LES ENJEUX, LES QUESTIONS ET LES OBSTACLES

De la représentation politique de la diversité ethnoculturelle

RÉSUMÉ

Le présent article résume deux chapitres de l'avis que le Conseil des relations interculturelles (CRI) a rendu public en mars 2002 et intitulé « Pour une démocratie inclusive pouvoir politique et représentation de la diversité ethnoculturelle »[1] Il présente les questions et les enjeux relatifs à la problématique de la représentation politique de la diversité ethnoculturelle. Il examine ensuite les obstacles à la représentation politique des minorités ethnoculturelles, puis termine en proposant des modalités et des pistes d'action susceptibles de remédier au déficit de représentation constaté.

La représentation politique[2] est la capacité pour un État de créer un espace qui permette à tout citoyen, quels que soient sa condition sociale, son sexe ou son origine, de participer et d'être représenté aux processus de délibération et de décision, en tenant compte des intérêts à la fois collectifs et particuliers. La représentation politique des membres des minorités ethnoculturelles et visibles constitue un enjeu majeur pour les États modernes. Le Québec se voit, lui aussi, interpellé par cette problématique notamment au sommet des structures publiques incarnées par les appareils politique et administratif de l'État.

Le présent article résume deux chapitres de l'avis que le Conseil des relations interculturelles (CRI) a rendu public en mars 2002 et intitulé « Pour une démocratie inclusive pouvoir politique et représentation de la diversité ethnoculturelle »[3] Il présente les questions et les enjeux relatifs à la problématique de la représentation politique de la diversité ethnoculturelle. Il examine ensuite les obstacles à la représentation politique des minorités ethnoculturelles, puis termine en proposant des modalités et des pistes d'action susceptibles de remédier au déficit de représentation constaté.

Dans son avis le CRI avait aussi abordé la représentation de la diversité sous l'angle quantitatif, en comparant la proportion des élus ou des candidats issus des minorités ethnoculturelles à leur taux de présence dans la population, globalement ou par circonscription électorale. Le constat global de sous-représentation qui a été fait avec les données alors disponibles est toujours valable en 2005 selon l'avis des chercheurs que le CRI avait alors consulté. Cette analyse quantitative n'est pas reprise ici.

PATRICIA RIMOK
Patricia Rimok est présidente du Conseil des relations interculturelles à Montréal.

Les enjeux

Selon les données du Recensement de 2001, environ 15 % de la population québécoise est d'origine autre que française, britannique, canadienne ou autochtone. La société québécoise étant donc une société de plus en plus diversifiée, ses institutions politiques reflètent-elles la diversité ethnoculturelle de sa population ?

Force est de constater que les minorités ethnoculturelles, et plus particulièrement les minorités visibles, sont peu présentes aux postes décisionnels au sein des instances politiques et administratives des secteurs publics. Cela malgré le postulat que le Québec se définit comme une société ouverte aux apports multiples des autres cultures dans le respect des valeurs démocratiques fondamentales. Ce déficit de représentation constitue un frein important au plein exercice de la citoyenneté.

Ce qui renvoie à la notion même de la représentation démocratique. En effet, s'il est admis que dans les sociétés modernes la démocratie implique que les citoyens participent aux décisions affectant l'ensemble du groupe par l'entremise de leurs représentants, cette représentation ou ce mandat est essentiellement basé sur quatre éléments : la division du territoire, la représentation de la population locale, la représentation des intérêts nationaux et la représentation de parti ou la fidélité partisane. Ces quatre éléments résument la substance du mandat démocratique classique.

L'enjeu principal de la représentation politique et institutionnelle de la diversité renvoie au fait qu'il y a encore des citoyens de seconde zone qui n'exercent pas dans les faits les droits qui leur sont conférés. Des formes d'exclusion se reproduisent et se renouvellent au sein des partis comme au sein des différentes instances gouvernementales.

