



DISSERTATION

La politique de sélection des immigrants économiques du Québec : une politique d'immigration qui vise l'intégration économique et sociale des futurs membres de la société par le biais de son processus de sélection

Verfasserin / Rédactrice

Laurence Monnot

angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Philosophie (Dr. Phil.)

Wien, Dezember 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 92 300

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ. Prof. Dr. Hans-Georg Heinrich

ABSTRACT

Quebec's selection policy for economic immigrants: An immigration policy aimed at ensuring the economic and social integration of its future members of society through its selection process

The dream of "selective immigration" is now becoming popular in countries that do not recognize themselves as places that traditionally attract migrants. But do migration policies matter?

Until now, theoreticians have overwhelmingly focused on containment policies, whereas the cases of immigration countries have been studied from the point of view of economic efficiency.

At first sight, Quebec's immigration policy is a paradox. The entity of the Canadian Federation that boasts a distinctive culture and is struggling for statehood counts on migration! The French-speaking province with 7.7 million inhabitants has developed a policy of selecting economic migrants which by far surpasses selection programs in other migration countries or regions in terms of consistency and coherence. In short, Quebec's immigration policy - besides that of Israel - is the only global example of a policy aimed not only at the recruitment of an economic workforce and a larger population but also at the careful selection of future society members.

After presenting the theoretical debate on this topic, I develop a chapter on the historical and political context that led Quebec to pursue an active migration policy (responding to the research question *why*). In the third part, I focus on *how* this policy is implemented. My analysis concentrates on the public policy tools and on the actors.

One of my hypotheses is that an active immigration policy works when it is largely run by a central administration service away from the political sphere. The main political parties and social forces refrain from addressing immigration. In this way, an overwhelming consensus prevails on the "globally positive effect" of migration and on considering its management a technical issue. The parliament is seldom requested to pass laws. This leads to the implementation of incremental policies and to friction between "experts" within the administration and politically-appointed "managers" when it comes to the design of new plans and selections grids.

The wide array of public policy tools used in selective immigration include annual and triennial plans establishing the targeted volumes of immigration, numerous action plans setting qualitative objectives, the allocation of financial and human resources, as well as recruitment campaigns. However, I will focus specifically on the selection grid, highlighting its philosophy and many facets.

Having worked in the Austrian office of the Quebec immigration ministry, I was involved in the testing of parts of the policy. However, my conclusions are mainly drawn from interviews with experts conducted in Quebec and on the analysis of documents.

Do migration policies work? Is the selection grid the ideal instrument for a "selective migration policy"? Can migration be induced by recruitment campaigns? Besides the

overwhelming role of one central administration service in charge of immigration and the fact that politics does not have much of a role in the agenda - which is a characteristic shared with Canada - my findings highlight the ominous role of the Quebec selection grid for economic migrants. While other countries also select economic migrants on the basis of a point system, their grids only apply to a small part of the migration inflow. In Quebec, however, the multi-criteria selection grid for qualified workers selects 59 percent of the annual number of migrants allowed into the province. Other migration countries now carry out selection on the basis of requested qualifications before their point system is applied at all. In contrast, Quebec's selection policy is the only current example of one still based on global “talent accrual” that is open to nonspecialist workers and takes into account criteria deemed to evaluate social integration. The concept of “adaptability” has no equivalent. It is also contested. In fact the specificity of the Quebec grid is also challenged from within in the era of administrative rationalisation.

The last chapter recalls the limits of Quebec’s selection policy in the context of international competition for the recruitment of highly qualified migrants, the fluidity of migration movements and Quebec’s membership in the Canadian Federation.

ZUSAMMENFASSUNG

Quebecs Selektionspolitik gegenüber Wirtschaftsmigranten. Eine Einwanderungspolitik, die sich die wirtschaftliche und soziale Integration ihrer zukünftigen Gesellschaftsmitglieder zum Ziel setzt.

Der Traum selektiver Einwanderungspolitik verbreitet sich selbst in Staaten, die sich nicht als Einwanderungszielländer betrachten. Aber funktionieren Einwanderungspolitiken? Bis dato beschäftigen sich die Theoretiker hauptsächlich mit „*containment policies*“, während Fallstudien aus der Perspektive wirtschaftlicher Rentabilität analysiert werden.

Quebecs Einwanderungspolitik präsentiert sich auf den ersten Blick wie ein Paradoxon. Die Provinz der kanadischen Föderation, die um ihren Status als Nation mit „Sonderidentität“ kämpft, setzt auf ihre Einwanderungspolitik. Die 7,7 Millionen Einwohner zählende reiche französischsprachige Provinz, die über eine exklusive Kompetenz bei der Rekrutierung und Auswahl von Wirtschaftsmigranten verfügt, hat eine Einwanderungspolitik entwickelt, deren Kohärenz die Auswahlprogramme anderer Migrationsländer bei weitem übertrifft. Kurz gesagt ist Quebec derzeit, abgesehen vom Sonderfall Israel, das einzige Beispiel einer Einwanderungspolitik, die nicht nur auf die Parameter Arbeitskraft und demographische Unterstützung abzielt, sondern auf die Rekrutierung zukünftiger Mitglieder der Gesellschaft abstellt.

Nach der Präsentation der aktuellen theoretischen Debatten, zeigt der zweite Teil die historischen und politischen Grundlagen, die Quebec zur Entwicklung einer Einwanderungspolitik geführt haben (mit dem Ziel, die Forschungsfrage nach dem *Warum* zu beantworten). Der dritte Teil analysiert *Wie* diese Politik implementiert wird. Meine Analyse fokussiert auf die Instrumente und die Akteure der *public policy*.

Eine meiner Hypothesen besagt, dass die Umsetzung dieser Einwanderungspolitik nur möglich war, weil sie der Verwaltung überlassen worden war. Die politischen Parteien sowie die Sozialpartner verweigern sich dem Thema Migration. Ein globaler Konsens herrscht über die „allgemein positive Auswirkung“ von Einwanderung und darüber, deren Verwaltung als technische Angelegenheit zu betrachten. Selbst das Parlament der Provinz Quebec hat selten zur Einwanderungspolitik Stellung genommen. Dies führt zu einer Umsetzung der Politik in kleinen Schritten, sowie auch zu Auseinandersetzungen zwischen „Experten“ und frisch von der Politik ernannten „Verwaltern“ innerhalb der Verwaltung, wenn es um die Ausarbeitung neuer Einwanderungsziele und Selektionsverfahren geht.

Unter allen Instrumenten, wie den Jahres- und Dreijahresplänen, die die erwünschten Immigrantenvolumina festlegen, den Aktionsplänen mit qualitativen Zielen, der Aufteilung der Finanz- und Personalressourcen, oder den Rekrutierungskampagnen, wird ein besonderes Augenmerk auf das Auswahlverfahren mit Punktesystem gelegt, auf dessen Philosophie und dessen viele Änderungen.

Als ehemalige Mitarbeiterin des Einwanderungsministeriums Quebec (an der Peripherie im Wiener Einwanderungsbüro), habe ich bei der Erprobung unterschiedlicher Instrumente und Auswahlverfahren mitgewirkt. Meine Analyse beruht aber hauptsächlich auf den in Montreal durchgeführten Experteninterviews und der Gegenüberstellung dieser Interviews und der Ergebnisse der Dokumentanalyse.

„Funktionieren“ Einwanderungspolitiken? Ist das Auswahlverfahren mit Punktesystem das ideale Instrument? Können gezielte Rekrutierungskampagnen die „Qualität“ der Einwanderungsströme beeinflussen?

Neben der dominierenden Rolle einer alleinzuständigen Verwaltung für Einwanderung und der Zurückhaltung der Politik (diese Charakteristika finden sich auch in der Einwanderungspolitik des kanadischen Gesamtstaats wieder), zeigt meine Recherche die entscheidende Rolle des speziellen Auswahlverfahrens der Provinz Quebec für „qualifizierte Wirtschaftsmigranten“ auf. Andere Länder verfügen ebenfalls über ein selektives Punktesystem, mit dem sie ihre Wirtschaftsmigranten auswählen, aber deren Verfahren betrifft nur einen begrenzten Teil ihrer Einwanderung. Quebecs Selektionssystem bestimmte demgegenüber immerhin 59% des jährlichen Einwanderungsstroms im Jahr 2008. Andere Einwanderungsländer diskriminieren auf Basis der professionellen Spezialisierung der Migranten, bevor das jeweilige Punktesystem überhaupt angewandt wird. Demgegenüber stellt die Einwanderungspolitik der Provinz Quebec derzeit das einzige Beispiel einer Selektionspolitik dar, die noch für nicht spezialisierte Migranten offen steht und deren Selektion diese Migranten auf der Basis ihres globalen Profils und ihrer erwartbaren Integrationsfähigkeit in der Gesellschaft evaluiert. Das Konzept der „Adaptierbarkeit“ ist ohne gleichen und auch nicht unbestritten. Tatsächlich wird das Auswahlverfahren der Provinz Quebec im Zuge des allgemeinen Trends zur „Verwaltungsvereinfachung“ auch in Frage gestellt.

Die letzten Kapitel befassen sich mit den Grenzen der Einwanderungspolitik im Kontext des internationalen Wettbewerbs, der *Fluidität* von Migrationsbewegungen und der Zugehörigkeit Quebecs zur kanadischen Föderation.

TABLE DES MATIERES

Avant-propos et remerciements	1
Liste des acronymes	2
Première partie: introduction, cadre théorique, définitions.....	3
Chapitre 1 : Introduction et délimitation du champ de recherche	3
1.1. Introduction	3
1.2. Délimitation du champ de recherche.....	4
Chapitre 2 : Etat de la recherche, contribution et méthodes de recherche	7
2.1 Etat de la recherche et contribution.....	7
2.1.2 Contribution.....	8
2.2 Méthodes de recherche.....	9
2.2.1 Méthode : recherche qualitative fondée sur la confrontation des interviews et des sources documentaires.....	9
2.2.2 Sources : interviews qualitatives d'experts et documents	10
2.2.2.1 Interviews qualitatives d'experts.....	10
2.3 Présentation des chapitres	11
2.4 Définitions et précisions.....	12
Chapitre 3 : Questions théoriques	14
3.1 Théories des migrations internationales	14
3.1.1 L'apport des théories internationales de l'immigration et leurs limites	14
3.1.2 Questions pertinentes posées par les théories des migrations internationales..	14
3.2 A la recherche d'une approche pertinente du triangle Etat, identité nationale et immigration.....	16
3.2.1 Identité nationale et néo-institutionnalisme	17
3.3 Recours à l'analyse des politiques publiques.....	18
3.3.1 Focus sur la mise en œuvre	18
3.3.2 La politique d'immigration du Québec, une politique publique à part entière .	21
Chapitre 4 : Nationalisme, identité nationale, intégration et interculturalisme.....	24
4.1 Nationalisme et identité nationale	24
4.1.1 Evolution de l'identité québécoise : d'une conception ethnique de la nation à un « vouloir vivre ensemble » en français.....	24
4.1.1.1 « Société distincte » et « nation québécoise ».....	25
4.1.1.2 Identité québécoise.....	26
4.1.1.3 Majorité/ minorité : le passage d'une société minoritaire au sein du Canada au statut de groupe majoritaire au Québec	27
4.1.2 Redéfinition du nationalisme québécois.....	27
4.2 Nationalisme et ouverture à la diversité culturelle.....	28
4.2.1 Tension entre nationalisme et ouverture à la diversité	28
4.2.2 Immigration et diversité culturelle en chiffres.....	28
4.3 Interculturalisme québécois versus multiculturalisme canadien ?	31
4.3.1 Le multiculturalisme canadien.....	32
4.3.2 L'interculturalisme québécois	33
4.3.2.1 L'immigration facteur d'enrichissement du patrimoine socioculturel....	34
4.3.2.2 Synthèse: une politique de nature assimilationniste, républicaine, interculturelle ou multiculturelle ?	35

2ème partie: contexte juridique, politique et social.....	37
Chapitre 5 : Compétences du Québec, historique de la politique d'immigration, grands traits de l'immigration au Québec	37
5.1 Contexte juridique et délimitation du domaine de compétence du Québec en matière d'immigration.....	37
5.1.1 Les compétences du Québec en matière d'immigration.....	37
5.1.2 Cadre juridique	39
5.1.3 Les objectifs de la politique d'immigration tels que définis par la Loi sur l'immigration au Québec	40
5.2 Immigration et sélection des immigrants économiques en chiffres : catégories et volumes d'immigration	41
5.2.1 Portrait démographique	41
5.2.2 Contribution au maintien du poids démographique du Québec au sein du Canada	42
5.2.3 Catégories d'immigration	43
5.2.3.1 Les réfugiés et « autres immigrants »	43
5.2.3.2 Le regroupement familial	43
5.2.3.3 L'immigration économique.....	44
5.3 Contexte historique et politique : comment et pourquoi le Québec en est venu à instituer une politique d'immigration.....	45
5.3.1 Histoire d'une immigration longtemps controversée	46
5.3.2 La conquête d'une nouvelle compétence provinciale : l'immigration.....	48
5.3.2.1 La Révolution tranquille : reconquérir et moderniser le Canada français en développant l'Etat.....	48
5.3.2.2 Sélectionner ses immigrants selon ses propres critères et contribuer à un rééquilibrage démo-linguistique au sein du Canada	50
Chapitre 6 : Existence d'un consensus politique sur les objectifs de l'immigration.....	53
6.1 Méthodologie employée pour étudier le positionnement des acteurs politiques et sociaux	54
6.2 L'immigration, un sujet dépolitisé parce qu'objet de consensus	55
6.3 L'immigration, un sujet dépolitisé parce que les grands partis politiques refusent de l'investir	56
6.3.1 Positionnement des partis québécois sur un échiquier politique	56
6.3.1.2 Les combats des partis	57
6.3.1.3 L'électorat.....	59
6.3.1.4 Les clivages	59
6.3.2 L'immigration, un thème non prioritaire	60
6.3.3 Le positionnement des partis sur la francisation	63
6.3.4 Positionnement des partis sur les volumes d'immigration dans le cadre du plan triennal	64
6.3.5 Les partis et les objectifs de la politique d'immigration	64
6.4 La crise des accommodements raisonnables, un retour de l'immigration à l'agenda politique ?.....	65
6.5 Conclusion.....	67
Chapitre 7 : Existence d'un consensus social sur les objectifs de l'immigration	69
7.1 Les syndicats et l'immigration.....	70
7.1.1 Positionnement et participation des syndicats à la définition de la politique d'immigration	73

7.1.1.1	Les syndicats et la question de l'immigration tels qu'ils se présentent sur leurs sites internet en mai 2009.....	73
7.1.1.2	L'intervention des syndicats sur les thèmes socio-économiques liés à l'immigration.....	74
7.1.2	Participation des syndicats au processus de consultations publiques.....	76
	sur le plan triennal d'immigration et aux consultations sur les réformes de la grille, participation à la mise en œuvre des programmes de francisation ou d'intégration.....	76
7.2	Les organisations économiques et professionnelles et l'immigration	78
7.3	Les représentants des immigrants	82
7.4	Conclusion sur la participation des partenaires sociaux à la définition de la politique d'immigration.....	83
3ème partie : objectifs et manufacture de la politique de sélection des immigrants.....		87
Chapitre 8 : Spécificité de la politique de sélection québécoise, les objectifs de la sélection des immigrants économiques.....		87
8.1	Objectifs de la politique d'immigration du Québec.....	87
8.2	Spécificité des objectifs de la sélection québécoise ; en quoi ils se distinguent des objectifs poursuivis par les autres pays traditionnels d'immigration.....	89
8.3	L'Énoncé de politique de 1990	90
8.4	Les objectifs au regard des programmes de sélection du Québec et du Canada.....	91
8.4.1	Les objectifs de la sélection fédérale des immigrants économiques	91
8.4.2	Les orientations actuelles du MICC au regard des derniers plans: planification triennale 2008-2010, plan annuel 2009, plans stratégiques 2005-2008 et 2008-2012 et rapport annuel de gestion 2007-2008.	92
Chapitre 9 : Spécificité de la politique de sélection québécoise, caractéristiques de l'immigration sélectionnée		95
9.1	Caractéristiques statistiques de l'immigration au Québec	95
9.2	La répartition de l'immigration par catégories.....	97
9.3	Les caractéristiques de l'immigration économique	98
Chapitre 10 : Le ministère de l'Immigration, acteur principal de la politique d'immigration et de la sélection des immigrants économiques.....		102
10.1	Prépondérance de l'exécutif.....	103
10.1.1	Rôle effacé du législatif.....	103
10.1.2	Discrétion des cours et des acteurs non institutionnels	105
10.1.3	La prépondérance du Premier ministre au sein de l'exécutif.....	106
10.2	Politique et administration au Québec : une administration valorisée	107
10.2.1	L'immigration un domaine technique géré par l'administration	108
10.2.2	Le rôle de l'administration dans l'élaboration des procédures de sélection des immigrants : lois, règlements, arrêtés et règles administratives.	109
10.2.3	La réforme de l'administration publique québécoise	110
10.3	Le ministère de l'Immigration: effectifs, poids budgétaire et clientèle	112
10.3.1	Effectifs	112
10.3.2	Poids du MICC en termes budgétaires et répartition des budgets entre différents secteurs de l'immigration et de l'intégration.....	113
10.3.3	La fonction du ministère et sa « clientèle »	115
10.4	Les acteurs du ministère et leur fonction	116
10.4.1	Le ministre et son cabinet.....	117

10.4.2 Le sous-ministre	118
10.5 Structure organisationnelle du ministère de l'Immigration.....	119
10.5.1 Départements impliqués dans l'élaboration de la politique de sélection	120
10.5.2 Organisation hiérarchique	121
10.5.2.1 Les hauts fonctionnaires.....	121
10.5.2.2 Les cadres.....	122
10.5.2.3 Les professionnels de l'immigration.....	122
10.5.3 Polarisation des fonctionnaires spécialistes en immigration ?	124
Chapitre 11 : Les instruments de la sélection des immigrants économiques : plans annuels et triennaux, volumes d'immigration et plans de mesures	126
11.1 Détermination des volumes d'immigration globaux, le plan triennal.....	127
11.2 La détermination d'objectifs par catégories et bassins d'immigration, le plan annuel	129
11.2.1 Détermination des objectifs par bassins géographiques.....	130
11.2.2 Plans stratégiques et plans d'action: fixation de balises à la sélection des immigrants économiques.....	131
11.2.3 Le paramètre « offre d'immigration ».....	132
11.2.4 Le paramètre « capacité d'accueil »	132
11.2.5 Le paramètre délais de traitement des services fédéraux	133
Chapitre 12 : Les outils : la grille de sélection des travailleurs qualifiés.....	134
12.1 Fonction symbolique de la grille de sélection du Québec.....	135
12.1.2 La grille instrument de légitimation de la politique d'immigration	136
12.1.3 La grille instrument de marketing de la politique de recrutement	137
12.2 Domaine d'application de la grille de sélection du Québec.....	137
12.2.1 Domaine d'application de la grille	137
12.2.2 Les outils de la grille : seuils de qualification, critères de sélection, entrevue de sélection	138
12.3 Principes de la grille de sélection.....	139
12.3.1 La grille de sélection du Québec s'applique à la majeure partie des immigrants admis.....	140
12.3.2 Le critère « connaissance du français »	141
12.4 Philosophie de la sélection québécoise : le choix du « capital humain ».....	141
12.4.1 La sélection avant l'entente de 1991, un mode qui s'inspire de la politique fédérale	141
12.4.2 La grille de 1996, la sélection sur la base du « capital humain »	143
12.5 Le fonctionnement de la grille de sélection	145
12.5.1 Processus d'immigration et subjectivité.....	146
12.5.2 Implications de la suppression de l'entrevue de sélection.....	148
12.6 Un mode de révision incrémental.....	149
12.6.1 Une révision graduelle.....	149
12.6.2 Simulations et tests des nouvelles grilles	151
12.6.3 Portée des révisions de la grille de sélection de 1996 à 2009	152
12.7 Fonctions instrumentales de la grille.....	154
12.7.1 La grille comme instrument de mise en œuvre des plans stratégiques	154
12.7.2 La grille pour corriger l'impact de l'offre	156
12.7.3 Les amendements à la grille pour raison de gestion administrative.....	157
Chapitre 13 : Efficacité de la grille de sélection	159
13.1 Sélection au Québec et au Canada	160

