6	Fonctionnaire, Ville de Montréal	FR	Municipal	17/11/2023
7	Membre, Conseil des ministres du Québec	FR	Provincial	20/11/2023
8	Fonctionnaire, Ville de Montréal	FR*	Municipal	21/11/2023
9	Responsable, organisme lié au MIFI	FR*	Provincial	22/11/2023
10	Fonctionnaire, arrondissement montréalais	FR*	Municipal	23/11/2023
11	Fonctionnaire, arrondissement montréalais	FR*	Municipal	23/11/2023
12	Membre, Conseil des ministres du Québec	FR	Provincial	23/11/2023
13	Membre, Conseil des ministres du Québec	ANG	Provincial	24/11/2023
14	Fonctionnaire, arrondissement montréalais	FR	Municipal	27/11/2023
15	Fonctionnaire, arrondissement montréalais	FR	Municipal	27/11/2023
16	Fonctionnaire, arrondissement montréalais	FR*	Municipal	27/11/2023
17	Fonctionnaire, MIFI	FR	Provincial	28/11/2023
18	Fonctionnaire, MIFI	FR	Provincial	28/11/2023
19	Membre, comité exécutif de Montréal	FR*	Municipal	01/12/2023
20	Membre, comité exécutif de Montréal	FR*	Municipal	05/12/2023
21	Responsable, organisme lié à PC	ANG	Fédéral	06/12/2023
22	Fonctionnaire, Ville de Montréal	FR*	Municipal	08/12/2023
23	Fonctionnaire, Ville de Montréal	FR	Municipal	08/12/2023
24	Fonctionnaire, Ville de Montréal	FR	Municipal	15/12/2023
25	Membre, instance consultative de Montréal	FR	Municipal	18/12/2023
26	Fonctionnaire, Ville de Montréal	FR	Municipal	20/12/2023
27	Responsable, organisme lié à PC	FR*	Fédéral	20/12/2023
28	Conseiller politique, gouvernement du Québec	FR	Provincial	21/12/2023
29	Membre, Conseil d'agglomération de Montréal	ANG	Municipal	15/01/2024
30	Membre, Assemblée nationale du Québec	ANG	Provincial	18/01/2024
31	Responsable, organisme lié au MIFI	FR	Provincial	26/01/2024
32	Membre, instance consultative de Montréal	FR*	Municipal	02/02/2024
33	Conseiller politique, comité exécutif de Montréal	FR	Municipal	02/02/2024
34	Responsable, organisme lié au MIFI	ANG	Provincial	07/02/2024
35	Fonctionnaire, MIFI	FR	Provincial	07/02/2024
36	Responsable, organisme lié au MIFI	FR	Provincial	06/02/2024

37	Responsable, organisme lié à PC	ANG*	Provincial	08/02/2024
38	Membre, comité exécutif de Montréal	FR*	Municipal	21/02/2024
39	Membre, Conseil des ministres du Canada	FR*	Fédéral	22/02/2024
40	Fonctionnaire, MIFI	FR	Provincial	22/02/2024
41	Fonctionnaire, MIFI	FR*	Provincial	22/02/2024
42	Fonctionnaire, MIFI	FR	Provincial	22/02/2024
43	Fonctionnaire, MIFI	FR	Provincial	24/02/2024
44	Fonctionnaire, PC	ANG	Fédéral	04/03/2024
45	Fonctionnaire, PC	FR*	Fédéral	05/03/2024
46	Fonctionnaire, PC	FR	Fédéral	11/03/2024
47	Fonctionnaire, PC	FR	Fédéral	11/03/2024
48	Fonctionnaire, PC	ANG*	Fédéral	20/03/2024

Annexe 3. Questionnaire du cas bruxellois

Bloc 1 : Discours sur l'identité à Bruxelles

Qu'est-ce qu'être Bruxellois, Flamand et Belge francophone ?

- *Qu'est-ce qui caractérise et forge ces identités ?*
- *Comment ces identités présumées se manifestent-elles à Bruxelles ?*

Comment devient-on Bruxellois, Flamand et Belge francophone ?

