

***FORUM SUR L'INTÉGRATION
ET LA CITOYENNETÉ***

Avis présenté au ministre des Relations avec les
citoyens et de l'Immigration

26 mai 1999

Rédaction :
Régent Chamard

Traitement de texte et mise en page :
Martine Jore

Conseil des relations interculturelles
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 8.18
Montréal (Québec)
H3A 1G1

Téléphone : (514) 873-8501
Télécopieur : (514) 873-3469
Courrier électronique : corelint@microtec.net
Site internet : www.corelint.org

Dépôt légal – Bibliothèque du Québec, 1999
ISBN : 2-550-34592-4

Dans ce document, le générique masculin est utilisé de façon épiciène.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	3
Le contexte.....	3
Les objectifs du forum.....	6
Les enjeux majeurs	7
Les thèmes du forum	9
L'organisation du forum : les participants, les responsables et la durée	10
Les résultats attendus	11

INTRODUCTION

Cet avis répond à la demande du ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, monsieur Robert Perreault, qui invitait, dans une lettre datée du 22 février 1999, le Conseil des relations interculturelles à se pencher sur les meilleurs moyens à mettre en œuvre pour assurer que le Forum sur l'intégration et la citoyenneté reflète bien la réalité interculturelle dans une perspective de citoyenneté. Plus précisément, cette demande d'avis porte sur les thèmes possibles de discussions qui devraient être abordés lors de ce forum.

Le Conseil fait part de ses réflexions en tenant compte de celles déjà proposées dans l'avis *Un Québec pour tous ses citoyens. Les défis actuels d'une démocratie pluraliste* et de celles ayant eu cours depuis la publication de cet avis majeur en février 1997.

Il est proposé de situer les thématiques du forum dans une démarche intégrée qui s'inspire du contexte actuel, tel que décrit par la suite. Des objectifs précis sont formulés pour répondre aux enjeux soulevés par la situation présente. Des propositions sont aussi faites au niveau de l'organisation même du forum.

Comme les réponses à certaines questions ne viendront que par la suite, elles seront quand même soulevées car elles orienteront les activités de réflexion pendant ce forum.

LE CONTEXTE

Depuis l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, qui date déjà de dix ans, plusieurs politiques, programmes et mesures se sont ou seront mises en place au niveau gouvernemental. Que l'on pense à la *Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle* (1998), la définition et la mise en place d'une politique active du marché du travail suite au transfert des responsabilités fédérales en ce domaine (1998), la réforme de la sécurité du revenu (1997) et la révision du cadre ministériel et administratif à l'intérieur duquel sont développées les politiques visant les personnes immigrantes et l'ensemble des citoyens (*Loi sur le ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration*, 1996). Ce sont autant d'exemples qui touchent à des aspects importants de l'intégration et de la citoyenneté.

Une réflexion récente sur la citoyenneté, inspirée du travail fait par le Conseil des relations interculturelles, a été menée par le Conseil supérieur de l'éducation *Éduquer à la citoyenneté* (1998). En ce domaine, les idées se précisent et commencent à faire leur chemin dans les orientations des politiques gouvernementales. Mais, on entend dire de plus en plus que l'écart entre le discours théorique et l'application de l'approche citoyenne est important et que les implications des notions théoriques qui sous-tendent ce discours sont loin d'être comprises et acceptées. La rencontre faite avec des groupes de défense des droits le 22 juin 1998 et organisée par le Conseil des relations interculturelles a soulevé ce problème. La Semaine québécoise de la citoyenneté représente une autre illustration des confusions¹ induites par une telle approche.