On peut aussi envisager la représentation politique des minorités ethnoculturelles selon le principe d'égalité de *fait* entre les citoyens. Plus clairement, il s'agit d'expliquer le principe du

pluralisme qui exige d'ouvrir l'accès, en toute égalité, des membres de minorités aux institutions d'une société. Ce principe vise, plus généralement, à renforcer l'égalité entre les citoyens à travers leurs particularités mêmes.

Il semble qu'il faille aussi s'appuyer sur le *principe de la démocratie représentative*[4] pour cerner une telle question et envisager des actions pour éviter et corriger des situations de sous-représentation dans le domaine du pouvoir politique. La faible représentation de la diversité ethnoculturelle dans le domaine du pouvoir politique apparaît comme une anomalie et, comme le soulève Michèle Riot-Sarcey[5] : « Serait-ce le symptôme révélateur du dysfonctionnement d'une démocratie fondée sur une représentativité singulièrement réductrice ? »

Les questions soulevées

Si des interventions en faveur de la représentation politique adéquate de la diversité ethnoculturelle sont nécessaires, cela implique qu'il y ait une prise en compte de l'origine ethnique. Comment concilier la conception classique du mandat démocratique avec un projet de représentation politique de la diversité ethnoculturelle ? Autrement dit, en fonction de quel mandat agiront ces élus issus des minorités ethnoculturelles ? Entre la représentation d'un territoire donné, d'un parti, des électeurs

Au Canada les nombreux travaux et débats ayant traité de la question de la participation et de la représentation politique des minoritaires ont laissé entrevoir deux courants. Le premier courant, dit *assimilationniste,* a longtemps associé la durée de résidence au pays aux taux de participation et d'engagement politiques. Pour sa part, le modèle *communautariste* lie l'existence de comportements politiques différents à l'appartenance ethnique et aux particularités générationnelles.

Mais, par-delà leurs différences, ces deux courants préconisent l'intégration des minorités ethnoculturelles et une participation accrue de ces dernières au sein des structures décisionnelles des partis politiques et des institutions parlementaires. Cette participation et cette représentation accrue soulèvent essentiellement trois questions : Premièrement, eu égard au nombre limité de postes électifs à pourvoir, la représentation politique de la diversité ethnoculturelle doit-elle se faire sur un mode de représentation spécifique[6] ou plutôt sur un mode de représentation globale ?

Deuxièmement, l'intervention favorisant la représentation politique de la diversité ethnoculturelle peut-elle, et si oui jusqu'à quel point, s'inspirer de précédents en matière d'efforts d'affirmation des minorités face à la majorité ? Troisièmement, les mécanismes étatiques de la représentation démocratique sont-ils, au Québec, adaptés à une participation politique des minorités ethnoculturelles ?

À la première question le CRI répond que l'intégration des minorités et leur pleine participation citoyenne se situent ailleurs que dans la perspective d'une représentation de chaque groupe ou sous-groupe. Elle se trouve plutôt dans une représentation politique globale de la diversité ethnoculturelle, afin que les institutions soient, de façon générale et à un degré d'approximation raisonnable, à l'image de la population du Québec.

À la seconde question le CRI répond que l'exemple de l'histoire de la condition des femmes est éclairant. D'abord tenues à l'écart durant plusieurs siècles, puis tenues en minorité dans la sphère politique, leur expérience est probante pour voir que l'amélioration de leur représentativité a été possible même s'il reste beaucoup à faire.

À la troisième le CRI appui l'affirmation à l'effet que, « l'accès des membres des minorités aux instances politiques et aux institutions publiques est indissociable de la refonte des mécanismes de la représentation démocratique pour permettre une plus grande participation civique des individus issus des minorités »[7].

Ces pratiques ont fortement contribué à ralentir l'intégration politique des minorités visibles et de certaines minorités ethnoculturelles, en retardant leur établissement au Canada puis en limitant leur participation politique. Ces pratiques ont aussi contribué à enfermer le discours et les enjeux politiques à l'intérieur d'une vision hégémonique marquée par l'importance accordée à la question des relations entre Français et Britanniques.