13.2 Comparaison entre immigration sélectionnée et non sélectionnée	161
13.3 Grille de sélection et intégration des immigrants sur le marché du travail	162
13.3.1 Les conditions de l'intégration sur le marché du travail québécois	163
13.4 Résultats de la sélection et situation démo-linguistique.....	165
13.5 Résultats de la sélection et objectif de croissance démographique.....	167
13.6 Résultats de la sélection et contribution à l'enrichissement du patrimoine socioculturel	169
13.7 Sélection et atteinte des cibles visées par les plans stratégiques.....	169
Chapitre 14 : Les outils : allocation des ressources pour le recrutement et la sélection des immigrants	172
14.1 Les bureaux d'immigration du Québec à l'étranger.....	173
14.2 L'allocation des ressources humaines	175
14.2.1 Allocation des ressources aux bureaux d'immigration.....	176
14.2.2 Allocation des ressources humaines pour les opérations de sélection.....	176
14.3 La promotion de l'immigration vers le Québec : une démarche originale dépourvue des moyens suffisants pour assurer son efficacité	177
Quatrième Partie : tensions et contraintes sur la politique de sélection du Québec.....	183
Chapitre 15 : Le politique et l'administration : le politique s'immisce et l'administration résiste. Tensions sur les réorientations du règlement sur la sélection	183
15.1 Les acteurs et leurs objectifs	184
15.1.1 Le politique et ses commandes	184
15.1.2 Les gestionnaires et leurs objectifs.....	186
15.1.3 Les « experts » de l'immigration et leur combat	187
15.2 Les enjeux des réformes de la grille et du Règlement sur la sélection des immigrants de 2009.....	189
15.2.1 Modification des seuils.....	189
15.2.2 La systématisation de la sélection sur dossier	190
15.2.3 Le traitement prioritaire des immigrants au profil répondant à une pénurie d'emploi.....	190
15.3 La grille de sélection et le règlement sur la sélection de 2009: un compromis précaire.....	191
Chapitre 16 : Limites et contraintes de la politique d'immigration québécoise. Les compétences fédérales, l'offre d'immigration et la concurrence extérieure... 193	
16.1 Les contraintes liées au statut constitutionnel	193
16.1.1 L'Absence de compétence en matière de sélection de l'immigration familiale et humanitaire, handicap ou avantage ?.....	193
16.1.2 Contraintes liées à l'absence de fonctions régaliennes : octroi de la résidence permanente et citoyenneté	194
16.1.3 Contraintes liées à la collaboration administrative avec les autorités fédérales. La dépendance envers les services délivrés par l'administration fédérale.	196
16.2 Les contraintes liées à l'offre d'immigration	197
16.3 La concurrence internationale et ses effets sur la politique de sélection du Québec	198
16.3.1 La concurrence internationale, mythes et réalités.....	199
16.3.2 Réalignement des pays traditionnels d'immigration sur une sélection axée sur les besoins du marché du travail.....	200

16.3.2.1 La révision des programmes de sélection de l'immigration économique permanente	200
16.4 Conséquences sur la politique d'immigration du Québec.....	203
16.4.1 Remise en cause de la sélection sur la base de l'offre d'immigration.....	203
16.4.2 Les répercussions pour le Québec de la réorientation des programmes de sélection économique du canada	204
Conclusion.....	206
Bibliographie	208

Avant-propos et remerciements

Il m'est arrivé en phase terminale de cette recherche, de vivre l'un des « cauchemars » du chercheur. Mon objet se métamorphosait et s'éloignait de l'exemplarité que je voulais démontrer ! Le nouveau règlement sur la sélection, entré en vigueur en octobre 2009, affaiblit certains traits caractéristiques du processus de sélection des immigrants économiques. Il remet partiellement en question la spécificité québécoise mais ne la jette pas à bas. Suivre quasiment en direct débats et arbitrages qui ont abouti à la nouvelle grille de sélection, compromis entre tendances réformatrices et conservatrices, s'est révélé passionnant. Cela m'a apporté un nouvel éclairage sur les enjeux de la politique de sélection des immigrants économiques, que j'espère avoir pu reproduire ici.

Je souhaite remercier toutes les personnes qui, non seulement ont bien voulu se prêter aux interviews, mais ont donné suite à mes demandes de précisions et d'informations supplémentaires. J'ai grandement apprécié la disponibilité et la cordialité toute particulière des Québécois.

Je remercie mon directeur de thèse, Prof. Hans-Georg Heinrich, de m'avoir permis de rédiger cette thèse en français. J'y ai gagné un temps précieux et un plus grand détachement par rapport à la littérature théorique, essentiellement anglophone.

Merci à Yves pour m'avoir prodigué son soutien moral et son expertise.

Liste des acronymes

ADQ	Action démocratique du Québec
BIQ	Bureau d'Immigration du Québec
CAMO-PI	Comité d'adaptation de la main-d'œuvre pour personnes immigrantes
CCMM	Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada (ministère fédéral de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme)
CIQ	Conseil Interprofessionnel du Québec
CPQ	Conseil du Patronat du Québec
CSD	Centrale des syndicats démocratiques
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CSQ	Centrale des syndicats du Québec
DPPI	Direction des politiques et programmes d'immigration (du ministère de l'Immigration du Québec)
DRAP	Direction de la recherche et de l'analyse prospective (du ministère de l'Immigration du Québec)
FTQ	Fédération des travailleurs du Québec
PL	Parti libéral
PQ	Parti québécois
TCRI	Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées

Appellations du ministère de l'immigration du Québec

MIQ	Ministère de l'Immigration du Québec (1968-1981)
MCCI	Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (1981-1994)
MAIICC	Ministère des Affaires Internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles (1994-1996)
MRCI	Ministère des Relations avec les Citoyens et de l'Immigration (1996-2005)
MICC	Ministère des d l'Immigration et des Communautés culturelles (2005-nos jours)

Première partie: introduction, cadre théorique, définitions

Chapitre 1 : Introduction et délimitation du champ de recherche

1.1. Introduction

“We did not talk about what I would call the social consciousness or, should I say, the national consciousness that is needed to continue and carry on with an open immigration policy. This kind of consciousness should be the very basis of such a policy”. Les propos de l'émissaire du Ministère de l'immigration du Québec, lors d'un forum de réflexion sur les perspectives des politiques d'immigration¹ réunissant praticiens et chercheurs canadiens, sont emblématiques. Le représentant du Québec s'insurge. A quoi sert d'avoir une politique d'immigration, si l'on n'a pas au préalable défini ses objectifs en termes d'apport à la société.

Conscience nationale et ouverture à l'immigration ? La martingale québécoise n'a pas d'équivalent. Une entité politique « nationaliste » revendique l'immigration comme instrument d'affirmation de son identité ! Cette incongruité (qui n'est partagée qu'avec Israël dans un contexte très différent) contredit les théories internationales de l'immigration ! L'immigration n'est plus appréhendée en termes de menace à l'intégrité nationale ou de défi à l'Etat mais doit contribuer à l'affirmation nationale. C'est un pari. Que la « société distincte » entend gagner à l'aide d'une politique publique centrée sur la sélection des immigrants.

Ce qui singularise le Québec, parmi d'autres pays ou provinces dotés d'une politique d'immigration, c'est que sa politique de sélection vise l'intégration future des nouveaux arrivants dans la société. Une hypothèse que je m'efforcerai de démontrer en analysant pourquoi et comment. Le « comment » est l'objet principal de ma recherche, il fonde ma seconde hypothèse : par le biais d'une politique publique originale, dédiée à sélection des immigrants.

Que cette politique publique soit conçue et mise en œuvre par une province plutôt que par un Etat n'y change rien. Les compétences du Québec lui permettent, malgré les limites de sa souveraineté, de contribuer au façonnement de sa société par le biais de sa politique d'immigration. De toutes les entités politiques promotrices d'une politique active de recrutement d'immigrants, le Québec a développé la plus cohérente. C'est la seule, à l'exception d'Israël, dont les objectifs aillent au-delà de l'intégration économique.

¹ Allocution d'Yvan Turcotte, Sous-ministre adjoint à l'immigration du Québec, lors d'une conférence du John Deutsch Institute en 2002. Texte publié dans *Canadian Immigration Policy for the 21st Century*, Charles M. Beach, Alan G. Green and Jeffrey G. Reitz (eds.), 2003

Curieusement cet objet politique paradoxal qu'est la politique d'immigration du Québec reste non identifié. Les politiques européennes de réaction aux défis migratoires ont été abondamment étudiées ; tout comme les programmes d'immigration du Canada, des Etats-Unis ou de l'Australie, mais le Québec, entité provinciale, n'a suscité que l'intérêt de praticiens, tels les fonctionnaires de Catalogne.

A l'heure où l'Europe commence à prendre conscience des bénéfices de l'immigration et s'ouvre timidement à la pratique d'une immigration sélective, le modèle québécois et son pari de l'immigration sélective, me paraissent dignes d'être étudiés. D'autant qu'il met en lumière les tensions inhérentes à toute politique d'ouverture à l'immigration.

1.2. Délimitation du champ de recherche

Le but de ma thèse est de tenter de répondre aux questions suivantes :

Pourquoi le Québec a-t-il une politique d'immigration ? Quels en sont les enjeux ? Comment et en quoi cette politique se différencie-t-elle de celle des pays traditionnels d'immigration comme le Canada ou l'Australie ? Ou de celle des pays européens, également préoccupés par la préservation de leur identité nationale ? De quelle façon, par quels moyens et dans quelles limites, les objectifs d'immigration spécifiques au Québec sont-ils réalisés ?

Ma première hypothèse est que le Québec, cas unique, poursuit une politique de recrutement et de sélection des immigrants, qui a pour but leur intégration future dans la société québécoise et pas seulement leur insertion sur le marché du travail.

Si le Québec, par ailleurs soucieux d'affirmer sa dimension nationale, cherche à contribuer à l'enrichissement de son patrimoine culturel par le biais de l'apport migratoire, quelles en sont les implications quant à l'identité de la nation québécoise ? Sur un plan théorique, le nationalisme québécois diffère-t-il dans sa nature de celui qu'on oppose traditionnellement à l'ouverture culturelle par le paradigme de « la nation à l'épreuve de l'immigration » ?

Ma seconde hypothèse est que le Québec s'est donné les moyens d'une politique publique cohérente au regard de ses objectifs. Le but de ma thèse est de démontrer comment, quels en sont les acteurs et les instruments.

La théorie selon laquelle dans les pays traditionnels d'immigration libéraux, la politique d'immigration relève d'une logique clientéliste (Freeman 1995² et 2001³) se vérifie-t-elle ? Mon

² Gary P. Freeman, "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States" in *International Migration Review*, Vol. 29, No. 4 (Winter, 1995), pp. 881-902

hypothèse sur cette question est que la dépolitisation de la question de l'immigration a engendré ou permis sa délégation aux fonctionnaires. Ce qui a pour effet une grande continuité dans la poursuite des objectifs à long terme et une pratique incrémentale dans les ajustements des programmes.

Le Québec revendique un statut de Nation. Sur le plan symbolique le Parlement fédéral le lui a reconnu en 2006. Sur le plan constitutionnel, le Québec est l'une des dix provinces et trois territoires qui constituent l'Etat canadien. Cette province dispose d'une large autonomie dans de nombreux domaines des politiques publiques ; l'immigration en est un.

L'objet de mon étude est la politique d'immigration du Québec, dont l'instrument principal est sa politique de sélection des immigrants économiques. Ce domaine relève depuis 1991, avec la politique d'intégration, de la compétence exclusive de la province.

Choisissant d'aborder la politique d'immigration du Québec sous l'angle d'une politique publique conduite par une autorité qui en a la pleine compétence, peu importe pour mon étude que cette autorité soit une province ou un Etat. Je ne m'intéresserai qu'accessoirement à la question du statut constitutionnel du Québec. Les limites de cette politique publique, dont celles liées à l'appartenance à la Fédération canadienne, seront abordées dans le dernier chapitre consacré aux contraintes externes.

Mon sujet est la politique d'immigration, à travers une politique de sélection qui vise l'intégration de ses immigrants. J'aborderai donc la question des objectifs de la politique d'intégration, mais seulement dans la mesure où la définition donnée à l'intégration influence la politique de sélection. Sur le plan des mesures et des programmes mis en œuvre, je me limiterai à l'étude de la politique de sélection des immigrants économiques.

La politique de sélection des immigrants économiques comporte un volet de sélection des « gens d'affaires ». L'objectif principal de ce programme d'envergure limitée n'étant pas leur intégration dans la société québécoise, mais la contribution au développement économique, je me concentrerai sur le programme de sélection des « travailleurs qualifiés », qui vise, lui, l'intégration globale dans la société.

Politique d'immigration et politique de sélection : la politique de sélection du Québec est l'instrument clé de sa politique d'immigration. C'est, avec l'intégration, le seul levier dont la province ait la compétence exclusive. Les autres volets de l'immigration québécoise, l'immigration humanitaire et familiale, ne relèvent pas, ou seulement partiellement, de la compétence du Québec. En termes de flux ils sont aussi des composantes moins importantes de l'immigration québécoise. La politique

³ Gary Freeman, Robert Birrell, "Divergent paths of immigration politics in the United States and Australia" in *Population and Development Review*, 27(3), 2001, pp. 525-551

d'immigration du Québec trouve une transposition dans ses politiques de sélection et d'intégration. Je n'opérerai donc pas de distinction en termes d'objectifs et emploierai alternativement les vocables « politique d'immigration » ou « politique de sélection », selon qu'il s'agit des objectifs globaux ou de la mise en application de la politique publique.

Période observée : Le Québec a institué un ministère de l'Immigration dès 1968, devançant l'acquisition des compétences exclusives de sélection. Par étapes, au terme d'une succession d'ententes bilatérales conclues avec les autorités fédérales, il a conquis la compétence de sélection des immigrants indépendants et celle de l'intégration. La période 1968-1990 sera évoquée dans l'historique de la lente conquête des instruments de la politique d'immigration, mais l'analyse se concentrera sur les étapes du remodelage de son instrument principal, sa grille de sélection, entre 1996 et 2009. La politique d'immigration du Québec est marquée par une grande continuité dans la poursuite des objectifs avec des étapes clés : la première grille de sélection (1978), *l'Enoncé de politique* de 1990, la promotion de l'interculturalisme, la grille de sélection de 1996. La révision de la grille opérée en 2009 marque-t-elle un tournant, ou bien constitue-t-elle seulement un épisode de la longue série d'ajustements apportés à l'instrument de la politique de sélection ?

Durant 30 ans, de la sortie de la crise linguistique avec la promulgation de la loi 101 en 1977, à la « crise des accommodements raisonnables » en 2007, la politique d'immigration québécoise se caractérise par sa dépolitisation. N'étant ni l'enjeu ni l'objet de débats politiques, sa gestion a été déléguée à l'administration. 2007 marque une étape. La repolitisation des certains aspects de la politique d'immigration (la question de l'intégration des nouveaux arrivants) conduit la classe politique à s'y intéresser. Cette immixtion nouvelle du politique dans un domaine traditionnellement géré par l'administration accroît les tensions entre les différents objectifs de la sélection. Ces évolutions feront l'objet d'un éclairage particulier.

Chapitre 2 : Etat de la recherche, contribution et méthodes de recherche

2.1 Etat de la recherche et contribution

2.1.1 Etat de la recherche

Ce n'est que depuis les années 80 que le corpus des « théories des migrations internationales » (international migration theories) s'est élargi au champ des sciences politiques. Auparavant les recherches sur l'immigration, centrées sur les motivations des immigrants et le « facteur push », donc sur l'offre d'immigration, restaient l'apanage des économistes et des sociologues.

Dans le sillage des chercheurs américains Borjas, Portes et Zolberg, les politologues européens se sont penchés à leur tour sur le thème de l'immigration. L'analyse du discours partisan chez des auteurs comme Bale (2008), Givens et Luedtke (2005), s'attache à démontrer le lien entre immigration, montée du nativisme et exclusion. Un deuxième groupe se concentre sur les politiques d'intégration et notamment d'accès à la citoyenneté (Baubock, 1994 ; Joppke, 1999; Guiraudon, 2000). Ou encore, considérant l'immigration comme un défi à l'Etat, les chercheurs établissent une nomenclature des mesures de lutte contre l'immigration visant à renforcer « la forteresse Europe » avec le resserrement du contrôle aux frontières ou de l'accès à la citoyenneté (Hollifield, 1992; Castles, 2004, Cornelius et al., 1992). A l'exception de Stephen Castles⁴, qui met en garde contre un retour aux politiques des « guestworkers », les théoriciens se sont jusqu'à présent désintéressés des tentatives de lancement de programmes de sélection de travailleurs qualifiés mis en place dans différents pays d'Europe (Allemagne, Danemark, Irlande, Grande-Bretagne ou République tchèque). Aucune des approches précitées ne permet d'appréhender la politique de sélection du Québec, politique publique pro-active de recrutement et de sélection des immigrants à des fins d'intégration dans la société.

Dans les « pays traditionnels d'immigration » (traditional settler countries), les politiques d'immigration ont donné lieu à des études monographiques ou comparatives. Le plus souvent, elles ont été abordées sous un angle historique, parfois aussi sous celui des politiques publiques. La question de l'efficacité de la sélection des immigrants sur leur intégration au marché du travail a fait l'objet d'études comparatives entre l'Australie et le Canada. Singulièrement pourtant, la politique d'immigration du Québec n'a suscité qu'un faible intérêt. Les travaux publiés par des chercheurs en sciences sociales et économiques se concentrent sur l'intégration des immigrants sur le marché du travail. A l'exception de la thèse de la chercheuse Geneviève Bouchard⁵ sur la pratique discrétionnaire

⁴ Stephen Castles, "Guestworkers in Europe: A Resurrection?" in *International Migration Review*, Volume 40 Number 4 (Winter 2006):741-766

⁵ Geneviève Bouchard, Barbara Wake Carroll, "Policy-making and administrative discretion: The case of immigration in Canada" in *Canadian public administration*, Volume 45 Issue 2, p 239-257, Summer 2002

comparée des administrations américaine, canadienne et québécoise dans le processus de sélection des immigrants durant les années 1990, aucune étude n'a été consacrée à la mise en œuvre de la politique d'immigration du Québec. Non que la recherche sur les politiques publiques québécoises soit pauvre, loin de là. La politique sociale, la gestion de la santé ou encore l'intégration mobilisent de nombreux chercheurs. Il semble en revanche que le désintérêt du politique pour la sélection des immigrants ait une incidence sur la motivation des chercheurs à explorer ce sujet.