Sur le marché du travail, l'écart de plus de 5 points de pourcentage entre le taux de chômage des personnes nées à l'étranger (16,4 % en 1996) et celui des personnes nées au Canada (11,2 %) est élevé et s'agrandit depuis le début de la décennie. Parmi les personnes immigrantes, il faut distinguer les personnes d'arrivée plus récente qui sont aux prises avec des problèmes de chômage plus aigus que ceux vécus par les personnes d'arrivée plus ancienne. Ainsi celles arrivées depuis 1991 (27 % de taux de chômage) et de 1981 à 1990 (19,7 %) ont des taux de chômage supérieurs à celles arrivées avant 1980 (11,2 %). La situation de l'emploi et du chômage parmi les minorités visibles, qui connaissent un taux de chômage de 22,4 % en 1996, devient aussi un sujet d'inquiétude. Ces phénomènes récents illustrent les problèmes d'intégration économique rencontrés par une part importante des groupes minoritaires. Ils constituent aussi une brèche gênante dans le discours de la citoyenneté.

¹ Conseil des relations interculturelles, *Pluralisme et droits, pluralisme et services*, séminaire, rapport-synthèse, 13 avril 1999.

De la même manière, les difficultés d'intégration linguistique, en partie dans la région montréalaise, entraînent un défi particulier au discours de la citoyenneté et de la participation civique. L'interprétation et l'importance données à certains indicateurs ne permettent pas toujours de suivre l'évolution de la situation avec certitude. C'est pourquoi le Conseil, étant conscient des limites liées à l'interprétation de la langue d'usage à la maison comme un indicateur de l'intégration linguistique pour les communautés ethnoculturelles, souhaiterait que d'autres indicateurs linguistiques comme la langue d'usage dans les milieux de travail ou dans d'autres milieux de vie publique soient utilisés pour évaluer cette intégration linguistique.

Tout le débat lié à ce qu'on convient d'appeler la question nationale entraîne aussi une redéfinition de l'identité québécoise. Les interrogations sur cette identité qui reviennent avec une certaine régularité sur la scène publique ou politique sèment souvent le doute ou entretiennent l'ambiguïté. La définition de la citoyenneté québécoise doit alors prendre en compte ces éléments particuliers de la situation au Québec.

Comme le Conseil avait déjà effectué une large consultation sur toutes ces questions il y a à peine deux ans, il serait inopportun de répéter à l'intérieur d'un forum ce même genre d'exercice. Avec un discours théorique bien cadré, le forum devrait plutôt être axé sur l'évaluation des politiques actuelles et sur l'analyse des différents moyens d'action tant dans le secteur public que dans le secteur privé. En fait, les formes d'exclusion et les difficultés d'intégration sont de plus en plus apparentes alors que le discours se veut inclusif. Il s'agirait plutôt d'orienter les débats sur les possibilités d'actions novatrices, le réalignement des politiques et la reddition des comptes face aux résultats globaux. Plusieurs secteurs de la vie québécoise ont déjà été interpellés par l'avis du Conseil. Après deux ans, les progrès sont lents et les résistances sont toujours très présentes.

Au niveau politique, si on se questionne sur l'identité québécoise actuelle, on cherche aussi à savoir ce qu'elle sera dans 20 ans. Lors du discours inaugural du 3 mars 1999, le premier ministre, monsieur Lucien Bouchard, soulignait que le passage à l'an 2000 offrait *«l'occasion de prendre du recul et de nous poser des questions de fond... La politique québécoise d'intégration des nouveaux Québécois, introduite par un gouvernement libéral, est vieille maintenant de dix ans. La Charte de la langue française fut adoptée il y a plus de vingt ans, puis fut modifiée de part et d'autre... Reste que le temps semble venu de faire un peu de prospective et de se demander comment, en 2020 ou 2050, l'identité québécoise se portera»*.

Ces éléments de contexte orientent donc le cadre de discussions de ce forum et permettent de préciser sur quels thèmes elles devraient porter.