- *Quelles sont les attentes des pouvoirs publics et de la société d'accueil concernant l'accueil des primo-arrivants / l'intégration des immigrants et la cohésion sociale / le vivre-ensemble ?*
- *Quels comportements compromettent, voire nuisent, à ces processus ?*
- *Les conditions pour qu'un primo-arrivant / un immigré soit « bien intégré » sont-elles les mêmes à Bruxelles, Liège et Anvers ?*

Bloc 2 : Discours sur les instruments à Bruxelles

Que font les autorités publiques pour favoriser l'accueil des primo-arrivants / l'intégration des immigrants et la cohésion sociale / le vivre-ensemble à Bruxelles ?

- *Quels instruments vous semblent les plus efficaces et pourquoi ?*
- *Quelles sont leurs spécificités par rapport à la Flandre et la Wallonie ?*

Quel est le parcours souhaité pour qu'un primo-arrivant / immigré s'intègre à Bruxelles et quel serait l'état idéal de la cohésion sociale / du vivre-ensemble ?

- *Quelles sont les principales difficultés institutionnelles et comment y répondent les autorités publiques ?*
- *À quel(s) groupe(s) ou communauté(s) les politiques publiques mises en œuvre à Bruxelles visent-elles l'intégration ?*

Comment décrire les relations entre les autorités communales, régionales et communautaires en matière d'accueil / d'intégration et de cohésion sociale / vivre-ensemble à Bruxelles ?

- *Plusieurs acteurs plaident pour la régionalisation de certaines compétences communautaires, notamment les parcours d'accueil / d'intégration. Comment vous positionnez-vous par rapport à leur critique ?*

Annexe 4. Questionnaire du cas montréalais

Bloc 1 : Discours sur l'identité à Montréal

Qu'est-ce qu'être Montréalais, Québécois et Canadien ?

- *Qu'est-ce qui caractérise et forge ces identités ?*
- *Comment ces identités présumées se manifestent-elles à Montréal ?*

Comment devient-on Montréalais, Québécois et Canadien ?

- *Quelles sont les attentes des pouvoirs publics et de la société d'accueil en matière d'intégration des immigrants et de relations interculturelles ?*
- *Quels comportements compromettent, voire nuisent, à l'intégration des immigrants et aux relations interculturelles ?*
- *Les conditions pour qu'un immigrant soit « bien intégré » sont-elles les mêmes à Montréal, Québec et Toronto ?*

Bloc 2 : Discours sur les instruments à Montréal

Que font les autorités publiques municipales, provinciales et fédérales pour favoriser l'intégration et les relations interculturelles à Montréal ?

- *Quels instruments vous semblent les plus efficaces et pourquoi ?*
- *Quelles sont leurs spécificités dans la province et au pays ?*

Quel est le parcours souhaité pour qu'un immigrant s'intègre à Montréal et quel y serait l'état idéal des relations interculturelles ?

- *Quelles sont les principales difficultés institutionnelles et comment y répondent les autorités publiques ?*
- *À quel(s) groupe(s) ou communauté(s) les politiques publiques mises en œuvre à Montréal visent-elles l'intégration ?*

Comment décrire les relations entre les autorités municipales, provinciales et fédérales en matière d'intégration et de relations interculturelles à Montréal ?

- *Quelles sont les tensions et complémentarités entre ce que ces différentes autorités publiques font et disent en matière d'intégration et de relations interculturelles ?*

Annexe 5. Grille d'analyse du cas bruxellois

Les quatre tableaux qui suivent présentent les dimensions analytiques mobilisées pour l'encodage dans NVivo des 42 verbatims du cas bruxellois. Ils indiquent le nombre de références (ou d'entrées) pour chaque nœud, ainsi que le nombre d'entretiens au cours desquels les thématiques correspondantes ont été abordées au moins une fois.

1. Dimension identitaire

Nœuds d'analyse		Nombre de références	Nombre d'entretiens
Identité-belge	Attentes-inclusion-belge	12	5
	Communauté-référence-belge	6	5
	Définition-identité-belge	8	6
	Rapport-belge-immigration	0	0
Identité-bxl	Attentes-inclusion-bxl	32	17
	Communauté-référence-bxl	59	25
	Définition-identité-bxl	171	30
	Rapport-bxl-immigration	13	8
Identité-euro	Attentes-inclusion-euro	3	1
	Communauté-référence-euro	3	2
	Définition-identité-euro	1	1
	Rapport-euro-immigration	1	1
Identité-fl	Attentes-inclusion-fl	53	24
	Communauté-référence-fl	28	17
	Définition-identité-fl	82	26
	Rapport-fl-immigration	19	9
Identité-fr	Attentes-inclusion-fr	30	17
	Communauté-référence-fr	18	11
	Définition-identité-fr	33	19
	Rapport-fr-immigration	8	8