2.1.2 Contribution

« Je ne vois pas en quoi il y a un paradoxe, tout le monde sait que la politique de sélection vise à trouver des immigrants qui s'intègrent dans la société », estime cet ancien fonctionnaire du ministère de l'Immigration du Québec. Est-ce parce qu'elle semble être une évidence, que la politique québécoise d'immigration n'a jamais fait l'objet de recherches ? Les réactions des universitaires autrichiens m'ont rassurée. “Alors la sélection du Québec s'opère sur une base ethnique ? Sur des critères nationalistes?”, se sont alarmés les spécialistes de l'intégration. “Alors ils renoncent à leur projet de construction de la nation québécoise ?”, ont demandé les experts en relations internationales. Autant de réactions qui m'ont convaincue de l'existence des tensions dignes de recherches, comme de la nécessité de démystifier, en les décrivant, les spécificités de la politique d'immigration du Québec.

Par ailleurs l'opinion exprimée plus haut par ce représentant du Québec me conduit à penser que ma perspective d'Européenne me livrera les clés d'une approche originale, différente de ce que serait celle d'un chercheur québécois ou d'un Nord-américain.

Ma contribution aura pour but sur un plan théorique de mettre en relief le caractère unique, en apparence paradoxal, d'une politique « nationaliste » d'ouverture à l'immigration et de l'expliquer. Ce qui implique de recadrer la notion de « nationalisme » et de remettre en question la classification traditionnelle des politiques de préservation de l'identité nationale.

Je montrerai que l'immigration, loin d'être comme en Europe un thème polarisateur, est fortement dépolitisée, et que cette neutralité du politique (s'appuyant jusqu'en 2007 sur l'existence d'un consensus partisan), a conduit à en déléguer largement la gestion à l'administration. J'analyserai aussi le rôle des différents acteurs et les moyens mis en œuvre.

Prenant pour hypothèse la forte implication de l'administration dans la gestion de l'immigration, je choisis de l'aborder sous un angle différent des approches courantes, à travers l'analyse d'une politique publique. Pour cette raison je ne m'intéresserai pas à l'offre d'immigration mais à la demande d'immigration émanant du gouvernement du Québec, et à la politique que celui-ci met en œuvre pour satisfaire cette demande.

Par le biais de l'étude de la politique publique, je m'efforcerai de démontrer l'hypothèse que la politique d'immigration sélective du Québec, cas unique (à l'exclusion d'Israël dans un contexte très différent), poursuit des objectifs d'intégration.

2.2 Méthodes de recherche

Pour étudier le « comment » et le « pourquoi » de la politique de sélection du Québec, dans le but de mettre en lumière sa spécificité, j'ai adopté principes et méthodes de la recherche qualitative. Une approche qui s'apparente selon Denzin et Lincoln au travail du bricoleur : « La recherche qualitative intègre forcément des méthodes diverses et multiples. Le recours à une pluralité de méthodes ou la triangulation reflète la tentative d'obtenir une compréhension en profondeur du phénomène étudié. La triangulation n'est pas un instrument ou une stratégie de validation mais une alternative à la validation: la combinaison de pratiques méthodologiques plures, de matériaux empiriques, de perspectives doit se comprendre comme une stratégie permettant d'apporter à toute étude plus de rigueur, de substance, de complexité, de richesse et de profondeur »⁶.

L'objet de mon étude est un processus, celui de l'élaboration d'une politique publique par les acteurs québécois. Une recherche qualitative multimodale me paraît le meilleur moyen d'appréhender cette politique, ses moments clés, ses implications et ses motifs.

Parce que „le mot qualitatif implique l'accent mis sur la qualité des entités, et sur les processus et les significations qui ne peuvent pas être étudiés de façon expérimentales ou évalués en termes de quantité, de montants, d'intensité ou de fréquence »⁷.

2.2.1 Méthode : recherche qualitative fondée sur la confrontation des interviews et des sources documentaires

J'analyserai la politique de sélection du Québec à l'aide de deux instruments : l'analyse documentaire et les interviews qualitatives d'experts réalisées durant deux séjours à Montréal et Québec en septembre 2008 et avril-mai 2009. Il me faut par ailleurs mentionner mon expérience de travail au Bureau d'immigration du Québec à Vienne entre 2001 et 2008. Cette expérience à la périphérie (dans un bureau d'immigration du Québec à l'étranger) m'a permis d'acquérir une certaine familiarité avec les procédures de sélection et le fonctionnement du ministère de l'Immigration du Québec. Mon étude est conduite sur la base des documents analysés et de l'information récoltée au cours des interviews, mais l'analyse que j'en fais se nourrit forcément de l'expérience de travail que j'ai pu avoir, avec le souci de porter un regard détaché.

⁶ Traduction libre de Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, (Eds.), "Introduction: The discipline and practice of qualitative research" in *The Sage Handbook of Qualitative Research* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage (2005)

⁷ Ibid.

Analyse documentaire et contenu des interviews sont confrontés dans le but d'identifier sources et motifs des décisions prises en matière de politique d'immigration et de sélection. La confrontation vise aussi à comparer les annonces de programmes aux mesures par lesquelles elles se concrétisent. Le but étant de vérifier mes hypothèses principales :

1. la politique de sélection du Québec poursuit des objectifs d'intégration,
2. la dépolitisation et le consensus sur l'immigration ont entraîné l'abandon du terrain par les politiques aux fonctionnaires,
3. la politique de sélection est conduite sur un mode incrémental, résistant sur le long terme aux aléas de la conjoncture politique,
4. l'administration a recours à deux instruments principaux : la grille de sélection et l'allocation des ressources.

2.2.2 Sources : interviews qualitatives d'experts et documents

Mes sources documentaires primaires sont variées : protocoles des débats à l'Assemblée nationale du Québec, textes de loi et décrets, accords bilatéraux passés entre les autorités fédérales et le gouvernement du Québec, documents officiels publiés par le ministère de l'Immigration (plans stratégiques, plans de mesures etc.), déclarations publiques (des chefs de parti, porte-paroles de l'immigration, représentants gouvernementaux, représentants d'organisation de la société civile), communiqués de presse, contenu des campagnes électorales...

Je m'appuie également sur quelques sources secondaires : la presse québécoise et diverses études réalisées sur les thèmes de l'immigration et de l'intégration au Canada ou au Québec.

Technique de l'analyse du discours

En ce qui concerne le discours sur l'immigration et la sélection des hommes politiques, des représentants de la société civile ou des fonctionnaires, j'ai recours à la technique de l'analyse du discours (« frame analysis ») telle que théorisée par Fröhlich et Rüdiger⁸.

Mon objectif est d'identifier d'une part les thèmes principaux du discours (thematic framing), d'autre part le positionnement des acteurs par rapport à ces thèmes, les diagnostics et pronostiques qu'ils font sur les questions de l'immigration et de la politique de sélection (position framing).

2.2.2.1 Interviews qualitatives d'experts

Les interviews qualitatives d'experts constituent la source principale de mon étude. Mon analyse repose sur leur confrontation aux sources documentaires.

⁸ Romy Froehlich, Burkhard Rüdiger, "Framing political public relations: Measuring success of political communication strategies in Germany" in *Public Relations Review*, Volume 32, Issue 1, Pages 1-90 (March 2006)

Désirant étudier les motivations et la « rationalité » des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration de la politique de sélection du Québec, l'interview qualitative m'est apparue l'instrument le plus approprié. „By using interviews the researcher can reach areas that would otherwise remain inaccessible such as people's subjective experiences and attitudes», écrit Anssi Peraklkyla⁹.

Dans le but de collecter les informations les plus pertinentes à ma recherche, j'ai constitué un « large panel d'informateurs connaissants »¹⁰. Au total j'ai réalisé 40 interviews de 36 « experts » choisis, soit pour leur participation en tant qu'acteurs de la politique d'immigration et de sélection (hauts fonctionnaires, fonctionnaires participant à l'élaboration et/ou l'application du processus de sélection, députés, porte-parole des partis sur l'immigration, représentants des organismes civils ou économiques consultés par le gouvernement), soit pour leur connaissance pratique ou théorique de la politique d'immigration (fonctionnaires et chercheurs). Les questionnaires de mes interviews étaient tous ajustés en fonction du type d'information que je souhaitais recueillir. J'ai procédé à des interviews « semi-directives », conduites à l'aide d'une liste des points essentiels à aborder, tout en laissant à l'interviewé la possibilité d'approfondir une question ou d'aborder un sujet non mentionné.

Les questions posées visaient à vérifier les hypothèses mentionnées plus haut.

2.3 Présentation des chapitres

Première partie

Les chapitres 1 et 2 ont pour objectif d'exposer mes principales questions de recherche et les hypothèses avancées pour y donner des réponses. Ma contribution s'appuie sur les apports théoriques de deux domaines des sciences politiques : les théories des migrations internationales et la politique publique. Je montrerai dans le troisième chapitre en quoi la première achoppe à expliquer la politique d'immigration du Québec mais permet d'éclairer les défis relevés. J'exposerai aussi pourquoi l'approche d'une politique publique centrée sur la mise en œuvre et sur le rôle des acteurs, me paraît particulièrement pertinente à expliciter cette politique. Une de mes hypothèses est que le Québec vise à recruter des immigrants à des fins non seulement démographiques et économiques, mais aussi en vue de leur intégration dans une société revendiquant une identité distincte. Ce qui me conduit à passer en revue les théories sur l'identité nationale dans un quatrième chapitre.

Deuxième partie

⁹ Anssi Peraklkyla, "Analyzing Talk and text" in Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (3rd ed.), Thousand Oaks, CA: Sage (2005)

¹⁰ Weiss, Robert S., *Learning from strangers*, New York, 1994

La deuxième partie pose le cadre de la politique de sélection. Son contexte historique et juridique est exposé dans le chapitre 5, l'existence d'un consensus politique et social dans les chapitres 6 et 7.

Troisième partie

La troisième partie aborde les spécificités de la politique d'immigration québécoise (spécificité de ses objectifs dans le chapitre 8, caractéristiques des immigrants sélectionnés dans le suivant) et ses instruments. Le chapitre 10 met en exergue le rôle des différents acteurs, dont le principal est le ministère de l'Immigration et son administration. Les chapitres 11 à 14 se consacrent aux outils de la politique de sélection : objectifs annuels d'immigration, plans stratégiques, grilles de sélection, allocation des ressources.

Quatrième partie

La quatrième partie s'attache à mettre en lumière les tensions entre les différents objectifs poursuivis par la politique de sélection et entre ses acteurs. Le chapitre 15 montre comment les programmes mis en œuvre sont le résultat de compromis. Il cherche également à initier une réflexion sur le maintien de la spécificité québécoise, remise question par la réglementation entrée en vigueur en octobre 2009. Le 16^{ème} et dernier chapitre recadre la spécificité de la politique québécoise dans le contexte de l'appartenance à la fédération canadienne et de la compétition internationale.

2.4 Définitions et précisions

Offre et demande d'immigration

L'objet de mon étude est la politique d'immigration du Québec et son instrument principal, la sélection des travailleurs qualifiés, dont le but est d'amener des immigrants choisis à venir s'établir au Québec. Vue sous cet angle, l'immigration répond à une demande de la part du gouvernement québécois. L'offre d'immigration vient de l'immigrant.

Travailleurs qualifiés

De nombreux pays préconisent désormais l'ouverture du marché du travail ou le recrutement de « travailleurs qualifiés » étrangers. Politiques et fonctionnaires opposent volontiers ces travailleurs qualifiés convoités aux immigrants non désirés, arrivés de leur propre chef à titre de réfugiés, de parents ou encore de travailleurs saisonniers ou clandestins. Si bien qu'on finit par identifier « travailleurs qualifiés » à « immigration choisie » d'autant plus facilement qu'aucun repère n'existe pour définir le degré de la qualification en question.

Certains pays européens recrutent à titre de travailleurs qualifiés des travailleurs « hautement qualifiés » (de niveau de formation universitaire de second ou troisième cycle), d'autres plutôt des gens de métiers spécialisés, certains les deux.

Pour le Québec, comme le Canada, la notion de « travailleurs qualifiés » renvoie à une sous-catégorie spécifique d'un programme de sélection de l'immigration économique. Par opposition aux « gens d'affaires » (entrepreneurs ou investisseurs), les « travailleurs qualifiés » sont les immigrants qui se destinent à exercer un emploi au Québec. Ils apportent au Québec une offre de travail par opposition à un projet d'affaires ou une promesse d'investissement. Les « travailleurs qualifiés » sont sélectionnés par le Québec en vertu d'un ensemble de critères de sélection, tels que l'âge, la formation (niveau et domaine), l'expérience, mais aussi les connaissances linguistiques, le profil du conjoint, etc. Se qualifie à titre de travailleur qualifié le candidat qui, au total, atteint le nombre minimum de points requis, indépendamment de son niveau ou de sa spécialité de formation.

Les noms du ministère de l'immigration du Québec

En l'espace de quarante ans le ministère de l'Immigration du Québec a fréquemment changé d'appellation. En novembre 2009 il se nomme le ministère de l'Immigration et des communautés culturelles (MICC). Je le désignerai soit par ce nom, soit, lorsqu'il s'agit de marquer la continuité, comme le « ministère de l'Immigration » ou le « ministère de l'Immigration du Québec », ou encore pour marquer une époque, par son nom d'alors. Les différentes appellations sont répertoriées dans la liste des acronymes.

« Etat québécois »

Sur le plan international le Québec n'est pas un Etat mais une province de la Fédération canadienne. En matière de politique d'immigration comme dans de nombreux autres domaines, il dispose des compétences exclusives qui lui permettent de mettre en œuvre des politiques publiques. Pour désigner l'autorité responsable de ces politiques j'utiliserai dans certain cas (ainsi que le fait l'administration québécoise) le terme « Etat », lorsqu'il me paraîtra plus pertinent que « gouvernement » ou « administration ».

Citations en langue anglaise

Par commodité comme par souci d'exactitude, j'ai adopté la coutume canadienne de ne pas traduire les citations des deux langues officielles. Mon texte en français et donc émaillé de citations originales en langue anglaise.

Chapitre 3 : Questions théoriques

3.1 Théories des migrations internationales

3.1.1 L'apport des théories internationales de l'immigration et leurs limites

Jusque vers la fin des années 1980, l'étude des migrations internationales reste le champ réservé des économistes, des démographes et des sociologues. Les premières incursions des politologues sont le fait des chercheurs Nord-américains. Borjas, Portes et Zolberg en particulier, tentent d'opérer la synthèse des apports des différentes branches pour jeter les bases d'un nouveau domaine des sciences politiques : les théories des migrations internationales. Quasi unanimement ils aboutissent à la conclusion qu'il serait vain de chercher à bâtir une théorie globale qui prendrait en compte toutes les dimensions de l'immigration : les motivations à l'émigration, les flux, les politiques étatiques. Ce constat d'échec conduit les chercheurs à se spécialiser. Ceux qui choisissent d'étudier l'impact du phénomène migratoire sur l'Etat adoptent le plus souvent une perspective « réactive » : ils étudient les réactions de l'Etat dont la souveraineté est mise au défi.

Convaincue avec Castles et Portes¹¹ de l'impossibilité d'expliquer globalement émigration et immigration, impact de l'immigration sur l'Etat et la société d'accueil et impact de la politique de l'Etat sur les flux migratoires, il me semble cependant important de tirer partie de l'apport des théories des migrations internationales pour identifier les défis posés par l'immigration à l'Etat et à la société d'accueil. Ce qui me permet d'appréhender les réponses de l'Etat.

Pénurie économique (analyse néoclassique) ou situation sociale insatisfaisante, entreprise individuelle ou stratégie collective de diversification des risques (new economics of migration) ? Les économistes mettent l'accent principalement sur le facteur push. Les sociologues eux, mettent en avant le rôle des réseaux et de la globalisation. Les politologues, qui ont tardivement investi le champ des théories des migrations internationales, proposent une « théorie des systèmes » englobant la démarche individuelle, le rôle des réseaux et les contraintes institutionnelles ou économiques.

3.1.2 Questions pertinentes posées par les théories des migrations internationales

Ces approches soulèvent des questionnements utiles pour éclairer la politique de sélection du Québec, ses objectifs et ses limites.

Dans quelle mesure la demande d'immigration d'un Etat (ou son offre d'accueil) influence-t-elle la décision d'émigration et l'option en faveur de cette destination plutôt que d'une autre ?

¹¹ Alejandro Portes, "Immigration theory for a new century: Some problems and opportunities" in *International Migration Review*, 31:4, Winter 1997, pp. 799-825

Le processus de sélection, qui permet d'opérer un choix parmi l'offre d'immigration, a-t-il aussi une incidence en amont sur la composition de l'offre ?

Quelle part respective ont les facteurs push et pull dans la décision d'immigration des candidats à l'immigration économique vers le Québec ?

A quels facteurs pull (perspective d'intégration sur le marché du travail, libertés politiques, sécurité, couverture sociale, ouverture culturelle...) les immigrants accordent-ils plus d'importance ?

Le rôle des réseaux d'immigration

L'école sociologique a mis en avant le rôle des réseaux (familiaux, communautaires, économiques). Dans le contexte d'une immigration économique légale, qui est l'objet de mon étude, l'intervention des réseaux dans le processus d'émigration est marginale. Ils jouent un rôle cependant dans l'incitation à l'immigration, en améliorant les perspectives d'intégration sociales et économiques. Quelle est la part de l'immigration induite par la présence d'une communauté ?

Il est pertinent de s'interroger sur les facteurs induisant l'offre d'immigration dans la mesure où le Québec poursuit une politique de recrutement en amont de la sélection. Par le biais de programmes de promotion, le ministère de l'immigration du Québec s'efforce de stimuler une offre d'immigration conforme à ses critères de sélection dans des bassins géographiques où elle est jugée insuffisamment abondante. Sa sélection s'opère ensuite sur la base de l'offre disponible.

L'« industrie de l'immigration » (migration industry) et son influence sur la politique d'immigration. Quels acteurs de la société civile ou économique exercent une influence sur la politique d'immigration ? Les employeurs ? Les communautés ? La politique d'immigration du Québec répond-elle à une logique clientéliste telle que théorisée par Gary Freeman¹² ?

Globalisation, liens transnationaux et intégration politique

L'école transnationaliste met en évidence la perdurance des liens avec les pays et la communauté d'origine après l'émigration. Quelles en sont les conséquences sur l'intégration sociale, l'adhésion aux valeurs de la nouvelle société ?

Immigration, sélection et structure du marché du travail

Selon la théorie post-marxiste du marché du travail segmenté¹³, l'apport migratoire fonctionne comme alternative à une revalorisation des salaires et institue un marché parallèle du travail. Dans quelle

¹² Gary P. Freeman, "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States" in *International Migration Review*, Vol. 29, No. 4 (Winter, 1995), pp. 881-902

mesure cette théorie, à l'origine centrée sur l'immigration illégale du travail et l'immigration temporaire, s'applique-t-elle au cas québécois ? Quelles en sont les implications en termes d'intégration économique et sociale et d'enjeux politiques.