LES OBJECTIFS DU FORUM

La tenue du forum devrait être une occasion privilégiée pour débattre publiquement de questions liées à l'immigration, à l'intégration, aux relations interculturelles et à la citoyenneté et pour identifier les moyens destinés à améliorer l'intégration, à favoriser la participation de tous les citoyens et à assurer des relations interculturelles harmonieuses. Il s'agirait d'examiner les résultats obtenus par les politiques mises en application, de revoir ces mêmes politiques et de redéfinir les stratégies et orientations. En bout de piste, le gouvernement du Québec, les autres administrations gouvernementales comme les autres acteurs de la scène économique et sociale seraient invités à prendre l'engagement de revoir les politiques dont l'efficacité est remise en cause. L'élaboration de plans d'action destinés à aplanir les difficultés constitueraient un pas de plus dans la direction souhaitée. Déjà, le Conseil avait proposé plusieurs moyens pour y arriver. Il s'agit maintenant de se doter d'une approche commune qui permettrait de concrétiser ou d'accélérer la prise en compte de la diversité. C'est certain qu'il y a eu des progrès à ce titre, mais comme ceux-ci sont très inégaux, un décrochage risque de se produire entre le discours théorique de la citoyenneté et son application dans l'ensemble des secteurs.

LES ENJEUX MAJEURS

La citoyenneté et l'intégration posent plusieurs défis aux sociétés contemporaines. Au-delà d'une compréhension et d'une articulation de ces deux concepts qui sont étroitement liés, quatre enjeux majeurs² peuvent être identifiés.

Le premier enjeu a trait à la présence d'importantes inégalités sociales et économiques qui se reflètent, entre autres, par les hauts taux de pauvreté auxquels sont confrontées les personnes immigrantes et les personnes des minorités visibles. Ainsi, en 1996, on observe que plus du tiers des personnes nées à l'extérieur du Canada (34,8 %) se retrouvent sous les seuils de faible revenu ; plus de la moitié des personnes appartenant à une minorité visible (52,2 %) sont dans cette même situation. Comment peut-on avancer sur le terrain de la citoyenneté et de l'intégration où la participation et l'inclusion sont véhiculées comme des valeurs de base alors que les conditions minimales sont loin d'être assurées. De plus, cette exclusion s'accroît. Ce forum devrait conduire essentiellement à une action concertée pour améliorer l'efficacité des interventions existantes et proposer des moyens novateurs.

Le deuxième enjeu a trait au défi de vivre ensemble dans une société où le pluralisme ethnoculturel devient de plus en plus présent. Ce défi devrait se traduire par l'adaptation à la diversité dans les institutions, les médias, le marché du travail et les lieux de pouvoir. Mais, malgré certains progrès, l'équité dans la représentation est encore loin d'être atteinte. Comment parvenir à cette équité et à cette égalité dans les faits ? Évidemment la sous-représentation, l'exclusion de plusieurs groupes de citoyens de certains secteurs de la vie publique et la discrimination « systémique » constituent des difficultés majeures auxquelles il faut trouver des moyens et des solutions pour permettre l'exercice de la citoyenneté et assurer une meilleure intégration. À ces difficultés s'ajoutent des barrières liées aux exigences d'admission pour être reconnu comme membre d'une corporation professionnelle ou pour accéder à divers programmes de formation, aux exigences d'une expérience canadienne et aux règles syndicales. Le forum devrait représenter un moment idéal pour, d'une part, faire consensus sur les constats de base et, d'autre part, s'entendre sur les moyens qu'il faudra mettre en place et sur la priorité à leur accorder.

² Conseil supérieur de l'éducation, *Éduquer à la citoyenneté*, p. 14-18.

Un troisième enjeu est lié à ce qui peut être considéré comme faisant partie du désintérêt accru pour la «chose publique». Les désillusions face au pouvoir politique et à sa capacité de mobiliser ainsi que le manque de lieux publics de délibération, où une participation équitable est assurée, représentent des obstacles importants à surmonter. Un des défis pour l'organisation du forum sera alors de susciter assez d'intérêt pour stimuler la participation d'un éventail large et diversifié de personnes provenant de divers milieux.