2. Dimension instrumentale

Nœuds d'analyse		Nombre de références	Nombre d'entretiens
Politiques-cfl.vgc	Domaine-autonomisation	Contexte- autonomisation -cfl.vgc	17
		Dispositifs- autonomisation -cfl.vgc	25
		Orientations-autonomisation-cfl.vgc	105
	Domaine-régulation-	Contexte-régulation- cfl.vgc	21
		Dispositifs-régulation- cfl.vgc	53
		Orientations-autonomisation-cfl.vgc	44

Politiques-cfr.cocof	Domaine-autonomisation-	Contexte-autonomisation-cfr.cocof	57	24
		Dispositifs-autonomisation-cfr.cocof	206	26
		Orientations-autonomisation-cfr.cocof	83	22
	Domaine-régulation-	Contexte-régulation-cfr.cocof	10	5
		Dispositifs-régulation-cfr.cocof	93	18
		Orientations-autonomisation-cfr.cocof	62	20
Politiques-communes	Domaine-autonomisation-	Contexte-autonomisation-communes	8	3
		Dispositifs-autonomisation-communes	70	15
		Orientations-autonomisation-communes	17	5
	Domaine-régulation-	Contexte-régulation-communes	12	8
		Dispositifs-régulation- communes	75	20
		Orientations-autonomisation-communes	32	10
Politiques-région-cocom	Domaine-autonomisation-	Contexte-autonomisation-région.cocom	8	7
		Dispositifs-autonomisation-région.cocom	14	8
		Orientations-autonomisation-région.cocom	7	5
	Domaine-régulation-	Contexte-régulation-région.cocom	70	25
		Dispositifs-régulation-région.cocom	23	10
		Orientations-autonomisation-région.cocom	17	9

3. Dimension évaluative

Nœuds d'analyse			Nombre de références	Nombre d'entretiens
Perspectives	Défis-politiques	Défis-autonomisation-bxl	92	26
		Défis-régulation-bxl	81	30
	Pratiques-inspirantes	Pratiques-autonomisation-bxl	8	7
		Pratiques-régulation-bxl	6	4
	Solutions	Solutions-autonomisation-bxl	8	5
		Solutions-régulation-bxl	24	12
		Positionnement-autonomisation-cfl.vgc	8	6

Positionnement-région-communes	Positionnement-politiques-clf.vgc	Positionnement-régulation-clf.vgc	2	2
	Positionnement-politiques-cfr.cocof	Positionnement-autonomisation-cfr.cocof	7	4
		Positionnement-régulation-cfr.cocof	1	1
Superposition-politiques		Rapport-approches-cfr.cocof-clf.vgc	63	28
		Rapport-approches-politiques-cfr.cocof-clf.vgc	158	39

4. Dimension organisationnelle

Nœuds d'analyse		Nombre de références	Nombre d'entretiens
Cadre-institutionnel	Institutions-clf	76	25
	Institutions-cfr	12	8
	Institutions-cocof	43	19
	Institutions-cocom	35	15
	Institutions-communes	61	20
	Institutions-fédéral	21	12
	Institutions-région	198	34
	Institutions-vgc	62	26
Relations-acteurs	Relations-clf-cocof	13	7
	Relations-clf-asbl	3	2
	Relations-clf-vgc	27	12
	Relations-cocof-asbl	8	3
	Relations-cocof-communes	4	2
	Relations-communes	1	1
	Relations-communes-asbl	7	5
	Relations-communes-vgc	1	1
	Relations-fédéral-cocof	1	1
	Relations-fédéral-communes	1	1
	Relations-fédéral-région	9	2
	Relations-fr-nl	130	32
	Relations-région-asbl	2	2
	Relations-région-cfr	3	2
	Relations-région-communes	1	1
	Relations-régions-clf	22	13
	Relations-vgc-cocof	7	5
	Relations-vgc-asbl	8	3

Annexe 6. Grille d'analyse du cas montréalais

Les quatre tableaux qui suivent présentent les dimensions analytiques mobilisées pour l'encodage dans NVivo des 41 verbatims du cas bruxellois. Ils indiquent le nombre de références (ou d'entrées) pour chaque nœud, ainsi que le nombre d'entretiens au cours desquels les thématiques correspondantes ont été abordées au moins une fois.