“Do migration policies matter?”¹⁴

La plupart des théoriciens des migrations internationales concluent à l'inefficacité des politiques d'immigration mais leurs études portent sur les politiques réactives européennes, visant non pas à recruter mais à endiguer l'immigration par le biais de refoulement aux frontières ou le resserrement des conditions d'admission. Qu'en est-il des politiques pro-actives de recrutement de travailleurs qualifiés?

3.2 A la recherche d'une approche pertinente du triangle Etat, identité nationale et immigration

Quelle perception de l'identité nationale détermine quelle propension à l'ouverture à l'immigration ? Ou bien la politique d'immigration n'est-elle que le résultat d'une politique clientéliste s'ajustant aux besoins économiques ? De quelle façon l'Etat intervient-il pour transformer la donne ?

Freeman a mis l'accent sur la tradition d'ouverture à l'immigration. Sa théorie, qui a suscité un vif débat, explique la plus ou moins grande ouverture d'un pays à l'immigration par sa tradition historique et son degré de libéralisme démocratique. Ce deuxième facteur est contesté : Katherine Tegtmeier Pak¹⁵, a montré que le Japon, démocratie libérale, est resté fermé à l'immigration jusqu'aux années 1980. Je montrerai que les conclusions de Freeman sur la nature « clientéliste » de la politique d'immigration des Etats traditionnels d'immigration libéraux ne s'appliquent pas au cas québécois.

Parmi les analystes des migrations internationales un consensus s'est établi pour classer les pays selon leur degré d'ouverture à l'immigration. On y trouve d'un côté de l'axe les « pays traditionnels d'immigration » qui se sont construits sur un afflux migratoire large et continu (USA, Canada, Australie), de l'autre les « Etats ethniques » fermés à l'immigration ou qui n'y ont eu recours qu'à des fins temporaires (Allemagne, Autriche). Entre les deux, des pays européens ouverts à l'immigration du fait de leur histoire ou de leur héritage colonial (la France, la Grande-Bretagne, les Pays Bas). Une quatrième catégorie regrouperait les nouveaux pays européens d'immigration (Irlande, Italie, Espagne...). Territoire traditionnel d'immigration qui revendique son identité culturelle, où se situe le Québec sur cet axe ?

¹³ Douglas S. Massey et alii, *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford University Press, 1998, p. 127

¹⁴ Question posée par de nombreux auteurs, formulée explicitement par Thomas Straubhaar, Michael Blos, Peter A. Fischer dans «Does Migration Policy Matter? A Comparison of the Economic Performance of Migrants in the Swedish and Swiss Labour Markets” in: *New Community*, Vol. 23 (1997), 415-442

¹⁵ Katherine Tegtmeier Pak, *Development of National Migration Regimes: Japan in Comparative Perspective*, The Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, Working Paper 110, December 2004

Jeannette Money a cherché à définir des indicateurs permettant d'évaluer la nature et le degré de l'identité nationale. Elle distingue l'homogénéité ethnique (plus celle-ci est forte, plus grande sera perçue la menace identitaire), retient de Freeman le degré d'ouverture à l'immigration et désigne comme troisième indicateur le type de droit à la nationalité, jus sanguinis versus jus soli.

La pertinence de ces distinctions est contestable. Ainsi Joppke¹⁶ estime qu'en matière de politique d'intégration, il y a désormais une forte convergence entre pays traditionnels d'immigration et « Etats ethniques ». Selon lui les différences entre les coutumes juridiques ont été réduites par le resserrement des critères du jus soli (par exemple en France) ou bien par l'injection de jus soli dans un corpus fondé sur le jus sanguinis (en Allemagne). Joppke montre également que par delà l'usage sémantique, les différences de contenu entre les politiques d'intégration, du multiculturalisme à l'assimilation, ont perdu de leur acuité.

Prenant la question à rebours, le sociologue Canadien Jeffrey Reitz¹⁷ s'interroge sur les facteurs de succès d'une politique d'incorporation. Il en identifie quatre : les relations entre la société d'accueil et les immigrants, l'intégration sur le marché du travail, l'impact des politiques ou des programmes gouvernementaux et le processus de globalisation.

3.2.1 Identité nationale et néo-institutionnalisme

Pour saisir la nature des politiques nationales d'immigration, deux approches celle de l'identité nationale et du néo-institutionnalisme, semblent les plus pertinentes.

L'approche par l'identité nationale

La première permet l'exploration des spécificités nationales, elle met l'accent sur les traditions et la culture propres à une société mais tend à ignorer le rôle de l'Etat. Appliquée à l'exemple québécois, l'approche de l'identité nationale peut permettre d'identifier les caractéristiques de la « société distincte », les raisons historiques d'un repli face à l'immigration jusqu'en 1968, les inquiétudes quant à la pérennité du fait français ; elle échouera à expliquer le virage de la Révolution tranquille et l'engagement de l'Etat en faveur d'une politique d'immigration active et sélective.

L'approche néo-institutionnaliste

L'approche néo-institutionnaliste, développée par des auteurs comme Joppke, Hollifield ou Guiraudon, postule que les politiques d'immigration sont fortement influencées par les institutions et les pratiques administratives mais aussi les réglementations et les instances juridiques. Ce qui les

¹⁶ Christian Joppke, "Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe" in *West European Politics*, 30-1, January 2007, pp. 1-22

¹⁷ Jeffrey Reitz, "Host societies and the reception of immigrants: research themes, emerging theories and methodological issues" in *International migration review*, Vol. 36, N.4, Winter 2002, p. 1005-1019

conduit à conclure à l'échec des politiques d'immigration¹⁸, les politiques étudiées étant essentiellement des politiques de restriction des droits des immigrants conduites dans des pays européens.

Joppke note cependant la double implication du défi migratoire : “ The notion of immigration as a “challenge” to the nation-state has two possible meanings. It may be taken conservatively as a challenge to be incorporated within the exiting framework of nation-states, if only in the absence of an alternative political organizing principle. Or it may be taken progressively as a challenge that points to a fundamental transformation of nation-states.”¹⁹

C'est cette deuxième avenue que je m'efforcerai d'explorer à l'exemple du Québec, pour montrer en quoi l'immigration contribue à une redéfinition de la société québécoise et de son identité.

Du néo-institutionnalisme je retiendrai le rôle de l'Etat. Loin d'être l'arbitre transparent du jeu des intérêts économiques ou autres, il a donné au Québec l'impulsion à une politique d'immigration active, défini des objectifs qui lui sont propres. Qui au sein de l'Etat, quelles institutions, quels acteurs ? Pour le démêler j'aurai recours à l'analyse des politiques publiques.

3.3 Recours à l'analyse des politiques publiques

Politique clientéliste ou poids de l'identité nationale ? Prééminence du législatif ou de l'exécutif ? Du politique ou de l'administration ? Quels rôles jouent l'Etat québécois et ses institutions ? Zolberg estime que ni le lobbysme économique, ni la tradition culturelle ne trouvent une traduction directe dans les politiques d'immigration ; leur influence respective est filtrée par le processus politique. Je m'appuierai sur ce postulat en concentrant mon étude sur le processus d'élaboration de la politique de sélection.

3.3.1 Focus sur la mise en œuvre

Pressman et Wildavsky (1973)²⁰ comme Bardach (1977)²¹ ont mis à jour le fossé entre les objectifs assignés à une politique publique et ses résultats. Sans préjuger de l'amplitude du décalage entre les décisions politiques et le résultat des mesures mises en œuvre dans le cadre de la politique de sélection

¹⁸ Castles, S. 2004 'Why migration policies fail', *Ethnic and Racial Studies* 27(2): 205-227

Castles, S. “The factors that make and unmake migration policies” in *International Migration Review*, 38(3): 852-884

Cornelius, W., Tsuda, T., Martin, P. and Hollifield, J. *Controlling Immigration: a Global Perspective* (2nd ed), Stanford: Stanford University Press (2004)

Joppke, “Why Liberal States Accept Unwanted Immigration?” in *World Politics* 1998: 50, 266-93

¹⁹ Christian Joppke, *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University Press, p. 7

²⁰ Jeffrey L. Pressman, Aaron B. Wildavsky, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley (1973)

²¹ Eugene Bardach, *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*, Cambridge (1977)

des travailleurs qualifiés du Québec, mon intention est d'emprunter la démarche de ces trois auteurs pour mettre en lumière le comment et le pourquoi de la politique d'immigration du Québec.

Comme eux, je me consacrerai essentiellement à l'examen d'une étape particulière de la conduite d'une politique publique : sa mise en œuvre. Parce que, comme l'avait déjà analysé Merton (1957), au cours du processus de mise en œuvre, la frontière entre les moyens et la fin tend à s'estomper. Dans la pratique les distinctions entre les phases successives du « cycle de vie » d'une politique (mise à l'agenda, formulation, mise en œuvre, évaluation) sont loin d'être aussi nettes que dans la théorie. Ce qui a pour corollaire la réfutation de l'idéal type wébérien de séparation des compétences : le politique décide tandis que le fonctionnaire expert exécute. Ainsi que l'a montré Wildavsky, la mise en œuvre est elle-même politique, puisqu'elle implique une série de décisions sur les formes et les moyens d'exécutions, conduisant à une redéfinition des objectifs.²²

Bardach (1977) définit quant à lui la mise en œuvre d'une politique publique comme la continuation des négociations sur les enjeux. Je mettrai l'accent sur le processus constant d'arbitrage entre des priorités parfois contradictoires.

Limites de ma contribution

Tout en m'efforçant de mettre en lumière les formes prises par la politique de sélection et, incidemment, ce en quoi elle se distingue éventuellement de l'intention originelle du politique, je m'abstiendrai de porter un jugement sur la question de la légitimité des choix opérés ou encore d'évaluer le résultat en termes de succès ou d'échec. Mon intérêt se concentre sur la spécificité de la politique québécoise et ses caractéristiques.

Mode de prise de décisions

Dans le but de définir les objectifs et instruments de la politique d'immigration du Québec, j'emprunterai encore à la théorie de l'incrémentalisme de Lindblom²³. Une de mes hypothèses étant que le désengagement du politique dans la gestion de l'immigration a conduit l'administration à adopter un mode de mise en œuvre incrémentale privilégiant l'ajustement aux ruptures.

Les acteurs

Quels sont les principaux acteurs de la politique d'immigration québécoise ? De quelle manière et dans quelle mesure exercent-ils une influence sur le façonnement de la politique d'immigration, les

²² "Once a program is underway implementers become responsible both for the initial conditions and for the objectives toward which they are supposed to lead."... "Policies are continuously transformed by implementing actions that simultaneously alter resources and objectives in Giandomenico Majone et Aaron Wildavsky, "Implementation as evolution", pp. 163-180 in *Implementation*, 3rd. edition, 1984, Eds. Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky

²³ Charles Lindblom, "The science of muddling through" in *Public Administration Review*, 1959, 19, 2, 79-88.

conditions et critères de la sélection des immigrants économiques ? La théorie Advocacy Coalition Framework de Sabatier et Jenkins-Smith (1993) livre des outils d'analyse. À la différence des États-Unis, où le jeu des lobbies est une composante de l'élaboration des politiques publiques, l'influence exercée par des acteurs externes est cependant beaucoup plus limitée au Québec. Je montrerai dans quelle mesure les représentants de l'économie et de la société civile sont associés à la politique d'immigration et la portée essentiellement symbolique de leur contribution.

Top-down ou bottom-up ? Pour étudier le fonctionnement de ce petit ministère, qu'est le ministère de l'Immigration du Québec, caractérisé par un faible échelonnement hiérarchique, je choisirai de viser le milieu en mettant en exergue le rôle des fonctionnaires de niveau professionnel dans l'élaboration des normes et dans la sélection des immigrants ! La tension entre gestionnaires, fraîchement arrivés aux postes de direction, et professionnels de l'immigration, détenteurs de l'expertise, me servira à mettre en lumière les enjeux de la politique de sélection.

Mise à l'agenda politique

La revendication d'une politique autonome d'immigration aboutit en 1968 à la création du ministère de l'immigration du Québec et dans les années suivantes à la conquête progressive des compétences permettant de mettre en œuvre cette politique. Celle-ci est conduite depuis en dehors de toute inscription à l'agenda politique. À l'exception des périodes de crises (comme la crise linguistique des années 70 et celle des accommodements raisonnables en 2007), l'immigration se gère mais ne suscite pas de débat politique. Je tenterai d'expliquer pourquoi. Il sera important de distinguer entre des objectifs d'immigration à atteindre, qui ne donnent pas lieu à des débats partisans, et les questions liées à la préservation du fait français ou à l'identité québécoise, qui, de façon récurrente, reviennent à l'agenda médiatique.

Tradition administrative.

Jacques Bourgault, spécialiste de l'administration canadienne²⁴ soutient que chaque pays dispose d'une culture administrative particulière. La culture administrative canadienne (et celle du Québec) valoriserait l'expertise et la compétence du fonctionnaire. Chaque institution même développe, selon Calavita²⁵ ses propres intérêts et jouit périodiquement d'une autonomie substantielle. Pour les historiens de la politique d'immigration du Canada de Irving Abella (1982)²⁶ à Reg Whitaker (1987)²⁷

²⁴ Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, ed., *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Publications du Québec, 1997, 430 p.

²⁵ K. Calavita *Inside the state; the Bracero program, immigration, and the I.N.S.*, London, Routledge (1992)

²⁶ Irving Abella and Harold Troper. *None is too many: Canada and the Jews of Europe 1933-1948*, Toronto (1982)

²⁷ Whitaker a étudié la politique d'immigration canadienne durant la guerre froide, il en conclut que : "policies and practices of immigration security have been deliberately concealed from the Canadian public, the press, members of Parliament, and even bureaucrats with no "need to know". Reg Whitaker, *Double standard: The secret history of Canadian immigration*, Toronto, Lester and Orpen Dennys (1987)

ou Valerie Knowles (2007)²⁸, la culture administrative est caractérisée par une tradition de gestion discrète à l'écart des débats parlementaires et médiatiques. Simons et Keohane (1992)²⁹ de leur côté considèrent que l'administration canadienne a souvent eu son propre agenda, indépendamment de l'influence d'autres agences.

Durant 30 ans l'administration québécoise a eu quasiment les mains libres pour mettre en œuvre une politique qui ne faisait l'objet d'aucun débat partisan. Je montrerai en quoi cette tradition joue un rôle.

3.3.2 La politique d'immigration du Québec, une politique publique à part entière

Le choix de ce sujet de thèse est basé sur la conviction que la politique de sélection du Québec est l'une des plus cohérentes et des plus ambitieuses politiques publiques d'immigration pratiquées.

Afin de justifier mon recours à l'analyse des politiques publiques, il me paraît cependant nécessaire de montrer que cette politique répond bien à la définition d'une politique publique. Ce en quoi elle se distingue des autres provinces canadiennes, qui depuis 1996 ont lancé successivement des *programmes* de recrutement ou de sélection de travailleurs qualifiés.

Dans le *Traité de science politique*, Thoenig (1985)³⁰ définit les cinq caractéristiques principales d'une politique publique :

- Elle se distingue par un ensemble de mesures et un contenu
- Elle contient des éléments de décision, d'allocation, dont la nature est imposée par les acteurs gouvernementaux à leur environnement
- Elle désigne un cadre général d'action
- Elle affecte par son contenu, son impact un certain nombre d'individus, de groupes ou d'organisations
- Elle est menée en vue d'atteindre des objectifs

La Loi sur l'immigration au Québec définit le cadre général d'action de la politique d'immigration du Québec en lui assignant des objectifs démographiques, économiques et socioculturels à long terme. Confiée à la gestion du ministre de l'Immigration, cette politique est précisée par des « plans stratégiques » pluriannuels, qui trouvent une concrétisation dans les « plans de mesures » et les « plans d'action ». Elle contient des éléments de décision gouvernementale sur l'allocation des ressources au ministère et de décisions administratives sur la répartition de ces ressources et sur le processus de

²⁸ Valerie Knowles, *Strangers At Our Gates: Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-2006*, Toronto (2007)

²⁹ Alan B. Simmons and Kieran Keohane, "Canadian immigration policy: state strategies and the quest for legitimacy" in *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 29:4 (November 1992)

³⁰ Jean-Claude Thoenig *Analyse des politiques publiques*, in *Traité de science politique*, in Tome 4, les politiques publiques ed. Madeleine Grawitz, Jean Leca, Paris, PUF (1985)

sélection. Ces décisions affectent le volume et la composition de l'immigration (output) et la reconfiguration de la société d'accueil (outcome).

Évaluée à cet aune, la politique d'immigration du Québec présente tous les attributs d'une politique publique « complète ».

Par opposition, les programmes lancés à partir de 1996 par d'autres provinces canadiennes pour recruter des travailleurs qualifiés ne peuvent être définis comme des politiques publiques. Leur objectif est de pourvoir aux demandes d'emploi dans des métiers spécifiques. De plus, ils sont gérés par Citoyenneté et Immigration Canada, le département fédéral de l'immigration.

Pour autant, le contenu de la politique d'immigration du Québec ne correspond en rien aux attributs habituels des politiques publiques européennes d'immigration, puisqu'il vise le recrutement d'immigrants et non leur endiguement.

Le *Manuel de la politique publique en Europe*³¹ décrit ainsi les fonctions typiques d'une politique d'immigration. Elle vise la « régulation du mouvement d'individus à l'entrée ou la sortie du territoire ». Ses instruments usuels sont: le contrôle des entrées à l'extérieur du territoire (délivrance de visas), le contrôle aux frontières, les contrôles internes... et les instruments juridiques déterminant les conditions de résidence et d'attribution de la citoyenneté.

Le Québec ne contrôle pas ses frontières avec l'étranger, ni la délivrance de titres de séjour. Ces fonctions sont assurées par les autorités fédérales. Le Québec n'octroie pas non plus la citoyenneté. Nous verrons en quoi ces deux carences peuvent affaiblir l'efficacité de sa politique d'immigration en tant qu'outcome. Il n'en reste pas moins que les mesures prises dans le cadre de la politique d'immigration du Québec se concrétisent par l'établissement sur son territoire de nouveaux membres de la société, sélectionnés selon des objectifs et critères propres au Québec.

Dans un autre chapitre du *Manuel de la politique publique en Europe*, consacré aux politiques d'immigration, Catherine Wihtol de Wenden, Catherine Lloyd et Uwe Hunger notent que selon les pays et les traditions, les autorités en charge de l'immigration sont différentes. Cela peut être le ministère de l'Intérieur (accent mis sur la régulation du contrôle aux frontières), des affaires sociales (programmes d'intégration), de l'emploi (recrutement de travailleurs) ou bien un ministère ad hoc. Le ministère de l'Immigration du Québec a toujours été autonome (à l'exception d'une courte phase de jumelage avec les Relations internationales qui était liée au titulaire du poste. De 1997 à 2003, il a été couplé avec la « citoyenneté » dans le but de marquer la volonté d'intégration civique. Citoyenneté et

³¹ Handbook of public policy in Europe (Britain, France and Germany), Edited by Hugh Compston, PalgraveMacmillan (2004)

Immigration Canada, l'administration fédérale en charge de l'immigration a, pour sa part, longtemps relevé du ministère de l'Emploi. Cette différence est loin d'être anodine.