Les obstacles

L'objet de cette section est de formuler un portrait concis des différents obstacles qui empêchent une meilleure représentation politique de la diversité ethnoculturelle.

Les obstacles historiques

Ce sont des obstacles liés à l'histoire des politiques d'immigration ainsi que l'évolution des attitudes propres à la culture politique canadienne et québécoise. D'abord, la faible présence des minorités ethnoculturelles dans les institutions politiques et publiques est liée à la faible proportion que représentent ces groupes par rapport à l'ensemble de la population.

En effet, la politique d'immigration canadienne a longtemps été ouvertement restrictive et *racialement* discriminatoire. Cette pratique discriminatoire s'est étalée sur une période allant à peu près de 1860 à 1960, avec pour conséquence une sévère atteinte à la croissance des minorités visibles et de certaines minorités ethnoculturelles dont le statut politique s'est retrouvé précarisé.

Ces pratiques ont fortement contribué à ralentir l'intégration politique des minorités visibles et de certaines minorités ethnoculturelles, en retardant leur établissement au Canada puis en limitant leur participation politique.

Ces pratiques ont aussi contribué à enfermer le discours et les enjeux politiques à l'intérieur d'une vision hégémonique marquée par l'importance accordée à la question des relations entre Français et Britanniques.

Les obstacles découlant des stéréotypes

Ces perceptions et attitudes constituent ce que nous avons qualifié d'« obstacles culturels ». Elles ont trait aux attitudes de certains secteurs de la population québécoise face aux minorités ethnoculturelles et plus particulièrement face aux minorités visibles, et à la question de leur sous-représentation

Parmi celles-là, nous retrouvons entre autres, ce que certains élus membres de minorités ethnoculturelles, rencontrés dans le cadre d'une consultation du CRI[8], ont appelé « des rigidités culturelles ». Ces derniers veulent, par ce vocable, exprimer ce qu'ils perçoivent comme un manque d'ouverture de certains secteurs de la société québécoise à l'endroit surtout des minorités visibles.

Bien que leurs perceptions se rejoignent sur l'existence de difficultés particulières rencontrées par les membres de minorités ethnoculturelles et visibles, les répondants ont exprimé des visions différentes quant à la nature de ces obstacles. Pour une minorité d'élus rencontrés, ces obstacles proviennent d'abord de l'attitude même des membres des minorités ethnoculturelles et visibles. Selon ceux-ci, « les communautés ethniques pensent que la politique est réservée aux Québécois de vieille souche », « elles n'osent pas » et elles démontrent « des limites dans la connaissance des pratiques politiques » ainsi qu'un manque de solidarité et d'organisation en vue de la constitution de réseaux économiques et politiques.

D'autres évoquent le manque d'ouverture de la société à l'égard des minorités ethnoculturelles et des minorités visibles ; ils parlent des « rigidités culturelles » à Montréal et au Québec en général, qui créent une peur de l'autre et des différences, même si quelques améliorations en cette matière sont observables.

Concernant les attitudes face à la sous-représentation politique des minorités visibles, un sondage de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP, 2000) indique qu'une majorité (50,3 %)[9] de Québécois ne considèrent pas problématique la sous-représentation des minorités visibles aux Communes. Même si cette proportion est moins grande que celle de l'Ontario et des régions des Prairies, une telle indifférence à l'égard du problème de la sous-représentation des minorités visibles tend à renforcer l'idée selon laquelle il n'y a pas d'urgence à intervenir en cette matière.

D'autres obstacles relatifs, cette fois, aux attitudes mêmes des membres des minorités ethnoculturelles ont été évoqués par les élus, candidats et leaders d'origine ethnoculturelle rencontrés :

- la méconnaissance de la langue et des institutions de la part de certains membres des minorités ethnoculturelles ;
- le manque d'intérêt de certains membres des minorités ethnoculturelles à l'égard des enjeux socio-politiques généraux ;
- la faible participation des minorités visibles au processus de représentation.