De plus, il ne faut pas se surprendre qu'après les consultations d'envergure menées par le Conseil sur le sujet en 1997, un bon nombre de ceux qu'on aura réussi à mobiliser pour participer au Forum profitent de l'occasion pour exiger des résultats, des actions et des engagements concrets.

Le quatrième enjeu se situe autour des défis posés par la mondialisation de l'économie et l'accroissement des échanges internationaux et réfère à la capacité de la société de se montrer solidaire face à ce qui se passe dans différents pays. Comme le souligne le Conseil supérieur de l'éducation, il s'agit de se montrer ouvert : *«L'interdépendance actuelle des sociétés et la conscience accrue de cette interdépendance obligent dorénavant à ce qu'on pourrait appeler une ouverture sur le monde»* (p. 18). Cette ouverture sur le monde implique de nombreuses exigences d'adaptation tant pour les individus que pour la société ; jusqu'à quel point d'autres adaptations seront requises ? De la même manière, la mondialisation constitue une occasion rêvée pour mettre en valeur et miser sur l'apport économique des personnes d'origines diverses dans le développement de marchés étrangers. Cette mondialisation implique cependant une vigilance accrue face aux phénomènes de paupérisation et d'écarts grandissants dans les revenus qui peuvent toucher certains groupes plus que d'autres comme les communautés ethnoculturelles, les minorités visibles et les personnes immigrantes.

LES THÈMES DU FORUM

Comment pourra-t-on arriver à faire face adéquatement aux enjeux soulevés ? Les difficultés, même si elles sont relativement bien connues, exigent de revoir l'efficacité des instruments à notre disposition, de remettre en question leur pertinence, s'il y a lieu, et de proposer des pistes d'actions novatrices. Le questionnement pourrait être abordé en regroupant les participants en fonction des mêmes secteurs que ceux rejoints par le Conseil il y a deux ans : 1) le marché du travail et le milieu des affaires ; 2) l'éducation ; 3) la justice et la sécurité publique ; 4) les services de santé et les services sociaux ; 5) la culture et les communications ; 6) la vie municipale, l'habitation et la vie communautaire. Pour ces six secteurs, un document commun de réflexion viendrait faire état des politiques et mesures en place pour répondre aux défis actuels et futurs de l'intégration et de la citoyenneté, ce qui amènera inévitablement un questionnement sur les orientations et sur les progrès réalisés.

Les thèmes retenus pourraient être les suivants :

1. Les obstacles à l'intégration et à la participation : évaluation des politiques actuelles en matière de francisation, de régionalisation, de représentativité, d'accès à l'égalité et de lutte à l'exclusion socio-économique.
2. Les différents volets de la politique gouvernementale d'intégration (*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*) : bilan, échecs et succès.
3. Vers une politique de la citoyenneté et de la participation : les orientations, les objectifs et les éléments majeurs.
4. Pluralisme ethnoculturel et citoyenneté : du discours théorique à sa mise en application.
5. L'identité québécoise : situation actuelle et vision prospective.

Débatte de toutes ces questions dans chacun des six secteurs exigera un niveau élevé de préparation et devra s'appuyer sur les réflexions en cours dans plusieurs organismes. En proposant une définition de la citoyenneté et en précisant les notions qui la sous-tendent, il s'agira de mettre en évidence ses principales dimensions, qu'elles soient politique ou juridique, culturelle, sociale et économique, d'examiner comment elle s'incarne dans chacun des secteurs et comment elle s'articule avec la participation et l'intégration.