Chapitre 4 : Nationalisme, identité nationale, intégration et interculturalisme

4.1 Nationalisme et identité nationale

Depuis 1968 le Québec parie sur l'immigration. Les nouveaux arrivants sont appelés à contribuer à « l'enrichissement du patrimoine socioculturel du Québec » selon l'article 3.a de la Loi sur l'immigration au Québec. Nonobstant la question du statut constitutionnel - Etat souverain ou province de la Fédération canadienne - le Québec revendique sa qualité de « Nation » fondée sur une identité distincte.

Dans quelle mesure l'identité québécoise se trouve-t-elle remise en cause ou bien renforcée par l'apport migratoire ? En quoi l'ouverture à une immigration de plus en plus multiethnique contribue-t-elle à la redéfinition des concepts de nation et de citoyenneté ?

L'objet de cette dissertation est d'étudier la politique d'immigration du Québec, dont la principale spécificité est que son instrument, la politique de sélection, vise entre autres objectifs, l'intégration de nouveaux membres dans la société. Sur le plan théorique, le Québec pose un défi aux sciences politiques, puisqu'il parie sur l'ouverture à la diversité pour s'affirmer comme nation.

Ce chapitre a pour but de baliser l'étude subséquente des objectifs de la politique de sélection du Québec par une mise au point. Nationalisme, identité nationale, multiculturalisme ou interculturalisme : les définitions prévalant couramment en Europe permettent mal d'appréhender la relation entre nationalisme culturel et ouverture à l'immigration, il s'agit donc de les recadrer. En se rappelant que les termes en sont perpétuellement redéfinis.

4.1.1 Evolution de l'identité québécoise : d'une conception ethnique de la nation à un « vouloir vivre ensemble » en français

Le Québec n'est pas un Etat souverain. Il fait partie de la Confédération canadienne depuis la promulgation de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867 et compte parmi les 10 provinces et 3 territoires canadiens. Par deux fois dans une période récente, en 1980 et en 1995, le Québec a tenté d'accéder à la « souveraineté ». Lors du second référendum il s'en est fallu de peu (49,4% des voix « pour » et 50,6% de « non ») pour que les souverainistes, conduits par le gouvernement péquiste, ne l'emportent. La question de la souveraineté - le terme « indépendance » n'est jamais employé -, qui reste la raison d'être ultime du Parti québécois, semble avoir perdu de son actualité dans les années 2000. Une des raisons en est peut-être le consensus qui prévaut sur l'« identité nationale ». En novembre 2006, le Parlement fédéral a voté une motion reconnaissant que « les Québécois forment

une nation», accédant ainsi, sur un plan strictement symbolique, à une revendication qui date de la conquête anglaise (1760).

Dans son *Bilan du nationalisme au Québec*³², le politologue Louis Balthazar retrace l'évolution et la transformation des mouvements nationalistes au Québec du Canada français au Québec actuel. L'histoire du « peuple fondateur » devenu minorité au sein de la Fédération canadienne est rythmée de secousses nationalistes visant à ébranler la suprématie anglophone, qui revêtent, selon les époques, des accents ethniques, culturels ou sociaux. D'un contenu fortement ethnicisé à la Fichte³³, marqué par l'opposition entre la communauté catholique issue des premiers immigrants d'origine française et les « colons » anglophones, on est passé graduellement à une identité « républicaine » définie par un « vouloir vivre ensemble » dans le nouvel « Etat » québécois.

Cette évolution a connu un coup d'accélérateur avec le gouvernement de la Révolution tranquille. De 1960 à 1966, le gouvernement libéral de Jean Lesage a jeté les bases d'un Etat provincial fort, s'appuyant sur son administration et ses institutions. C'est durant cette période que le vocable « Québécois » se substitue à « Canadien français »³⁴. Fontaine (1995) note que les termes « Québec », « province du Québec », « gouvernement du Québec » s'imposent progressivement dans les textes administratifs et dans les médias durant les années 1960. Celui d'« Etat du Québec », déjà employé dans un discours par le Premier ministre libéral Jean Lesage (1960-1966), se répand à partir de 1980³⁵.

4.1.1.1 « Société distincte » et « nation québécoise »

Une nouvelle conscience québécoise naît. Elle se détache de la traditionnelle revendication minoritaire (la société francophone discriminée par Ottawa) pour s'affirmer en majorité détentrice d'un projet politique. Le nouveau Parti québécois fondé en 1968 par René Lévesque poussera la logique jusqu'au bout en revendiquant la souveraineté. Les Québécois restent, aujourd'hui comme il y a 30 ans, partagés sur la question constitutionnelle. En revanche les notions de « peuple québécois » et de « nation québécoise », institutionnalisées par les deux gouvernements péquistes (1976-1984 et 1994-2003) sont désormais unanimement reprises par les partis politiques, y compris par le Parti libéral du Québec d'obédience fédéraliste.

Au niveau fédéral, le départ en 1984 du premier ministre libéral Pierre Elliott Trudeau, viscéralement hostile à toute singularisation du statut du Québec, ouvre la voie à une décrispation. Le nouveau premier ministre conservateur Brian Mulroney propose de reconnaître Québec comme « société

³² Louis Balthazar, *Bilan du nationalisme au Québec*. Montréal (1986)

³³ Johann Gottlieb Fichte, "Discours à la nation allemande", (1807), in Encyclopédie Microsoft Encarta, <http://fr.encarta.msn.com>

³⁴ Yves Frenette, *Brève histoire des Canadiens français*, Montréal (1998)

³⁵ Louise Fontaine, "Immigration and cultural policies: a bone of contention between the province of Quebec and the Canadian federal government", *International Migration review*, Vol. 29, n. 4, (1995), p- 1041-1045

distincte ». L'accord du Lac Meech³⁶ (1987) aurait dû déboucher sur un ancrage dans la constitution. Faute de ratification, le terme « société distincte » reste une simple description d'une réalité sociologique dans le lexique fédéral. En 2006 le Parlement canadien reconnaît que « les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni ». Purement symbolique, cette motion n'est assortie d'aucune modification de la constitution.

4.1.1.2 Identité québécoise

L'identité du « Québécois » est d'abord restée floue : résidents du Québec ou francophones descendants des Canadiens français (également disséminés au Nouveau Brunswick et dans les Prairies) ? Les anglophones de Montréal sont-ils des Québécois ? Les immigrants allophones ? La réponse est venue des institutions. En 1972, la Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec, connue sous le nom de « Commission Gendron », livre une première définition officielle. Peut prétendre au statut de Québécois « tout résident du Québec (franco-québécois, anglo-québécois, québécois d'autres origines ou immigrants) ». Elle lui assigne donc une référence territoriale.

Quand par la suite le Parti québécois accède pour la première fois au pouvoir (1976-1984), il confirme cette définition et désigne la langue française comme l'élément fédérateur de la communauté québécoise.

Le territoire, la volonté de vivre ensemble dans le cadre des institutions québécoises et la reconnaissance du français comme langue officielle sont les bases de la nouvelle identité québécoise. « Langue distinctive d'un peuple majoritairement francophone, la langue française permet au peuple québécois d'exprimer son identité » proclame la Charte de la langue française adoptée par le parlement québécois en 1976.

Selon une étude de 1997 portant sur l'identification des Québécois, 54% des résidents du Québec interrogés ont répondu se définir comme « Québécois », 23% comme « Canadiens-français », 19% comme « Canadiens » et 2% comme « Canadiens-anglais »³⁷.

³⁶ L'accord du lac Meech entre le gouvernement et les provinces devient caduc en l'absence de la ratification de toutes les provinces en 1990. Il énonçait « la reconnaissance du fait que le Québec constitue au sein du Canada une société distincte ». Un nouveau « Canada round » est lancé en 1992, qui se solde cette fois par l'échec du référendum fédéral. La nation québécoise n'a pas l'exclusivité de la reconnaissance comme nation au sein du Canada, les descendants des « premiers arrivants » ont également acquis le statut de « Premières nations ».

³⁷ Bernier, Léon, Csipak, James, Cuccioletta, Donald, Desbiens, Albert, Kissner, Jeanne, Lachapelle, Guy, et Frédéric Lesemann « Recherche sur l'américanité des Québécois: L'assurance identitaire se conjugue avec l'ouverture sur le monde ». Texte publié dans Le Devoir du 10 mai 1998

4.1.1.3 Majorité/ minorité : le passage d'une société minoritaire au sein du Canada au statut de groupe majoritaire au Québec

En 1960 l'alternance au pouvoir met fin au régime conservateur de Duplessis. Les Libéraux, qui incarnent alors une nouvelle élite progressiste et moderniste, proclament la « Révolution tranquille », révolution contre l'ordre ancien conservateur et clérical, mais aussi contre l'hégémonie anglophone, qui a la main mise sur les leviers économiques au Québec. Sous le slogan de « maîtres chez nous », le gouvernement Lesage entend propulser les Québécois au rang d'acteurs de leur destinée politique. La « minorité » (3% de francophones dans l'espace Nord-Américain anglophone, un statut économique inférieur) prend conscience qu'elle forme une majorité au sein du Québec. Le gouvernement entreprend de promouvoir la spécificité culturelle québécoise à l'intérieur et à l'extérieur avec la création du Ministère des Affaires culturelles (1961), celui des Affaires internationales, ainsi que la participation à la francophonie et à une multitude de sommets.

La langue française au cœur de l'identité

Pas moins de trois lois sont promulguées dans les années 1970³⁸ pour affirmer la place du français comme langue officielle et langue de communication interculturelle. La Charte de la langue française de 1977 (Loi 101) rend la scolarisation en français obligatoire pour les enfants d'immigrants et impose des cours de francisation dans les entreprises de plus de 50 employés.

4.1.2 Redéfinition du nationalisme québécois

De l'évolution du concept d'identité nationale s'ensuit la promotion d'un « nationalisme » québécois différent du « nativisme » professé dans le discours exclusif de la droite populiste en Europe.

Le « nationalisme » québécois est centré sur le plan culturel autour de la « préservation du fait français ». Sur le plan politique, il revendique sa reconnaissance comme « Nation distincte » (au sein ou en dehors de la Fédération canadienne) dans un contexte de compétition pour le pouvoir entre gouvernements provincial et fédéral. Ce nationalisme n'est pas exclusif sur le plan ethnoculturel.

Kymlicka (2001) a dénoncé l'impropriété qu'il y a à associer sous le même vocable le « nationalisme ethnique » exclusif qui prévaut en Europe et l'expression d'un « protectionnisme culturel », qui par ailleurs promeut des valeurs intégratives et antidiscriminatoires³⁹.

Au delà de la profession de foi républicaine et intégratrice de l'Etat québécois, le discours populaire est cependant plus ambivalent. La crise de 2007 sur la question des « accommodements raisonnables, qui sera étudiée dans le chapitre sur les partis politiques et l'immigration, a révélé l'existence d'un fossé entre le discours officiel promoteur d'un nationalisme civique et la pratique quotidienne du « vivre ensemble » dans une société de plus en plus multiculturelle.

³⁸ Loi 63 en 1969, Loi 22 en 1972 et Loi 101 en 1977

³⁹ Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular : Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, 2001

Par ailleurs, comme le note Juteau (1998)⁴⁰, le projet de convergence autour d'une culture commune ne peut se limiter à la communion linguistique. A la longue il exige d'en étoffer le substrat en l'élargissant aux arts, à l'histoire et à des valeurs communes. La définition de la culture nationale du Québec reste un projet en évolution.

4.2 Nationalisme et ouverture à la diversité culturelle

4.2.1 Tension entre nationalisme et ouverture à la diversité

Nature du défi migratoire

Le défi que pose l'immigration au Québec ne relève pas du classique défi à l'Etat, dont rendent compte les théoriciens de l'immigration internationale : incapacité pour les Etats à contrôler les flux migratoires aux frontières, submersion de demandes d'asile, infraction à la légalité de la résidence ou du travail et toute forme d'entailles à la souveraineté, que produit l'immigration non désirée. N'étant pas compétent en matière de contrôle des frontières, d'octroi de la résidence ou de reconnaissance du statut de réfugié, le Québec n'est pas confronté à ces aspects problématiques de l'immigration internationale. L'immigration à laquelle il fait face est une immigration sélectionnée par son administration pour 72% des flux, et acceptée à titre d'engagement humanitaire pour l'autre part (composée de l'immigration familiale et d'une partie des réfugiés). L'immigration ne défie pas le pouvoir, ni l'Etat québécois mais la société québécoise en quête de son identité.

Nouvelle vision de l'immigration

Joppke note que, théoriquement, le défi posé par l'immigration peut être relevé de deux façons : de manière réactive en prenant des mesures (le plus souvent restrictives) pour s'adapter à la réalité du fait migratoire, ou bien de manière innovatrice impliquant une transformation de l'Etat-Nation.⁴¹ C'est ce pari qu'a décidé de relever le Québec. Au lieu d'être investie comme par le passé du rôle de cheval de Troie de la majorité anglophone, l'immigration doit contribuer à renforcer le Québec et sa société.

4.2.2 Immigration et diversité culturelle en chiffres

La population immigrée

D'après le recensement de 2006, les immigrants (personnes nées en dehors du Canada devenues résidentes permanentes) représentent 11,5 % de la population québécoise. La plus forte proportion jamais enregistrée dans l'histoire de la province! Au regard de la moyenne canadienne (19,8%) cette

⁴⁰ Danielle Juteau, « Multiculturalism à la Canadian and integration à la québécoise : transcending their limits » in Bauböck, Rainer (eds.): *Blurred boundaries : migration, ethnicity, citizenship*, Ashgate, 1998.

⁴¹ "The notion of immigration as a "challenge" to the nation-state has two possible meanings. It may be taken conservatively as a challenge to be incorporated within the existing framework of nation-states, if only in the absence of an alternative political organizing principle. Or it may be taken progressively as a challenge that points to a fundamental transformation of nation-states." Christian Joppke, *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University Press, p. 7

part reste faible. Par comparaison, dans les deux autres provinces phares de l'immigration, l'Ontario et la Colombie-Britannique, la population immigrante représente respectivement 28,3 % et 27,5 % des résidents⁴².

La région métropolitaine de Montréal (18,4% de la population née à l'étranger au recensement de 2001)⁴³ attire 87 % des immigrants arrivant au Québec. À côté de la métropole économique et culturelle, la capitale nationale, Québec, fait piètre figure (3,1 % des immigrants au Québec), dépassant de peu les deux autres centres d'immigration : Gatineau (la partie québécoise de la conurbation d'Ottawa ; 2,7 %) et Sherbrooke (1,2 %).

La tension ethnique: les « minorités visibles »

Le terme « minorité visible » a été employé pour la première fois officiellement dans le Rapport (fédéral) à la Commission royale sur l'équité en emploi en 1984⁴⁴. Les règlements sur l'équité en emploi qui en découlent, désignent les « minorités visibles » comme l'un des quatre groupes-cibles de politique d'intégration en emploi avec les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées. Statistique Canada distingue dix «origines» dans son recensement en 1986⁴⁵.

Selon le recensement de 2006, établi à partir des déclarations des répondants, la proportion de la population québécoise appartenant à une « minorité visible » est de 8,8%, comparativement à 7,0 % en 2001. La population des minorités visibles est composée à 30% de personnes nées au Québec, à 65,4% de personnes immigrées et à 4,5% de résidents non permanents⁴⁶.

La population québécoise des minorités visibles a augmenté de 31,4 % entre 2001 et 2006, soit plus de sept fois le taux de croissance de 4,4 % observé pour l'ensemble de la population⁴⁷. Plus de 90 % des membres des minorités visibles résident dans la région métropolitaine de Montréal⁴⁸. Les minorités les

⁴² MICC, Fiche de synthèse sur l'immigration au Québec, année 2008

⁴³ Statistique Canada, Proportion of foreign-born population, by census metropolitan area (1991-2001)

⁴⁴ Rosalie Abella, Rapport à la Commission royale sur l'équité en emploi (1984)

⁴⁵ Contrairement à la plupart des pays européens qui s'interdisent la collecte de données sur l'origine nationale, communautaire ou ethnique de leur population, le Canada recense ces informations et publie des statistiques. Ils servent d'indicateurs aux politiques de gestion de la diversité.

La Loi (fédérale) définit les minorités visibles comme étant « les personnes, autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche ». Statistique Canada identifie les groupes suivants comme des minorités visibles : « Chinois, Sud-Asiatiques, Noirs, Arabes, Asiatiques occidentaux, Philippins, Asiatiques du Sud-Est, Latino-Américains, Japonais, Coréens et autres groupes de minorités visibles comme les personnes originaires des îles du Pacifique ».

⁴⁶ Statistique Canada, La mosaïque ethnoculturelle du Canada, Recensement de 2006, Provinces et territoires
Le Québec arrive au cinquième rang des provinces canadiennes pour ce qui est de la proportion des membres des minorités visibles au sein de sa population, derrière la Colombie-Britannique, l'Ontario, l'Alberta et le Manitoba.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ MICC, Fiche de synthèse sur l'immigration au Québec, année 2008

plus fortement représentées sont au Québec : les Noirs (28,7 % de l'ensemble des minorités visibles), les Arabes (16,7 %) et les Latino-Américains (13,7 %)⁴⁹.

Parmi la minorité noire née à l'étranger : 57% est originaire d'Haïti et 28% d'un pays africain. Plus du quart (26,0 %) des Noirs québécois nés à l'étranger sont arrivés au Canada depuis 2001⁵⁰. La minorité arabe a connu une croissance de 48,6% de ses effectifs entre 2001 et 2006. Les immigrants sont originaires de trois pays principalement: le Maroc (26,4 %), le Liban (22,1 %) et l'Algérie (20,1 %)⁵¹. Les Latino-Américains, dont la part a cru fortement entre 2001 et 2006, proviennent essentiellement de la Colombie, du Salvador, du Pérou et du Mexique⁵².

Ces chiffres montrent que l'immigration des « minorités visibles » représente une part croissante de l'immigration au Québec, mais que cette part reste inférieure à la moyenne canadienne, surtout en comparaison avec l'Ontario voisin. Ils révèlent aussi l'origine sensiblement différente des immigrants. Alors que les nouveaux arrivants en Ontario et en Colombie-Britannique proviennent essentiellement des bassins d'Asie du sud-est et de Chine, l'immigration québécoise provient d'Haïti, de France, d'Afrique du Nord et d'Amérique latine. En terme de « minorités visibles », le Québec se distingue également par l'importance des populations « noires » et « arabes » et une plus faible part des groupes « asiatiques du sud-est » et « chinois ».