Les obstacles liés au statut économique

Les conditions socio-économiques précaires de certaines minorités ethnoculturelles et plus particulièrement celles des minorités visibles constituent en soi un obstacle majeur à leur représentation politique. À cet effet, plusieurs répondants de la consultation du Conseil expliquent, en partie, la sous-représentation politique des minorités visibles par la faiblesse de leur assise économique et de leurs moyens financiers. Cette précarité ne favoriserait pas la constitution de forces politiques et économiques qui assureraient la défense de leurs intérêts et qui leur ouvriraient de meilleures perspectives.

Partout au Canada, d'un recensement à l'autre les données indiquent que le rapport emploi/population est toujours plus bas pour les membres des minorités visibles.

Les données indiquent que même lorsqu'ils sont actifs sur le marché du travail, les membres des minorités visibles tirent des revenus moins élevés de l'emploi qu'ils occupent que l'ensemble de la population. Une proportion plus élevée des minorités visibles est par ailleurs touchée par la pauvreté. Les personnes issues des minorités visibles n'arrivent que difficilement à accéder à des postes supérieurs de gestion.

Les obstacles provenant des partis politiques

Certains obstacles structurels à la représentation politique des minorités ethnoculturelles demeurent au sein des partis politiques au Québec :

- indifférence du processus de désignation des candidats et des chefs de partis concernant la représentation politique des minorités ethnoculturelles ;
- très faible intégration des minorités aux différents niveaux de l'appareil et de la direction des partis ;
- faible intégration des membres d'origine ethnoculturelle minoritaire au sein des structures partisanes des régions ;
- insuffisance des mécanismes susceptibles d'assurer l'ouverture et le renouvellement des partis ;
- discipline de parti trop serrée, qui n'encourage pas les élus ou candidats d'origines ethnoculturelles minoritaires à promouvoir les dossiers relatifs à la situation des minorités ethnoculturelles au Québec ;
- instrumentalisation des candidats d'origines ethnoculturelles minoritaires dans le but de rejoindre les électeurs de leurs communautés (*ethnicisme*) ;
- attitude des leaders de partis, qui ne promeuvent pas la question de représentation politique des minorités comme enjeu politique important ;
- absence de mesures concrètes visant à assurer une représentation équitable des minorités ethnoculturelles dans les associations locales et nationales ;
- faiblesse ou absence d'instances statutaires dévouées à la question de la diversité ethnoculturelle ;
- absence de politiques officielles de recrutement et de formation des personnes issues des minorités ethnoculturelles.

4 Propositions pour améliorer la représentation

Deux types de mesures ont été proposés afin de corriger la sous-représentation des minorités ethnoculturelles et visibles lors de consultations menées par le Conseil.

Celles incitatives ou de support, comme les suivantes :

- Organiser des campagnes de sensibilisation auprès des communautés sur l'importance de la participation et de la représentation politique ;
- Mettre en place un fonds pour favoriser et soutenir la participation des candidats issus des groupes cibles en politique ;
- Mettre en place des moyens pour favoriser la participation des membres des minorités ethnoculturelles et visibles au sein des associations de comtés des partis ;
- Assurer le remboursement (par les partis) des dépenses liées aux campagnes électorales.

Ou celles coercitives et législatives comme celles-ci :

- Mettre en place un système de quotas pour forcer les partis à être représentatifs de la diversité ethnoculturelle de la société ;
- Mettre en place un système de désignation de sièges réservés pour les membres des minorités ethnoculturelles et visibles.

Le CRI préconise, pour le moment des mesures volontaires de type incitatif et de support. Toutefois, si elles ne portent pas fruits, il faudra penser ultérieurement à proposer des mesures coercitives pour faire évoluer positivement et rapidement la situation.

De plus, le CRI croit que l'État devrait affirmer son engagement par une déclaration solennelle en faveur d'une représentation de la diversité ethnoculturelle dans les sphères de délibération et de prise de décision. Le Conseil croit également que la société dans son ensemble doit être sensibilisée à la question puisque la participation et la représentation de la diversité ethnoculturelle dans les institutions s'inscrivent dans la perspective d'un approfondissement substantiel du caractère pluraliste de la démocratie québécoise.