1. Dimension identitaire

Nœuds d'analyse		Nombre de références	Nombre d'entretiens
Identité-ca	Attentes-inclusion-ca	24	9
	Communauté-référence-ca	41	18
	Définition-identité-ca	42	13
	Rapport-ca-immigration	39	11
Identité-mtl	Attentes-inclusion-mtl	14	7
	Communauté-référence-mtl	28	17
	Définition-identité-mtl	65	18
	Rapport-mtl-immigration	8	8
Identité-qc	Attentes-inclusion-qc	67	17
	Communauté-référence-qc	36	15
	Définition-identité-qc	20	10
	Rapport-qc-immigration	44	17

2. Dimension instrumentale

Nœuds d'analyse			Nombre de références	Nombre d'entretiens
Politiques-ca	Domaine-autonomisation-ca	Contexte-autonomisation-ca	5	7
		Dispositifs-autonomisation-ca	6	13
		Orientations-autonomisation-ca	6	14
	Domaine-régulation-ca	Contexte-régulation-ca	6	21
		Dispositifs-régulation-ca	12	52
		Orientations-régulation-ca	15	63
Politiques-qc	Domaine-autonomisation-qc	Contexte-autonomisation-qc	64	19
		Dispositifs-autonomisation-qc	100	18
		Orientations-autonomisation-qc	64	15
	Domaine-régulation-qc	Contexte-régulation-qc	77	20
		Dispositifs-régulation-qc	74	23
		Orientations-régulation-qc	52	19
Politiques-ville-mtl	Domaine-autonomisation-ville.mtl	Contexte-autonomisation-ville.mtl	37	11
		Dispositifs-autonomisation-ville.mtl	96	17

		Orientations-autonomisation-ville.mtl	32	13
	Domaine-régulation-ville.mtl	Contexte-régulation-ville.mtl	127	24
		Dispositifs-régulation-ville.mtl	129	20
		Orientations-régulation-ville.mtl	126	21

3. Dimension évaluative

Nœuds d'analyse			Nombre de références	Nombre d'entretiens
Perspectives	Défis-politiques	Défis-autonomisation-mtl	60	22
		Défis-régulation-mtl	68	21
	Pratiques-inspirantes	Pratiques-autonomisation-mtl	14	8
		Pratiques-régulation-mtl	7	3
	Solutions-politiques	Solutions-autonomisation-mtl	15	9
		Solutions-régulation-mtl	27	18
Positionnement-ville-mtl	Positionnement-politiques-ca	Positionnement-autonomisation-ca	2	2
		Positionnement-régulation-ca	41	16
	Positionnement-politiques-qc	Positionnement-autonomisation-qc	25	9
		Positionnement-régulation-qc	102	23
Superposition-politiques		Rapport-approches-qc-ca	68	23
		Rapport-politiques-qc-ca	60	20

4. Dimension organisationnelle

Nœuds d'analyse		Nombre de références	Nombre d'entretiens
Contexte-institutionnel	Institutions-ca	27	10
	Institutions-qc	70	20
	Institution-ville.mtl	124	20
Relations-acteurs	Relations-ca-obnl	22	10
	Relations-ca-qc	35	10
	Relations-ca-ville.mtl	17	9
	Relation-fr-ang	86	21
	Relations-qc-obnl	44	10
	Relations-qc-ville.mtl	95	22
	Relations-ville.mtl-arrondissements	7	5
	Relations-ville.mtl-obnl	22	10

Annexe 7. Formulaire de consentement pour les entretiens

Titre du projet : Les politiques d'inclusion des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Bruxelles et Montréal

Chercheur principal : David Carpentier
École d'études politiques, Université d'Ottawa

Directeur de thèse : François Rocher
École d'études politiques, Université d'Ottawa

Type de projet : Thèse de doctorat

Invitation à participer : Je suis invité-e à participer à la recherche, nommée ci-haut. Elle est menée par David Carpentier et supervisée par François Rocher. Le projet est également subventionné par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

But de l'étude : Le but de l'étude est de comprendre l'approche et l'intervention de Barcelone, Bruxelles et Montréal dans le domaine de l'intégration des personnes immigrantes et la relation que ces métropoles entretiennent avec les autorités politiques dont elles relèvent.