La tension religieuse

La Révolution tranquille a définitivement mis fin à l'emprise de l'église catholique sur les institutions sociales et éducatives. Depuis prévaut, comme en France avec la loi de 1905, une séparation nette entre l'église et l'Etat. L'Etat est laïc, les pratiques religieuses relèvent du domaine privé. En vertu de ce principe, l'arrivée d'immigrants de confessions diverses ne saurait être un obstacle à leur intégration, pour autant qu'eux-mêmes acceptent la séparation des pouvoirs temporel et spirituel. Toutefois la crise des accommodements raisonnables a montré une réalité plus complexe. Bien que majoritairement laïcs et non pratiquants, les « Québécois de souche » ont révélé à cette occasion leur attachement à l'héritage culturel liée à la religion catholique. C'est à ce titre que le Premier ministre a confirmé le maintien du crucifix au Parlement alors que la Commission d'enquête recommandait de le retirer.

⁴⁹ Statistique Canada, La mosaïque ethnoculturelle du Canada, Recensement de 2006, Provinces et territoires, Québec

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid. Par comparaison, la province de l'Ontario compte plus de la moitié (54,2 %) des minorités visibles du Canada. Les membres des minorités visibles représentaient 22,8 % de la population totale de l'Ontario en 2006. La population sud-asiatique (29 % des minorités visibles) constitue le groupe le plus important, le second étant formé par les Chinois. En Colombie Britannique (20% des minorités visibles du Canada), les minorités visibles comptent pour 24,8 % de la population. Parmi elles, 40% sont d'origine chinoise. Le groupe « Sud-Asiatique » (Inde et Pakistan) arrive en seconde place.

La tension linguistique

Le gouvernement québécois a réglé la question de son point de vue en rendant obligatoire la scolarisation des enfants d'immigrants dans des établissements primaires et secondaires en français (loi 101 votée en 1977). Ainsi se trouve à priori écarté le danger que la deuxième génération aille renforcer le poids démographique des anglophones. Les entreprises de plus de 50 employés sont astreintes à « franciser » leurs employés non francophones. Le ministère de l'Immigration s'emploie à recruter chaque année au moins 50% de personnes « connaissant le français » parmi les immigrants s'établissant au Québec. Du point de vue des immigrants aspirant à une bonne insertion professionnelle, le loyalisme envers la langue française qui est attendu d'eux, peut constituer un handicap professionnel. Dans certaines branches d'activité de la région de Montréal, principal point d'entrée des immigrants, la connaissance de l'anglais est plus prisée des employeurs que celle du français et les chances d'insertion sur le marché nettement plus fortes pour les immigrants anglophones ou bilingues, que pour ceux qui ne maîtrisent que le français⁵³.

Loyauté au Québec ou au Canada ?

Outre la question des loyautés civiques et politiques au pays d'origine, théorisée par l'école du transnationalisme, se pose pour l'immigrant au Québec celle de l'identification à la région d'accueil. Les immigrants sélectionnés par le Québec s'établissent dans la province francophone et s'intègrent dans sa société. Ils sont régis par un double niveau de lois québécoises et fédérales et gouvernés, selon le domaine de compétence, par le gouvernement du Québec ou du Canada. Leur citoyenneté, s'ils en font la demande après trois ans de résidence, est canadienne. Se sentiront-ils Québécois ou Canadiens ? Ce point est un autre élément de tension et de distinction par rapport aux Québécois de souche.

L'absence de tension économique

Paradoxalement, ce qui en Europe constitue la motivation la plus souvent avancée pour rejeter l'immigration ne trouve pas d'expression au Canada et au Québec. Les immigrants n'y sont plus perçus comme des « voleurs de jobs ». Au contraire, autorités, milieux d'affaires et médias s'emploient à répandre la menace imminente de la pénurie d'offre de travail. Selon Emploi-Québec, le ministère de l'emploi et des affaires sociales, 700.000 emplois seraient à pourvoir dans les prochaines années. Cette perspective explique l'absence de tensions sociales et l'acceptation par les syndicats du relèvement des niveaux d'immigration.

4.3 Interculturalisme québécois versus multiculturalisme canadien ?

Quel type de politique d'intégration le Québec conduit-il ?

⁵³ Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest, « L'Intégration des immigrés sur le marché du travail à Montréal : politiques et enjeux » in Choix, IRPP, Mars 2008

Gary Freeman⁵⁴, identifie trois types de pays d'immigration parmi les « Etats libéraux et démocratiques ». Les « sociétés anglophones favorisant l'installation permanente » (« English-speaking settler societies »), incluant les Etats-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada, pour lesquelles l'immigration a joué un rôle fondateur. Un deuxième groupe comprend les pays européens qui dans l'après-guerre, ont lancé d'importants programmes de recrutement de travailleurs immigrants.

A quel groupe appartient le Québec ? Si l'on se réfère à l'approche de la culture nationale préconisée par Rogers Brubaker⁵⁵, on conclura avec lui que la culture canadienne est ouverte à l'immigration. Mais celle du Québec ?

Dans l'histoire du Québec, l'immigration a joué tour à tour des rôles différents. Fondatrice : les colons français qui abordent au XVII^{ème} sont indiscutablement des immigrants. Conquérante et oppressive : après la signature du Traité de Paris (1763), les conquérants anglais encouragent une large immigration anglophone. Les Canadiens français deviennent une minorité. Avec l'institution d'un ministère de l'immigration (1968) et la mise en place d'une sélection propre au Québec, l'immigration redevient une expérience positive.

D'un côté pèse l'existence d'une tradition migratoire, la philosophie anti-colonisatrice et les professions de foi anti-discriminatrices... De l'autre, la menace toujours brandie d'une minorisation linguistique remettant en cause l'identité de la majorité. Le rapport du Québécois à l'immigration est plus complexe que celui du Canadien.

La période contemporaine a vu souffler les vents républicains de la Révolution tranquille. Celle-ci n'a pas seulement créé des institutions et donné naissance à l'Etat québécois, elle a suscité l'émergence d'une nouvelle forme de conscience collective. Le « Nous » québécois, autrefois défini par un réflexe ethnique de défense, devient un projet politique. Il se bâtit autour de la préservation du « fait français ». Les immigrants sont bienvenus dans la mesure où ils adhèrent à ce projet commun. Rien n'est plus éloigné du multiculturalisme prôné au même moment par les autorités fédérales !

4.3.1 Le multiculturalisme canadien

En 1971 le gouvernement libéral canadien a adopté une politique officielle de « multiculturalisme », fondée sur la promotion du « pluralisme culturel comme essence même de la société canadienne », selon l'allocation du premier ministre canadien Pierre Trudeau. En 1982 il donne à cette politique un rang constitutionnel en insérant la Charte canadienne des droits et des libertés de la personne en

⁵⁴ Gary Freeman, "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States," in *International Migration Review* 29(4), 1995, pp.881-913

⁵⁵ Rogers Brubaker, *National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe*. Daedalus 124 N. 2, Spring 1995, p. 107-132

préambule de la constitution. En 1988, il édicte une Loi sur le multiculturalisme canadien. Dans son engagement en faveur du multiculturalisme, le Canada a fait œuvre de pionnier. A partir des années 1980 cependant, la montée des revendications particularistes, dont celle du Québec et des Premières nations, mais aussi celles des communautés issues de l'immigration, fait craindre la dilution de l'identité canadienne. L'idée d'un Canada fédération d'une mosaïque de communautés est bientôt battue en brèche. Le parti conservateur fédéral qui reconquiert le pouvoir en 1984, fonde un nouveau ministère « du multiculturalisme et de la citoyenneté ». A partir de cette date, l'accent sera mis de plus en plus fortement sur les droits sociaux des immigrants et leur intégration économique. Dans les années 2000, le ministère fédéral de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme ne se contente plus que de « gérer les diversités » en subventionnant des projets d'intégration et de lutte contre la discrimination.

4.3.2 L'interculturalisme québécois

Paradoxalement le Parti québécois, socialement plus « à gauche » que le parti libéral, se retrouve sur la question de la gestion des diversités culturelles plus proche des conservateurs fédéraux. Ces deux partis sont plus réticents que les libéraux fédéraux et québécois à promouvoir les diversités, plus enclins à mettre en avant la question identitaire.

La résistance québécoise au multiculturalisme s'explique, pour une part par le sentiment de précarité pesant sur son statut de majorité. Elle s'alimente en outre de ressentiments à l'égard d'Ottawa. Pour les Québécois, le multiculturalisme du Premier ministre fédéral Pierre Trudeau n'avait d'autre but que de délégitimer la demande de reconnaissance comme Nation. En proclamant la reconnaissance de tous les particularismes culturels communautaires, le gouvernement fédéral discrédite le caractère distinct de la nation québécoise.

Lorsqu'en 1971 le Canada proclame la valorisation des langues communautaires parallèlement au bilinguisme fédéral officiel, la province québécoise est en pleine « crise linguistique ». Déclenchée en 1968 sur la question de la scolarisation des enfants de la communauté italienne, la crise ne prendra fin qu'en 1977, après l'édiction consécutive de trois lois renforçant chaque fois plus la prépondérance du français comme langue officielle⁵⁶. A la fin des années 1970, l'urgence pour le Parti québécois au pouvoir est de limiter les « transferts linguistiques » et la contagion de l'anglais sur la communauté immigrante. On est donc loin de la promotion de la diversité linguistique ! Depuis la fin des années 70, la promotion du français comme langue officielle, langue de travail et de communication interculturelle, la francisation des immigrants non-francophones et la sélection d'immigrants francophones font partie des fondamentaux de toute politique gouvernementale. En 1978 le gouvernement promeut un modèle « interculturel » d'intégration autour d'une « culture de convergence française ».

⁵⁶ Lois votées en 1969, 1972 et 1977

4.3.2.1 L'immigration facteur d'enrichissement du patrimoine socioculturel.

Les accents mis sur l'intégration par le ministère de l'Immigration du Québec

L'article 3.a de la Loi sur l'immigration au Québec édicte que la sélection des immigrants a « notamment pour objets de contribuer à l'enrichissement du patrimoine socioculturel du Québec ». Dans une première version de sa proposition de révision de la loi sur l'immigration au Québec en 2004, la ministre de l'Immigration, Michèle Courchesne, avait suggéré d'assigner à la sélection la fonction d'« assurer la diversité du patrimoine socioculturel ». A la suite d'un vif et long débat en Commission parlementaire entre la ministre libérale et l'opposition péquiste⁵⁷, « contribuer à l'enrichissement » a été préféré à « assurer la diversité ». L'orientation vers une « diversification de l'immigration » ne pouvait que heurter l'opposition péquiste, plus encline à une conception « républicaine » de l'intégration qu'à la « gestion des diversités ». André Boisclair, ancien ministre de l'Immigration dans le gouvernement péquiste précédent le déclare clairement dans une allocation à l'occasion du débat sur la révision de la loi⁵⁸.

De 1968 à 1978, le premier ministère de l'Immigration du Québec ne dispose pas encore des outils de sa propre sélection. La politique d'intégration est assurée par les Centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI) créés en 1969.

En 1980 la souveraineté est rejetée une première fois par 60% des électeurs Québécois. On s'avise de l'importance des « communautés culturelles » dans l'immigration récente. Le Parti québécois transforme le ministère de l'Immigration du Québec (MIQ) en ministère des Communautés culturelles et de l'immigration (MCCI, 1981-1993). « Autant de façons d'être québécois », proclame le plan d'action lancé en 1981⁵⁹, à la veille des élections législatives. Ce plan reconnaît la diversité ethnoculturelle des communautés et leur droit à s'exprimer. En même temps il met l'accent sur l'objectif de « convergence culturelle » autour du fait français.

En 1985 le Parti libéral a reconquis le pouvoir. Une Déclaration sur les relations interethniques et interraciales est proclamée en 1986. Le « contrat moral » proposé par l'Énoncé de 1990⁶⁰, requiert de l'immigrant de s'intégrer dans un tronc de valeurs communes. En retour de quoi, la société d'accueil lui offre des services en toute égalité et respect de son identité⁶¹. La sélection des immigrants doit contribuer à l'augmentation du nombre de francophones.

⁵⁷ Étude détaillée du projet de loi n° 53 — Loi modifiant la Loi sur l'immigration au Québec (3), Journal des débats, Commission permanente de la culture, jeudi 10 juin 2004 — Vol. 38 N° 34

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ MCCI, Autant de façons d'être Québécois. Plan d'action à l'intention des communautés culturelles, Québec (1981)

⁶⁰ MCCI, Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration, 1991

⁶¹ Ibid.

En 1995 a lieu le second référendum sur la souveraineté. Cette fois l'issue s'est jouée sur le fil du rasoir (49,6% des suffrages pour la souveraineté, 50,4% contre). Commentant à chaud les résultats, le chef du Parti québécois, Jacques Parizeau, explique sa défaite par « le vote de l'argent et le vote ethnique ». Cette phrase restera dans les annales et pèsera lourd sur les relations entre le PQ et les communautés durant les années 1990. Péquistes et Libéraux prennent conscience de l'enjeu électoral représenté par le vote des immigrants. Pour le PQ qui revient au pouvoir pour neuf ans (1994-2003), la réponse réside dans un projet de citoyenneté commune. Le nouveau ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration (1995-2005) a pour projet le « multiculturalisme civique » et la « participation citoyenne » des immigrants.

Le *Plan d'action 2004-2007* « Des valeurs partagées, des intérêts communs » lancé par le Parti libéral prévoit de soutenir les projets des communautés culturelles. Mais le deuxième gouvernement libéral de Jean Charest (2007-2008) restreint les budgets et redéfinit sa ligne : promotion de la lutte contre la discrimination et le racisme et soutien à l'insertion des immigrants sur le marché du travail. La promotion de la diversité est chose révolue et le « bureau de liaison avec les communautés », un département du ministère de l'Immigration est supprimé. Depuis mai 2009 les candidats à l'immigration doivent signer une déclaration d'adhésion aux valeurs québécoises. Par ailleurs le ministère a lancé à l'automne 2009 une campagne télévisée : « l'avenir du Québec ne peut se faire sans l'immigration », dans le but de sensibiliser les Québécois aux bienfaits de l'immigration.

4.3.2.2 Synthèse: une politique de nature assimilationniste, républicaine, interculturelle ou multiculturelle ?

Au Québec, la promotion des particularismes culturels des minorités n'a jamais été à l'ordre du jour. Si l'on compare les termes utilisés dans les textes gouvernementaux, elle l'est moins que jamais : les immigrants des groupes ethniques ont d'abord été désignés comme « communautés culturelles », puis avec le projet civique d'intégration comme « Québécois des communautés culturelles » pour devenir de simple « citoyens de toutes les origines »⁶². L'Etat québécois est réticent à ethniciser le social et les relations politiques. Dans ce domaine prévaut la vision du républicanisme civique. Le jugement prononcé par la Cour de justice de l'Ontario en 2004 autorisant des communautés à appliquer des jugements selon la Sharia⁶³ a suscité malaise et rejet au Québec. En réaction en 2005, le Parlement du Québec s'est prononcé unanimement et par principe contre l'institution de tribunaux religieux. Le gouvernement canadien a lui-même mis beaucoup d'eau dans son vin en qui concerne la promotion des diversités. Il se concentre désormais sur la lutte contre la discrimination et le racisme et pour l'intégration sociale de ces immigrants, domaines dans lesquels le Québec s'engage de la même façon. Il ne promeut pas la diversité culturelle mais l'accepte... dans la mesure où elle ne remet pas en cause le pari de la Nation québécoise.

⁶² Maryse Potvin, Présentation au forum gestion de l'immigration et de la diversité au Québec et au Canada, Barcelone, 23 octobre 2008

⁶³ Le Premier ministre de l'Ontario a aboli tous les tribunaux religieux en septembre 2005.

Sur le plan linguistique, la politique québécoise est assimilationniste, elle ne vise à rien d'autre que la francisation des non-francophones. Elle se rapproche du modèle français d'intégration républicaine. A cette différence près, qu'elle est agrémentée d'un effort pour stimuler « l'interculturalisme », qui se définit comme l'échange et le dialogue entre les communautés sous le signe de la « convergence ».

Conçu au lendemain du débat sur les accommodements raisonnables, le Plan stratégique 2008-2012 met un accent nouveau sur la politique d'intégration, bénéficiaire d'augmentations budgétaires dans un contexte général de restrictions. Il s'agit de « renforcer le rapprochement interculturel ». Des mesures définies dans le plan d'action ministériel 2009-2010 sont mises en œuvre pour, d'un côté « accroître la connaissance des valeurs québécoises chez les nouveaux immigrants et de l'autre, « accroître la connaissance de l'apport de l'immigration parmi la population québécoise ».

L'absence de passé colonialiste permet un dialogue avec les immigrants moins chargé de paternalisme qu'il ne l'est en Europe. L'existence de ce dialogue interculturel et le fort engagement contre la discrimination font qu'on ne peut pas parler d'assimilation culturelle. Tout Québécois est libre d'exprimer son attachement à ses origines culturelles dans le privé et dans la vie sociale. La Charte de 1975 proclame le respect des pratiques culturelles individuelles et communautaires dans le respect des principes fondamentaux. Sur le plan de la gestion quotidienne de la diversité, la différence entre le Québec et la France se reflète dans la pratique des « accommodements raisonnables »⁶⁴. La souplesse québécoise traduit un respect des cultures diverses, là où la France républicaine fait montre de toute sa rigidité. La gestion différente de la question du voile islamique en est un exemple emblématique.

Sur le fond, la différence de contenu entre le multiculturalisme fédéral édulcoré des années 2000 et l'interculturalisme Québécois semble ténue. Elle est surtout sémantique. Les Québécois demeurent allergiques au terme de multiculturalisme, qu'ils associent à la politique fédérale de Pierre Trudeau des années 1970.

Comme le notent Blad et Couton ⁶⁵, la différence majeure réside dans le crédo des Québécois en la langue française, fondement de la culture nationale. Autour du socle rassembleur de la langue, les communautés du Québec sont appelées à œuvrer à la convergence culturelle. Ce qui n'est pas requis de l'autre côté de l'Outaouais.

⁶⁴ L'accommodement raisonnable est une notion juridique. Dans un contexte où la règle générale est conçue pour la majorité, il vise à accommoder les « minorités » (handicapés, femmes, minorités sexuelles ou ethniques...) dans la vie quotidienne professionnelle ou sociale, lorsque l'application de la règle générale se traduit par une discrimination. Il pourra par exemple prendre la forme de la dérogation à la règle générale dans la répartition des horaires de travail. Les accommodements sont le fruit de négociations au cas par cas entre employeurs et employés, prestataires de services et usagers, qu'ils soient privés ou publics.

⁶⁵ Blad, Cory; Couton, Philippe, "The Rise of an Intercultural Nation: Immigration, Diversity and Nationhood in Quebec". *Journal of Ethnic & Migration Studies*, May 2009, Vol. 35 Issue 4, p. 645-667

2ème partie: contexte juridique, politique et social

Chapitre 5 : Compétences du Québec, historique de la politique d'immigration, grands traits de l'immigration au Québec

5.1 Contexte juridique et délimitation du domaine de compétence du Québec en matière d'immigration

5.1.1 Les compétences du Québec en matière d'immigration

L'article 95 de la loi constitutionnelle de 1867⁶⁶ fait de l'immigration une compétence partagée entre l'Etat fédéral canadien et les provinces. Jusqu'aux années 1960, ni le Québec ni les autres provinces ne se sont intéressés à la politique d'immigration. La Révolution tranquille initiée en 1960 change la donne. Le Québec veut se doter de tous les attributs et compétences de politique publique contribuant à son autonomie. A partir de la fin des années 60 il revendique, après les affaires sociales, la santé et la culture, la maîtrise de l'immigration sur son territoire. Un ministère de l'Immigration est institué dès 1968. Pour autant, en l'absence d'entente légale avec les institutions fédérales, ce ministère reste longtemps dépourvu de compétences réelles. Quatre accords bilatéraux successifs, passés en 1971, 1975, 1978 et 1991, vont lui permettre de conquérir les moyens de ses ambitions.