L'ORGANISATION DU FORUM : LES PARTICIPANTS, LES RESPONSABLES ET LA DURÉE

Puisque le cadre budgétaire reste à définir, les modalités de participation au forum ne peuvent pas être précisées à ce stade-ci. Néanmoins, le Conseil propose que soit entreprise une démarche similaire à celle adoptée pour le Forum sur le développement social et à celle du Conseil lors des consultations ayant précédé l'avis *Un Québec pour tous ses citoyens*. Des forums régionaux précéderaient le forum national et la participation y serait la plus large possible. Les thèmes présentés auparavant feraient l'objet au préalable d'un document de réflexion qui servirait de trame commune de discussion. Par la suite, la réflexion se transporterait au niveau national pour dégager des pistes d'action et faire en sorte que le gouvernement et les organismes de la société civile prennent des engagements concrets.

L'organisation serait confiée à un regroupement de partenaires présidé par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et incluant des représentants des ministères des Régions, de la Culture et des Communications, de l'Éducation, de la Santé et des Services sociaux, de l'Emploi et de la Solidarité, de la Justice, de la Sécurité publique, des Affaires municipales et de la Métropole, du Conseil des relations interculturelles et de l'Association des régions du Québec. Parmi les partenaires régionaux, les conseils régionaux de développement seront invités à organiser les forums locaux et régionaux. D'autres acteurs gouvernementaux, institutionnels, communautaires et privés devraient être invités aux travaux préparatoires.

Un groupe d'experts, provenant des milieux syndicaux, universitaires, gouvernementaux et communautaires intéressés par ces questions, pourrait être invité à réfléchir à la définition des concepts et aux fondements théoriques de la citoyenneté dans une perspective d'intégration et de participation civique. Cette réflexion devrait précéder l'ensemble de la démarche.

Compte tenu de l'état d'avancement de la réflexion pour préparer le forum, la date de la tenue de l'événement national devrait suivre la fin des forums régionaux qui pourraient démarrer au printemps de l'an 2000. Au niveau national, la réflexion serait étalée sur deux ou trois jours et permettrait, lors des discussions en ateliers et des plénières, de couvrir l'ensemble des thèmes retenus.

LES RÉSULTATS ATTENDUS

Le concept de citoyenneté, qui recouvre plusieurs sens, est difficile à saisir et son application soulève de nombreux questionnements tout en suscitant passablement de contestations. Le forum devrait donc aider à franchir une étape de plus pour en arriver à une compréhension commune et à identifier les points majeurs sur lesquels des efforts particuliers devraient être faits pour assurer une participation accrue de tous les citoyens. En fait, il s'agira de s'entendre sur les éléments-clés pour lesquels des actions précises devraient être envisagées. Autant dans une perspective de court terme que de long terme, le forum permettrait alors de poser les jalons d'une politique nationale de la citoyenneté et de la participation civique.

Le Conseil des relations interculturelles souhaite aussi que le forum soit un lieu de débats et d'échanges susceptibles d'aboutir à des engagements concrets et devant permettre d'identifier les moyens les plus susceptibles d'améliorer l'intégration et la participation de tous les citoyens, notamment ceux issus des groupes ethnoculturels. La réflexion actuellement en cours au Conseil des relations interculturelles sur l'équité et l'égalité en emploi pourrait alimenter les discussions sur les moyens à mettre de l'avant dans la perspective d'une participation et d'une intégration plus grandes. De ces débats devraient se dégager des consensus pour préciser les priorités d'actions relatives à la sous-représentation et aux déficits de participation.

Finalement, le forum serait l'occasion privilégiée de revoir la politique en matière d'immigration et d'intégration et proposer les ajustements requis.

Le Conseil des relations interculturelles

Le président **Arlindo Vieira**

Les membres

Abebech Assefa
Rivka Auginfeld
Rachida Azdouz
Vivian B. Lymburner
Jocelyn Berthelot
Marie-Thérèse Chicha
Raymond Chrétien
Catherine Gilbert
Marie Naltchayan
Sadrouline Pirbay
Augustin Raharolahy
Nathalie Sapina
David Sultan

s droit de vote

Nicole Brodeur, sous-ministre
Ministère des Relations avec les citoyens
et de l'Immigration