Le débat actuel sur la révision du système électoral semble propice pour soulever les problèmes de représentation politique équitable en particulier celle des minorités ethnoculturelles. Toute modification du système électoral devrait comporter parmi ses objectifs une meilleure représentation de la diversité ethnoculturelle.

Le Conseil croit que le système de représentation proportionnelle est une voie à explorer. Ce système permettrait probablement une meilleure représentation des minoritaires surtout parle biais du scrutin de liste. En effet les États membres de l'Union européenne, qui comptent la plus forte représentation de femmes parlementaires (Suède, Finlande, Danemark, Pays-bas), ont tous des systèmes proportionnels.

C'est sans doute dans un système proportionnel que les minorités ethnoculturelles auraient le plus de chances d'accroître leur représentation en considérant, bien entendu, que les partis politiques assument leur responsabilité de promotion des candidatures des personnes appartenant aux groupes cibles en vue d'une représentation politique plus équitable et plus conforme à la diversité ethnoculturelle de la société.

Conclusion

Toute société a avantage à intégrer en son sein l'ensemble de ses éléments, de manière à ce qu'il n'y ait pas de citoyens de seconde zone. Pour favoriser la participation de la diversité ethnoculturelle *aux* processus décisionnels, il faut que tous aient le sentiment de faire partie de la société et des projets que celle-ci génère.

Pour qu'advienne ou se maintienne un tel sentiment d'appartenance, il importe que toute personne puisse voir refléter son existence dans les instances publiques ou politiques. Voilà donc pourquoi le Conseil pense qu'il importe de tout mettre en œuvre au chapitre de la représentation de la diversité ethnoculturelle. Car c'est grâce à cette présence visible, inspirante ou rassurante, à laquelle on peut s'identifier, que la participation et la représentation démocratiques du plus grand nombre de citoyens pourront croître et se maintenir à un niveau satisfaisant.

Notes

[1] Conseil des relations interculturelles, *Pour une démocratie inclusive – pouvoir politique et représentation de la diversité ethnoculturelle,* mars 2002-79p.

[2] Cette définition a été élaborée et mise au point par les membres du Conseil lors de leurs débats en 2002.

[3] Conseil des relations interculturelles, *Pour une démocratie inclusive – pouvoir politique et représentation de la diversité ethnoculturelle,* mars 2002-79p.

[4] RIOT-SARCEY, M. (1994), mentionne que la notion de démocratie représentative est une combinaison dont on ne retient que le premier mot en faisant abstraction du deuxième.

[5] RIOT-SARCEY, M. (1994), *Démocratie et représentation,* Actes du Colloque d'Albi. Centre culturel de l'Albigeois.

[6] La représentation spécifique répond à l'idée que chaque groupe ou sous-groupe ait son représentant.

[7] MARHRAOUI, A., *Représentation politique et institutionnelle des minorités ethnoculturelles au Québec,* Bulletin du Conseil des relations interculturelles, volume 1, numéro 4, janvier 2002. (L'auteur est doctorant en sociologie et chercheur au Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté (CRIEC), UQÀM).

[8] Dans le cadre de la consultation menée par le Conseil des relations interculturelles (CRI) en préparation de l'avis de 2002, des élus, des candidats, d'origine ethnoculturelle minoritaire (des niveaux fédéral, provincial, municipal), des leaders des communautés du Québec ainsi que des représentants du DGE du Québec et du Canada ont accepté de participer aux entrevues. Au total, 29 personnes ont été rencontrées. Le thème de l'enquête a porté essentiellement sur la représentation des minorités ethnoculturelles en politique et au sein des fonctions publiques provinciale et fédérale. Il est évident que le nombre peu élevé des répondants à l'enquête ne se prête pas à une analyse quantitative, d'où le caractère qualitatif que revêt celle-ci.

[9] Ce pourcentage représente une majorité déclarée excluant les indécis et ceux qui ne se prononcent pas.