« L'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des Aubains », le dernier en date, signé en 1991⁶⁷ reconnaît finalement au Québec des pouvoirs exclusifs en matière de sélection des immigrants de la catégorie économique qui désirent s'établir au Québec, (ils sont désignés sous le vocable « indépendants » dans les textes administratifs québécois). Cette catégorie regroupe les « travailleurs qualifiés » se destinant à exercer un emploi et les « gens d'affaires », comprenant travailleurs autonomes, entrepreneurs et investisseurs apportant des capitaux et/ ou une expérience entrepreneuriale.

Pour les deux autres catégories d'immigrants, les membres de la famille et les réfugiés, la définition des critères d'admission relève des autorités fédérales. Le Québec participe cependant à la sélection

⁶⁶ Acte de l'Amérique du Nord Britannique promulgué le 29 mars 1867 par le Parlement britannique établissant la Confédération canadienne, renommé Loi constitutionnelle de 1867 dans le cadre du « rapatriement » de la Constitution au Canada en 1982.

Art. 95 : « La législature de chaque province peut légiférer en matière d'agriculture et d'immigration dans cette province, et le Parlement du Canada peut légiférer en matière d'agriculture et d'immigration dans toutes les provinces ou dans chacune d'elles. Toutefois, les lois édictées en pareille matière par une législature n'ont d'effet, dans les limites de la province et à son égard, que dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les lois du Parlement du Canada. »

⁶⁷ Egalement désigné sous le nom d'Accord Gagnon-Tremblay/Mc Dougall du nom des ministres de l'immigration du Québec et du Canada de l'époque, signé le 5 février 1991

d'une partie d'entre eux. Parmi les réfugiés déjà reconnus par le Canada, il sélectionne ceux qui s'établiront sur son territoire.

Les résidents temporaires (touristes, étudiants, travailleurs et bénéficiaires de soins médicaux) sont admis par l'administration fédérale. Le Québec donne son autorisation à la délivrance de permis de séjour pour étudiants et pour une partie des travailleurs temporaires.

L'admission sur le territoire canadien (incluant la province du Québec) est sanctionnée par un visa délivré par les autorités fédérales. Les immigrants économiques sélectionnés par le Québec doivent obtenir un visa avant de s'établir au Québec. Les services fédéraux se contentent d'examiner la conformité des candidats du Québec aux exigences sécuritaires et médicales.

En vertu de l'accord Canada-Québec de 1991, le Québec détermine les volumes annuels d'immigrants qu'il souhaite accueillir sur son territoire.

Outre la compétence dévolue en matière de sélection des immigrants économiques, l'Accord de 1991 confère au Québec la gestion de l'accueil et de l'intégration des immigrants, toutes catégories confondues, qui s'établissent sur son territoire. À ce titre la province reçoit une compensation financière annuelle du budget fédéral.

L'accord bilatéral de 1978 dit « Cullen-Couture », du nom des ministres de l'Immigration du Canada et du Québec de l'époque, avait posé un jalon très important en reconnaissant au Québec le droit passif de sélection. À partir de cette date, toute admission de candidats de la catégorie des travailleurs qualifiés se destinant au Québec est soumise à l'approbation de la province. Sur la base de cet accord, le Québec met en œuvre sa propre grille de sélection dans l'année.

Limites des compétences québécoises

Le titre d'admission (visa) délivré par les autorités fédérales au nouvel immigrant est valide sur tout le territoire canadien. Rien n'empêche donc celui-ci, un fois admis, de séjourner ou de s'établir dans la région de son choix, indépendamment du processus préalable de sélection.

Par ailleurs l'article 28 de l'accord Cullen-Couture rappelle de façon aussi concise que ferme que « le Canada a seul responsabilité des services relatifs à la citoyenneté ». Une limite certaine aux politiques d'intégration et de rétention des immigrants menées par la province francophone.

5.1.2 Cadre juridique

Contrairement à d'autres domaines de politique publique, l'immigration du Québec est un modèle de simplicité. Elle est encadrée (mis à part l'accord bilatéral de 1991 qui établit le partage des compétences) par trois textes: une loi et deux règlements⁶⁸. La Loi sur l'immigration au Québec, le Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers, le Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers.

La révision de la Loi sur l'immigration au Québec est soumise au vote en séance plénière de l'Assemblée nationale après examen en commission parlementaire. Les questions concernant les catégories d'immigration, les procédures et critères de sélection pour chaque catégorie relèvent, non pas de la loi, mais du règlement gouvernemental ou de l'arrêté ministériel. C'est une différence essentielle par rapport aux Etats-Unis. La réglementation en matière d'immigration n'appartient pas aux parlementaires québécois mais au gouvernement ou au ministre. La gestion de la politique migratoire est donc relativement peu exposée aux débats politiques du jour discutés à l'assemblée. Les grands moments de débats sur l'immigration sont balisés par le calendrier. Ce sont la défense du budget annuel (« étude des crédits »), la délivrance du rapport annuel de gestion et les consultations triennales sur les volumes d'immigration pour les trois prochaines années. Seul le budget donne lieu à un vote. Un suffrage majoritaire suffit pour son adoption.

Les modalités de sélection des différentes catégories d'immigration relèvent, soit du règlement gouvernemental pour la définition des catégories et des critères de sélection, soit de l'arrêté ministériel pour la pondération des critères de sélection, ou encore de la directive administrative interne pour la définition des procédures d'application.

Le règlement gouvernemental est adopté en Conseil des ministres par consensus après discussion en Comité interparlementaire. Il fait l'objet d'une prépublication à la Gazette officielle. L'arrêté ministériel entre en vigueur sans obligation de prépublication⁶⁹.

Le **Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers**. Fruit d'une décision collégiale en Conseil des ministres, il établit les procédures de sélection pour chaque catégorie d'immigrants (immigration économique, regroupement familial et immigration humanitaire) et définit les critères de sélection. Facteurs et critères⁷⁰ de sélection pondérés constituent la « grille de sélection ».

⁶⁸ En plus des ces trois textes, la Loi sur le Conseil des relations interculturelles et la Loi proclamant le Mois de l'histoire des Noirs, ainsi que deux règlements portant sur des questions très circonscrites, relèvent également du ministre de l'immigration.

⁶⁹ L'article 3.4 de la loi sur l'immigration au Québec soustrait le ministre de l'immigration à l'obligation de prépublication de règlement ministériel telle que prévue par la Loi sur les règlements.

⁷⁰ Un critère est un sous-facteur, comme le critère « domaine de formation » au facteur « formation ».

Le **Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers**. Il est le produit d'un arrêté ministériel. Il établit le pointage applicable pour chaque critère de sélection énoncé dans le Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers. Il définit également les listes des formations en demande créditées d'un pointage attractif.

Les **procédures d'application** des règlements gouvernementaux et des arrêtés ministériels sont définies par l'administration. « Directives » et « notes de procédures » donnent lieu à une publication officielle dans le *Guide des procédures d'immigration*, document public, qui se veut un compendium des règles de procédures en vigueur. Ce document accessible en ligne est régulièrement révisé.

5.1.3 Les objectifs de la politique d'immigration tels que définis par la Loi sur l'immigration au Québec

La Loi sur l'immigration au Québec définit les grands objectifs de la politique d'immigration. Elle n'a été que relativement peu amendée. La plupart des modifications concernaient l'adaptation du texte à l'entrée en vigueur des ententes bilatérales successives (1971, 1975, 1979 et 1991) ou encore, aux changements de nom du ministère. Elle a été amendée pour la dernière fois en 2005.

L'article 3 de la Loi sur l'immigration au Québec édicte que « la sélection des ressortissants étrangers souhaitant s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire se fait dans le cadre de la politique gouvernementale » et précise certains de ses objectifs⁷¹ :

- contribuer à l'enrichissement du patrimoine socio-culturel du Québec, à la stimulation du développement de son économie et à la poursuite de ses objectifs démographiques;
- faciliter la réunion familiale
- assumer « sa part de responsabilités dans l'accueil des réfugiés »
- favoriser, parmi les ressortissants étrangers qui en font la demande, la venue de ceux qui pourront s'intégrer avec succès au Québec
- faciliter les séjours temporaires

Depuis 2004, la Loi sur l'immigration au Québec astreint le ministre à présenter des « orientations » à l'Assemblée et prévoit la possibilité de consultations⁷². Dans la pratique, le ministre entreprendra des consultations triennales avec des représentants du monde économique et social en commission parlementaire, avant de déposer son plan triennal établissant les volumes d'immigration pour les trois années à venir. La loi de 2000 sur l'administration publique oblige par ailleurs tous les ministères à présenter à l'Assemblée nationale un plan stratégique pluriannuel et un rapport annuel de gestion.

⁷¹ Loi sur l'immigration du Québec, art. 3

⁷² Loi sur l'immigration du Québec, art. 3.0.0.1

Depuis sa révision en 1991 à la suite de la signature de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des Aubains, la Loi sur l'immigration au Québec attribue au ministre la responsabilité de l'intégration et de la francisation⁷³. Il a l'obligation de franciser les immigrants qui n'ont pas une connaissance suffisante du français.

5.2 Immigration et sélection des immigrants économiques en chiffres : catégories et volumes d'immigration

5.2.1 Portrait démographique

En 2007 le Québec compte 7,7 millions d'habitants soit 23,4% de la population canadienne. D'après le recensement de 2006⁷⁴, la part de la population immigrée (née hors Canada) atteint 11,5% au Québec et 27,6% à Montréal.

Le taux de fécondité des Québécoises est tombé en deçà de 1,5 entre 1997 et 2006 pour remonter à 1,6 en 2007. Le taux d'accroissement naturel est depuis 1997, constamment inférieur à l'apport migratoire.

Entre 1998 et 2007, le Québec accueilli 363 000 immigrants soit environ 36 300 par an, passant de 26 500 en 1998 à 45 000 en 2007⁷⁵. Depuis 2002, après un affaïssement dans les années précédentes, l'immigration a cru de façon soutenue. Le plan d'immigration 2004-2007 prévoyait une augmentation sensible de l'apport migratoire avec 45 000 entrées par an. Le dernier plan triennal (2008-2010) a rehaussé encore les objectifs et vise 55 000 admissions en 2010.

Dans les années 70 et jusqu'aux années 1990, les volumes d'immigration ont fluctué de façon sensible en fonction de la situation économique, avec des pics (1973-1974, 1990-1992) et des chutes abruptes (1978 puis 1984-85).

Emigration

Le Québec n'est pas seulement un territoire d'immigration, l'émigration (vers une autre province ou bien vers l'étranger) joue un rôle important dans son (dés)équilibre démographique. Ainsi, si plus de 44 000 immigrants sont entrés au Québec en 2004, le solde migratoire n'est cette année là que de 34 000. Le solde des migrations interprovinciales (entre Québec et les autres provinces canadiennes) reste structurellement déficitaire malgré une amélioration notable depuis le début des années 2000. La rétention des immigrants est une des préoccupations de la politique d'immigration.

⁷³ Art. 3.2.4. Le ministre, en vertu de ce programme, dispense et assume la mise en œuvre des services d'intégration linguistique consistant en des services d'apprentissage de la langue française et d'initiation à la vie québécoise.

⁷⁴ Statistique Canada, Recensement de 2006

⁷⁵ MICC, Caractéristiques de l'immigration au Québec, juin 2007

5.2.2 Contribution au maintien du poids démographique du Québec au sein du Canada

L'article 2 de l'accord Canada-Québec de 1991⁷⁶ mentionne expressément l'objectif de maintien du poids démographique du Québec au sein de la fédération canadienne. Son article 7 édicte même que le Québec « s'engage à poursuivre une politique d'immigration dont l'objectif est de lui permettre de recevoir un pourcentage du total des immigrants reçus au Canada égal au pourcentage de sa population par rapport à la population totale du Canada ». L'article 6 autorise la province francophone à « dépasser ce chiffre de 5% du total canadien pour des raisons démographiques ».

En 1991, année de la signature de l'accord lui attribuant la responsabilité de déterminer ses volumes et de sélectionner l'immigration économique, la population québécoise représentait 25,2% de la population canadienne. Dix ans plus tard, cette proportion était tombée à 23,8% pour descendre à 23,4 en 2006⁷⁷.

Dans les faits, jamais le Québec n'a accueilli autant d'immigrants que ce que représente sa part démographique. Tombée en deçà de 15% en 2000, la part du Québec dans l'immigration du Canada est légèrement remontée depuis 2002. Ces dernières années elle représente entre 17 et 18% de l'immigration au Canada.

La politique d'immigration canadienne est l'une des plus expansives au monde. Le Canada s'est fixé – de même que l'Australie – un objectif de 1% de croissance démographique imputable à l'immigration. Ce pourcentage, comme le chiffre de 300 000 entrées par an, fréquemment cité par les ministres de l'immigration fédéraux, reste cependant une simple orientation. A la fin des années 2000, les objectifs annuels du Canada tournent autour de 260 000 admissions d'immigrants permanents par an. Ce qui place la barre très haut pour le Québec, s'il veut s'assurer une part des entrées proportionnelles à son poids démographique.

Comme le Canada qui s'est fixé une fourchette de 240 000 à 265 000 admissions pour 2009, et non sans lien avec celle-ci, le Québec a opté pour une politique d'immigration résolument ambitieuse depuis 2004. Le plan triennal 2008-2010 vise un record de 55 000 admissions en 2010.

En augmentant le niveau global des admissions sur son territoire, le Québec cherche à augmenter la part des immigrants sélectionnés par ses soins. Outre les immigrants économiques (65% de l'immigration en 2008), le Québec sélectionne pour s'établir sur son territoire une partie des réfugiés déjà reconnus par les autorités fédérales, ainsi qu'un nombre restreint d'immigrants admis pour

⁷⁶ Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des Aubains de 1991

⁷⁷ Institut de la statistique du Québec, Le bilan démographique du Québec (2007)

d'autres motifs humanitaires. Au total les immigrants sélectionnés par le Québec constituaient 72% de l'ensemble des admissions au Québec en 2008. Le plan annuel d'immigration pour 2009 vise une part de 73%⁷⁸.

5.2.3 Catégories d'immigration

Le Québec définit le niveau global de son immigration mais n'a l'exclusivité de la compétence de sélection que pour les immigrants économiques qui constituent 65% de son immigration. L'immigration humanitaire⁷⁹ et l'immigration familiale sont admises au Québec en fonction de principe et de règles édictés par le fédéral. En vertu des accords bilatéraux le Québec s'engage à assumer une partie de l'accueil des réfugiés. L'immigration familiale au Québec relève du droit fédéral sur la réunification familiale.

5.2.3.1 Les réfugiés et « autres immigrants »

En vertu de l'accord Canada-Québec de 1991⁸⁰ la province francophone devrait assumer l'accueil des réfugiés en proportion de sa part de la population. Cet objectif n'est pas réalisé. Sur les 39.189 personnes appartenant aux deux catégories « réfugiés » et « autres immigrants », le Québec en a accueilli 8.652 en 2007, soit 16,6 % de son immigration et 22% des réfugiés admis au Canada. La part du Québec dans l'absorption des réfugiés du Canada est sensiblement égale à celle des admissions économiques (21,4%).

Par comparaison la province de l'Ontario accueille 55,5% des réfugiés reconnus au Canada mais également 50% de l'immigration économique⁸¹. La Colombie britannique, troisième province d'immigration, n'en a admis que 6,7% en 2007.

Pour le Québec, la catégorie des « réfugiés et autres immigrants humanitaires⁸² » a représenté 16,6% de l'immigration en moyenne entre 2004 et 2008.

5.2.3.2. Le regroupement familial

« La catégorie du regroupement familial comprend les étrangers parrainés par de proches parents ou des membres de leur famille qui se trouvent au Canada. En font partie les conjoints et partenaires, les

⁷⁸ MICC, Plan d'immigration du Québec pour l'année 2009 (mars 2009)

⁷⁹ Il faut distinguer les immigrants humanitaires à l'étranger. Pour eux, le Québec participe à la décision d'admission sur son territoire. En revanche les revendicateurs du statut de réfugiés déjà au Canada sont reconnus et admis par les seules autorités fédérales.

⁸⁰ Article 8 de l'accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des Aubains: « De manière à assumer pleinement sa part de responsabilité en matière d'accueil humanitaire, le Québec s'engage à accueillir un pourcentage du nombre total de réfugiés et de personnes en situation semblable accueillis par le Canada au moins égal à son pourcentage de la population canadienne.»

⁸¹ Avec l'explosion des programmes des provinces, la part de l'Ontario est tombée en deça de 50% depuis 2007.

⁸² La catégorie « autres immigrants » comprend des individus et des familles admis pour des motifs d'ordre humanitaire par dérogation car ils ne satisfont pas pleinement au règlement sur le regroupement familial ou sur la sélection des réfugiés.

enfants à charge, les parents et les grands parents»⁸³. Les membres de la famille sont admis en fonction de critères de parenté définis par l'administration fédérale.

Dans cette catégorie la contribution du Québec est faible. Il absorbe 12,9% de l'ensemble des admissions au Canada au titre du regroupement familial. Par comparaison l'Ontario assume 53,6% de l'immigration familiale (soit plus que sa part dans l'immigration économique) et la Colombie britannique 19% (une part sensiblement égale).

L'immigration familiale compte seulement pour 19% des admissions au Québec alors qu'elle constitue 28% des admissions sur l'ensemble du territoire canadien (32% des admissions de l'Ontario et de la Colombie britannique)⁸⁴. Selon le décompte statistique du MICC Québec l'immigration issue du regroupement familial a représenté 22% du total des admissions sur la période 2004-2008⁸⁵.

5.2.3.3 L'immigration économique

L'immigration économique du Québec se compose - à l'instar de l'immigration fédérale mais à la différence des programmes des autres provinces- des sous-catégories « travailleurs qualifiés » et « gens d'affaires ». Les travailleurs qualifiés sont des immigrants sélectionnés dans la perspective qu'ils occuperont un emploi ; les gens d'affaires sont des investisseurs ou des entrepreneurs avec un projet d'affaires ou encore des travailleurs autonomes venus créer leur propre emploi.

Par rapport à la moyenne canadienne, le Québec réalise une plus grande part d'immigration économique : 62% des admissions au Québec en 2007 concernent des immigrants économiques contre 55,5% pour l'ensemble du Canada. (En 2008 la part de l'immigration économique atteint 65%, le plan d'immigration du Québec pour l'année 2009 vise 66%). Malgré cela, le Québec ne totalise que 21,4% de l'immigration économique du Canada (en 2007), soit une proportion inférieure à son poids démographique. La part du lion revient au pôle d'attraction ontarien qui a capté 41% de l'immigration économique en 2007 (et plus de 50% dans les années 1990-2000).

Sur 45.201 admissions au Québec en 2007⁸⁶, l'immigration économique a concerné 28.030 personnes (62%). Elle se subdivise en 25.548 travailleurs qualifiés (91% de l'immigration économique), 1.852 gens d'affaires (6,6%) et 620 aides familiaux (2,2%)⁸⁷.