Participation : Ma participation consistera à prendre part à une entrevue semi-dirigée individuelle d'environ une heure. On me demandera d'aborder un certain nombre de thèmes, tels que : les relations entre les différents noyaux publics (municipal, provincial et fédéral à Montréal, ainsi que communal, régional et communautaire à Bruxelles) sur les questions d'immigration, d'intégration et de vivre-ensemble ; les politiques et les programmes spécifiques qui ont été élaborés et mis en œuvre par les autorités municipales/communales ; les philosophies d'intégration, de vivre-ensemble ou d'aménagement de la diversité ethnoculturelle et raciale qui sous-tendent ces initiatives. Cette entrevue fera l'objet d'un enregistrement audio afin de faciliter la transcription des échanges par le chercheur.

Risques : Je comprends que puisque ma participation à cette recherche implique que j'expose mon point de vue personnel sur les thématiques qui seront abordées, lesquelles peuvent être considérées comme sensibles dans un contexte de politisation de la question migratoire. Il est possible qu'elle crée certains inconforts. J'ai reçu l'assurance du chercheur que des mesures sont prises en vue de minimiser ces risques, notamment l'anonymisation des données recueillies et l'option de refuser de répondre à une question.

Bienfaits : Ma participation à cette entrevue permettra de mieux comprendre l'action publique de Bruxelles et Montréal en matière d'intégration des personnes immigrantes et de mettre en lumière les enjeux politiques inédits qui sous-tendent les dynamiques de cohabitation entre plusieurs groupes nationaux reconnus au sein d'une même métropole.

Confidentialité et vie privée : Le chercheur m'a donné l'assurance qu'il traitera l'information que je partagerai avec lui de façon strictement confidentielle. Je m'attends à ce que le contenu soit utilisé pour la production de sa thèse de doctorat, de publications et de communications

scientifiques et de contributions diverses au débat public selon le respect de la confidentialité. Les données collectées par le chercheur seront anonymisées afin d'empêcher l'identification des participant-e-s. Chacun d'entre eux et elles se verra attribuer un pseudonyme auquel le chercheur fera référence dans toutes les productions qu'il rendra publiques (par ex. P1, P2, etc.).

Afin de minimiser les risques de bris de sécurité et pour assurer ma confidentialité, le chercheur me recommande d'utiliser des mesures de sécurité standard, telles que mettre fin à la session, me déconnecter de mon compte, fermer mon navigateur Internet et verrouiller mon écran ou appareil lorsque je ne les utilise plus / lorsque j'ai terminé l'étude.

Conservation des données : Les données collectées (lettres de recrutement, informations personnelles, enregistrements audio, transcriptions, formulaire de consentement) seront conservées de façon sécuritaire. Les lettres de recrutement, les informations personnelles, les enregistrements audio et les transcriptions seront gardés sur un disque dur externe avec mot de passe qui sera entreposé, avec les formulaires de consentement en version papier, dans une armoire verrouillée au domicile du chercheur. Les données non anonymisées et anonymisées seront conservées respectivement pendant cinq et dix ans.

Participation volontaire : Ma participation à cette recherche est volontaire et je suis libre de me retirer en tout temps, de refuser de répondre à toute question à laquelle je ne veux pas répondre sans subir de conséquences négatives. Si je choisis de me retirer de l'étude, les données collectées jusqu'à ce moment seront détruites et ne seront donc pas utilisées.

Pour tout renseignement additionnel concernant cette étude, je peux communiquer avec le chercheur ou son superviseur. Pour tout renseignement sur les aspects éthiques de cette recherche, je peux m'adresser au Bureau d'éthique et d'intégrité de la recherche de l'Université d'Ottawa au +1 (613) 562-5387 ou au ethique@uottawa.ca. Le chercheur me recommande de garder une copie du formulaire de consentement.

Acceptation : En signant de mon nom, je consens à participer à cette recherche.

Nom du/de la participant-e : _____

Signature du/de la participant-e : _____ Date : _____

Nom du chercheur : _____

Signature du chercheur : _____ Date : _____