Le Conseil des relations interculturelles, une forme de participation publique institutionnelle au Québec

Florence Piron
Marie-Michèle Sauvageau
Université Laval

Les conseils consultatifs:

- Groupes de citoyens bénévoles, ayant une fonction consultative de conseil auprès de différents ministres : ce sont des citoyens-experts ou des citoyens représentatifs des acteurs d'un domaine précis.
- Créés par une loi constitutive, appuyés par un secrétariat et un-e président-e
- Produisent des avis et publient des mémoires ou des rapports de travail selon une démarche proposée par leur président-e
  - par exemple, comités de travail, échanges avec un-e analyste du secrétariat, délibération et validation en conseil plénier
- Ont parfois une importante présence médiatique

Impact des conseils consultatifs

- C’est une forme institutionnalisée de participation des citoyens à l’espace public puisque ces conseils peuvent influencer directement le pouvoir exécutif. C’est leur rôle officiel.
- Questions: quelle est leur marge de manœuvre face au politique? Quel est l’impact de leurs messages sur l’action publique? Quelle est leur capacité à générer des débats publics et à améliorer la qualité de vie démocratique au Québec?
- Souvent menacés par des gouvernements plus technocrates qui préfèrent se baser sur des experts individuels.
- Pas toujours démocratiques dans leur fonctionnement et leur création
- Quelle est leur crédibilité? Quelle est leur place dans l’espace public?

Les conseils consultatifs de l'État québécois: un projet de recherche

- Vise à étudier 10 conseils sous l'angle de leur impact politique et démocratique (sur les débats publics, mais aussi dans leur organisation interne)
- Une méthode de travail
  - Recension des travaux et publications
  - Recension des politiques publiques et lois et juxtaposition dans le temps
  - Identification de moments-charnière avec ou sans impact
  - Entrevues avec acteurs (internes et externes)
  - Analyse de l'impact

Le cas du Conseil des relations interculturelles (CRI)

- Créé en 1984
- Mission: Conseiller le (la) ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles
  - Jeter des ponts entre l'État, les différents groupes ethniques et tous les citoyens
  - Vision d'un Québec inclusif facilitant la pleine participation collective des individus de divers horizons ethniques dans le respect des valeurs communes
- Influences sur diverses sphères
  - Volonté de teinter les décisions politiques et gouvernementales
  - Bonification des initiatives de l'administration publique
  - Relations avec les organismes du milieu
  - Relations avec les médias

Constitution du CRI

- 15 membres nommés par le gouvernement dont un(e) président(e)
  - Recommandations de la part du CRI des profils recherchés
  - Malgré tout, les nominations ont une certaine valeur politique
- À la recherche de profils permettant la constitution d'un groupe de citoyens diversifiés
  - Parité hommes/femmes
  - Immigrants et non immigrants
  - Représentativité des régions et des grands centres
  - Maximisation des expertises professionnelles et «expérientielles»
  - Relations politiques

Méthodologie

- Revue des écrits du Conseil, des décisions gouvernementales et de la couverture médiatique relatifs à l'immigration et la gestion de la diversité
- Choix d'un mémoire ou d'un avis où le CRI a démontré tout particulièrement son influence
  - «L'équité en emploi de l'égalité de droit à l'égalité de fait» (octobre 1999) ayant mené à l'adoption du projet de loi 143 sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics
- Choix d'un mémoire ou d'un avis où les interventions du CRI n'ont pas trouvé écho au sein de la sphère politique
  - «Pour une fonction publique à l'image de la diversité québécoise» (novembre 2001), avis plus spécifique portant sur l'équité en emploi dans la fonction publique québécoise

Personnalités rencontrées

- Représentant de l'État
  - Monsieur Jacques Robert, sous-ministre adjoint au ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
- Représentant du secrétariat du CRI
  - Monsieur Régent Chamard, ancien agent de recherche au CRI
- Représentant des membres du CRI
  - Monsieur Arlindo Vieira, ancien président du CRI
- Représentante des médias
  - Madame Rima Elkouri, journaliste à *La Presse*
- Représentante actuelle du CRI
  - Madame Patricia Rimok, présidente actuelle du CRI

Analyse thématique: structure et influence du CRI

- Influence du Conseil dépend en grande partie du leadership assumé par la présidence.
- Les membres du Conseil ont également un rôle important à jouer, que ce soit par leur expertise et leur volonté réelle de s'impliquer
  - À la recherche d'une certaine diversité…
  - À la recherche de membres véritablement intéressés…
- Problèmes:
  - Aucun mécanisme de suivi de l'évolution des recommandations
  - Place de la délibération dans les travaux du CRI

Relations entre le CRI et les élus

- Influence mutuelle:
  - Les orientations du Conseil sont influencées par les philosophies gouvernementales
    - PLQ: Orientations axées sur les politiques et programmes (pragmatisme)
    - PQ: Orientations axées sur la philosophie de gestion de la diversité, sur les grands principes qui orientent l'immigration au Québec
  - Avis sollicités et avis émis par le Conseil lui-même
    - Objectif: Apporter un nouvel éclairage au pouvoir exécutif sur la gestion de la diversité et de l'immigration au Québec
    - Un objectif qui passe notamment par l'établissement de liens entre les membres du Conseil et la députation

Relations entre le CRI et l'administration publique

- Équilibre recherché:
  - CRI: voix de la population immigrante auprès de l'État
  - Ministère: responsable des opérations
- Des relations qui se déroulent parfois en silos…
- Aujourd'hui le CRI a davantage une attitude de recherche de consensus
  - Planification stratégique cohérente avec les orientations du MICC

Relations entre le CRI et les médias

- Influence médiatique du CRI semble varier selon la personnalité de la présidence
- Une influence qui aurait peut-être avantage à être davantage importante
- Mais certaines difficultés viennent de l'intérêt du public qui est limité pour les questions touchant l'immigration et la diversité culturelle

Un moment clé: le projet de loi 143

- Pour tous les intervenants rencontrés, le CRI est à l'origine du projet de loi 143
- Facteurs d'influence:
  - Rôle actif du Conseil et sa collaboration étroite avec les organismes du milieu
    - Pression forte sur les instances gouvernementales
  - Volonté du gouvernement d'assurer concrètement un certain leadership dans le domaine
    - Dans l'air du temps…
  - Appui au projet par des personnalités influentes du gouvernement

Autre moment-clé: l'avis de 2001

- Un avis publié en réaction au projet de loi 143
- Impact nul de cet avis
  - Nombreux changements ministériels
  - Changement de gouvernement (2003)
  - Logique de gestion différente de l'État et des organismes para-publics
- Déception chez les acteurs de l'époque
  - La position du Conseil a toutefois évolué depuis

Conclusion

- Cette analyse montre la fragilité de la position politique de ces Conseils : peuvent être indépendants, mais restent consultatifs; sont soumis aux aléas des changements de gouvernement
- Une forme de participation publique qui perdure et qui crée un espace de parole distinct de celui du pouvoir, qui joue un rôle au sein du débat public.