⁸³ Définition donnée par Citoyenneté et Immigration Canada en introduction aux tableaux, Faits et chiffres 2007

⁸⁴ CIC, Faits et chiffres, Aperçu de l'immigration 2007

⁸⁵ MICC, Tableaux sur l'immigration permanente au Québec, 2004-2008

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ A noter que les aides familiaux n'obtiennent d'abord qu'un titre temporaire d'établissement (2 à 3 ans). Dans les statistiques ils figurent toutefois parmi les permanents car ils sont sélectionnés directement par le Québec à la différence des autres travailleurs temporaires.

Cette dissertation ayant pour but de mettre l'accent sur le caractère spécifique de la politique d'immigration québécoise, qui poursuit des fins d'intégration dans sa pratique de la sélection, je ne m'attacherai qu'au processus de sélection des travailleurs qualifiés. Pour plusieurs raisons : numériquement, avec 6,6% de l'immigration économique, la part des gens d'affaires reste réduite. Mais surtout, la sélection des gens d'affaires vise la contribution au développement économique et non leur intégration dans la société québécoise. Une part importante des gens d'affaires sélectionnés ne s'établit pas durablement au Québec. D'après les statistiques du MICC, le taux de rétention de cette catégorie est seulement de 33% (contre 83% pour les travailleurs qualifiés et les réfugiés et 88% pour les membres de la famille).

5.3 Contexte historique et politique : comment et pourquoi le Québec en est venu à instituer une politique d'immigration

Il serait vain de tenter d'expliquer les mobiles de la politique d'immigration québécoise, ses objectifs complexes et parfois contradictoires, sans remonter brièvement dans le passé pour retracer l'histoire de l'immigration au Québec et celle de la mise en place d'une politique d'immigration à partir de 1968.

D'un côté il y a une longue histoire d'immigration « subie », qu'une frange nationaliste a présenté comme le fruit d'une politique délibérément conduite par Ottawa pour noyer les Canadiens français dans la masse des nouveaux arrivants anglophones ou allophones⁸⁸ ; de l'autre il y a, à partir des années 1960, la revendication par la nouvelle élite québécoise promue à des postes clés dans le sillage de la Révolution tranquille, de plus larges compétences en matière de politiques publiques.

La frustration devant le danger de submersion anglophone et la revendication d'un plus large domaine de compétence dans la gestion des politiques publiques amènent le Québec à revendiquer l'exercice de sa propre politique d'immigration. En 1968, dans la foulée de la création de nombreux ministères et régies autonomes, est institué celui de l'Immigration. Le premier titulaire du maroquin est encore dépourvu de toute compétence mais lui-même et ses nombreux successeurs -le turnover à ce poste est particulièrement élevé- entreprennent un long travail de négociations avec les autorités fédérales. La conquête de la politique d'immigration sera jalonnée par quatre ententes successives, chacune arrachant un petit morceau de compétence additionnelle. L'« Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des Aubains », signé en 1991 est le quatrième et dernier en date de ces accords. Il attribue à la province francophone la sélection des travailleurs qualifiés, ainsi que la charge de mener une politique d'accueil et d'intégration pour ses immigrants.

Cet accord est le texte de référence pour les fonctionnaires chargés de mettre en œuvre la politique d'immigration du Québec. Il sert aussi de base aux concertations entre les administrations fédérale et

⁸⁸ Allophone: personne ou groupe dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais.

québécoise sur les questions des volumes annuels d'admission et des ressources allouées à cet effet dans les bureaux fédéraux des visas à l'étranger.

5.3.1 Histoire d'une immigration longtemps controversée

Si dans l'Ouest canadien, comme dans la province anglophone de l'Ontario, l'ancien Haut-Canada, l'immigration a toujours été considérée comme une source vitale de développement, au « Canada français », ancien « Bas-Canada », qui adoptera le nom de « Québec » durant les années 60, la perception de l'immigration est beaucoup plus ambivalente. Car, au grand désespoir des descendants de Cartier et Champlain⁸⁹, les deux héros fondateurs dans la mythologie québécoise, les immigrants sont anglophones ou le deviennent. Jusqu'à la prise en main de son immigration par le Québec.

Depuis que Louis XV s'est désintéressé des « quelques arpents de neige » cédés à l'Empire britannique en 1763, les Français, n'immigrent plus⁹⁰. En vertu du Traité de Paris, « the Province of Quebec » devient la 15ème colonie de l'Amérique du Nord britannique.

A partir de la fin du XVIIIème siècle, l'immigration, c'est surtout un afflux d'anglophones. En 1783-1784, les loyalistes vaincus de la guerre de sécession américaine se réfugient en Nouvelle-Écosse et au Québec. Ces nouveaux immigrants au statut social élevé et bien organisés, assoient durablement la prédominance anglo-saxonne⁹¹.

Les guerres napoléoniennes déclenchent une nouvelle vague d'émigration européenne vers le Nouveau Monde. Le plus grand nombre s'établit aux États-Unis mais une partie également au Haut-Canada. L'immigration britannique est particulièrement forte dans les années 1820 et 1830. On enregistre 26 000 entrées (toutes origines confondues) au Québec en 1830.

S'estimant menacés d'assimilation, les Canadiens français animés par le parti patriote de Louis-Joseph Papineau se soulèvent en 1837.

La vague d'immigration suivante provient d'Irlande, à la suite de la famine déclenchée par la maladie de la pomme de terre. Entre 1845 et 1846, 400 000 personnes quittent l'Irlande et la Grande-Bretagne. La majorité vient s'établir aux États-Unis, en Ontario et au Québec.

De 1896 à 1905 la Fédération canadienne entreprend de peupler l'Ouest du pays. Pour ce faire elle tente d'attirer un grand nombre d'immigrants du Royaume-Uni, d'Europe et des États-Unis par la

⁸⁹ En 1534 l'explorateur français Jacques Cartier « découvre » la „Nouvelle-France“; en 1608 le Français Samuel de Champlain fonde la ville de Québec.

⁹⁰ Par le traité de Paris signé en 1763, la France cède la « Nouvelle France » à l'Angleterre qui la rebaptise « the Province of Quebec ». En 1713 le traité d'Utrecht scellait déjà la cession par la France de l'Acadie, de Terre-Neuve et des territoires de la baie d'Hudson.

⁹¹ Valérie Knowles, *Strangers at our gates*, Toronto, Dundurn Press (1996)

distribution de terres gratuites. En 1913 un nombre record de 400.000 immigrants arrivent au Canada. Entre 1906 et 1913 l'apport migratoire représente 3,5 à 5% de la population du Canada⁹² (contre 0,7 dans la période récente).

A la manière de ce village gaulois de bande dessinée, dernier bastion de résistance aux Romains, le Québec s'imagine eu début du XXème en fière contrée francophone assiégée par les anglophones et autres immigrants allophones. Depuis 1760 il a résisté aux tentatives assimilationnistes des conquérants britanniques et su préserver le « fait français » au Bas-Canada. 80% de la population du Québec est francophone. Dans le reste du Canada en revanche les francophones sont devenus une minorité qui compte pour moins de 5% de la population. Et cette minorisation est en partie imputable à l'immigration.

Dans l'après-guerre, le Canada qui avait quasiment fermé ses frontières depuis 1931, s'ouvre à nouveau à l'immigration. Une immigration raciale favorisant les Britanniques et les Américains. Les lois d'avant guerre interdisant l'immigration asiatique restent en vigueur. La protestation des francophones conduit en 1948 le gouvernement fédéral à inclure les Français sur la liste des immigrants admissibles. Un acte sans conséquence car les fonctionnaires fédéraux, dont le pouvoir discrétionnaire est extrême à l'époque, entraveront l'immigration des Français⁹³.

Au fil du temps l'écart économique et social entre les sociétés du Haut et du Bas-Canada s'est accru. Au Sud, l'Ontario, héritier du Haut-Canada, prospère, industriel et moderne, peuplé de protestants anglophones ; au Nord, le Canada français, encore largement rural, tenu à l'écart de la modernité et encore sous l'emprise du clergé catholique à la fin de l'ère Duplessis en 1959... Pour caricaturaux que soient ces traits, ils sont représentatifs des différents cheminements suivis, comme de la façon dont les Québécois se perçoivent à la fin des années 50.

Portrait sociodémographique du Québec à la fin des années 1950

Dans les années 1950, le Canada français est une mosaïque de communautés, dont la majorité numérique est francophone et catholique. Économiquement la province est dominée par la minorité anglophone et protestante, qui détient capitaux et postes de direction dans les grandes entreprises et a la main mise sur la distribution et l'exploitation des ressources naturelles. Parmi les immigrants originaires de très nombreux pays d'Europe, deux autres communautés éminent par leur importance numérique, les communautés italienne et juive. Jusque dans les années 1950, la vie sociale et culturelle et les milieux du travail, demeurent très compartimentés. Encore faut-il préciser que le côtoiement des communautés n'a lieu que dans la capitale financière, économique et culturelle, Montréal. Les autres

⁹² Citoyenneté et Immigration Canada, Faits et chiffres, 2007

⁹³ Valérie Knowles, Strangers at our gates, Toronto, Dundurn Press (1996)

villes et régions du Canada français restent, en dehors de quelques enclaves anglophones spécifiques, largement mono-culturelles.

Durant les années 1970, le Québec enregistre un ralentissement de la croissance et un essoufflement démographique. Son taux de natalité traditionnellement élevé, qui lui permettait d'espérer une « revanche des berceaux » sur le reste de la population canadienne, a chuté abruptement. Les niveaux d'immigration sont faibles. De 1966 à 1971, avec le départ pour l'Ontario de nombreux anglophones à la suite des lois linguistiques, le solde migratoire québécois est négatif. Les départs outrepassent les entrées de 8 à 12 000 personnes par an !

Au niveau du Canada les années 1970 (durant lesquelles le Québec dispose d'un ministère de l'immigration mais pas encore de la compétence de sélection) marquent le début d'une immigration diversifiée, ouverte à l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine.

5.3.2 La conquête d'une nouvelle compétence provinciale : l'immigration

5.3.2.1 La Révolution tranquille : reconquérir et moderniser le Canada français en développant l'Etat
La rivalité linguistique et religieuse entre francophones et anglophones dans le Québec de l'après-guerre se double d'un antagonisme social. Capitaux, ressources énergétiques et accès aux leviers du pouvoir économique sont encore largement aux mains des anglophones dans les années 50. Les Canadiens français, qui ne revendiquent pas encore le nom de « Québécois », se voient comme les « porteurs d'eau » des « maîtres » anglais ou les « nègres blancs d'Amérique », selon le titre de l'ouvrage publié en 1968 par le marxiste Pierre Vallières. En 1961 une étude de l'économiste André Raynauld révèle que les entreprises et institutions contrôlées par des francophones ne représentent que 47% de l'emploi au Québec.

La fin de la seconde guerre mondiale, le glissement retardé mais inéluctable vers la société de consommation, le développement des télécommunications et des échanges internationaux suscitent un bouillonnement parmi l'élite du Canada français. Il faut pourtant attendre la mort du Premier ministre conservateur, Maurice Duplessis, en 1959, suivie de peu de celle de son successeur Paul Sauvé, pour que d'un coup saute la chape de plomb et que soit mis fin à l'époque de « la grande noirceur ».

Les slogans fleurissent. « Désormais » a annoncé Paul Sauvé, le bref successeur de Duplessis à la tête de l'Union nationale en 1959. « C'est le temps que ça change » intime le Parti libéral à la veille de gagner les élections de 1960. « Maîtres chez nous », reprennent en cœur les enfants du baby boom de l'après-guerre.

En 1960 le Parti libéral, constitué d'une équipe de « jeunes turcs » impatients de jeter à bas les vestiges d'un régime passéiste, lance la « Révolution tranquille ». « Quiet revolution », le terme n'est

ni un slogan ni un mot d'ordre politique. L'expression trouve son origine dans un article du *Globe and Mail*, quotidien anglophone publié à Toronto. Rapidement elle fait florès et se trouve adoptée par les acteurs politiques comme le public. Elle désigne la période de gouvernement libéral de Jean Lesage (1960-1966), qui met fin au règne conservateur de Duplessis. Cependant l'« esprit de la Révolution tranquille » et son héritage sont revendiqués par les gouvernements suivants, toutes tendances confondues de l'Union nationale aux Libéraux et aux Péquistes.

Pour le gouvernement conservateur de Maurice Duplessis (1944-1959), l'Etat-providence promu par le gouvernement fédéral dans les années 1950 constituait une double menace. La centralisation administrative fédérale risque de rogner sur les compétences provinciales. Et puis l'Etat-providence dépouille l'église de ses prérogatives sociales. Le Canada français conservateur fait donc de la résistance au fédéral. Mais le blocage des structures sociales et administratives de la province francophone contraste de plus en plus fortement avec l'évolution des mœurs et la laïcisation de la société. Dans le monde du travail, syndicats et ordres professionnels se déconfessionnalisent et réclament l'avènement d'une administration indépendante de l'église catholique.

Vainqueur des élections de 1960, l'équipe libérale du gouvernement de Jean Lesage veut ancrer le pays dans la modernité et redonner à la majorité francophone la maîtrise de ses ressources, tout comme celle de sa destinée. Pour ce faire, il lui faut arracher à la tutelle de l'église éducation, œuvres sociales et santé. Faisant d'une pierre deux coups, les libéraux québécois modernisent les infrastructures et redistribuent les ressources en nationalisant l'exploitation des ressources naturelles majoritairement aux mains des anglophones.

La Révolution tranquille sonne aussi l'événement d'une nouvelle « classe » de bureaucrates, qui trouvent leur place dans l'administration des nouveaux domaines de compétence revendiqués par le Québec. Les effectifs de la fonction publique croissent de 53 %, celui des secteurs parapublics de 93 %⁹⁴. Dans les années 1960, l'élite économique est encore majoritairement anglophone, celle de l'administration et de l'économie publiques francophone. C'est à ce moment que le terme « québécois » s'impose pour se substituer rapidement au vocable de « Canadien français ».

L'administration se modernise et se professionnalise. A partir de 1960 le recrutement se fait par concours. La majorité des administrateurs des ministères et agences publiques québécois sont issus des sciences sociales et économiques. Ces technocrates « planifient » la mise en œuvre de la politique. A

⁹⁴ Paul-André Linteau, René Durocher, Jean-Claude Robert et François Ricard (1986). *Histoire du Québec contemporain*. Vol 2 : Le Québec depuis 1930, Montréal, Boréal, 739 p.

tel point, que, comme le relève J. I. Gow (1985)⁹⁵, à la fin des années 1960 les observateurs considèrent que le travail gouvernemental est effectué par l'administration.

Ministères du Revenu, des Affaires culturelles, programme d'assurance-hospitalisation et ministère de l'Éducation sont créés de 1960 à 1966. Sans compter les nombreuses « régies » auxquelles est confiée l'administration des ressources de la province. Le gouvernement Lesage impose l'État québécois comme un intervenant majeur. Ce qui implique la conquête de certaines compétences abandonnées au gouvernement fédéral.

Avec l'agriculture, l'immigration est la seule compétence partagée entre l'État fédéral et les provinces⁹⁶. Contrôler l'immigration est d'autant plus important, que l'on estime que l'administration fédérale en a fait un instrument de conquête démographique au détriment du « fait français ». Et justement la natalité québécoise plonge.

5.3.2.2 Sélectionner ses immigrants selon ses propres critères et contribuer à un rééquilibrage démographique au sein du Canada

En 1967, le *Rapport Brossard*, présenté au parlement⁹⁷, fait naître un sentiment d'urgence. Il révèle que les immigrants arrivés au Québec depuis 1954 étaient pour 60% d'origine anglo-saxonne, pour 3% de langue française et pour 15% origine latine et que, pour couronner le tout, quand bien même ces immigrants choisissent le Québec, c'est pour grossir les rangs de la communauté anglophone ! Le rapport stigmatise l'inaction du Québec en matière d'immigration.

Au cours des années 1960 l'élite des milieux « nationalistes »⁹⁸ modifie sa vision de l'immigration et cesse de considérer la menace migratoire sous un angle culturel et religieux⁹⁹. Le débat se déplace et vient se greffer sur la « question linguistique ». Progressivement au lieu de craindre l'invasion, on se rallie à l'idée de contrer le fédéral avec ses propres cartes en pratiquant l'immigration à son compte. L'immigration apparaît comme un instrument susceptible de faire pencher la balance démographique en faveur du Québec.

Martin Paquet¹⁰⁰ a montré l'évolution des acteurs sociopolitiques et leur ralliement progressif à l'établissement d'une politique d'immigration. Peu favorables au départ, les syndicats québécois

⁹⁵J. I. Gow, *One hundred years of Quebec administrative history, 1867-1970*, Canadian Public Administration, Vol. 28, N.2 p. 263 (June 1985)

⁹⁶ Art. 95 AANB, la constitution : « La Législature de chaque province pourra légiférer sur l'agriculture et l'immigration dans cette province. Le parlement du Canada pourra chaque fois qu'il y aura lieu, légiférer sur l'agriculture et l'immigration dans toutes les provinces ou dans quelqu'une ou quelques-unes en particulier. Une loi de la législature d'une province concernant l'agriculture ou l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et autant qu'elle ne sera pas incompatible avec une loi du Parlement du Canada. »

⁹⁷ Jacques Brossard, *L'immigration : les droits et pouvoirs du Canada et du Québec*, Montréal (1967)

⁹⁸ Au sens québécois. Les « nationalistes » sont favorables à plus de souveraineté.

⁹⁹ Interview de Louis Balthazar dans *Histoire du nationalisme québécois*, Entrevues avec sept spécialistes, Dir. Gilles Gougeon, VLB Éditeur, Montréal (1993)

¹⁰⁰ Martin Paquet, *Vers un ministère québécois de l'immigration 1945-1968*, Ottawa (1997)

adressent en 1960 une résolution au gouvernement fédéral demandant de restreindre l'immigration en raison du chômage et du risque d'exploitation par les employeurs. La Chambre de Commerce de Montréal prône au contraire l'intensification de l'immigration.

Peu à peu un consensus s'instaure. C'est un député de l'Union nationale dans l'opposition, Gabriel Loubier, qui fait passer l'amendement instituant une Direction générale de l'immigration rattachée au ministère des Affaires culturelles en 1966. Deux ans plus tard, la Loi 75 fonde le ministère de l'Immigration du Québec. Son article 3 édicte 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 participer à l'adaptation des immigrants en milieu québécois. ».

Les motivations alléguées sont diverses. Pour Daniel Johnson de l'Union nationale (parti conservateur) revenue au pouvoir, il s'agit de planifier les besoins en main d'œuvre. Pour René Lévesque, encore au Parti libéral, l'objectif principal est de faire contrepoids à l'« anglicisation des immigrants ». Alors qu'un nouveau ministère de la culture a pour ambition de faire connaître le Québec sur la scène internationale, on s'accorde sur la visibilité que lui donnera la conduite d'une politique d'immigration autonome.

Le premier ministre de l'immigration, Yves Gabias, dirige une mince équipe aux fonctions mal définies. Il s'agit de participer comme faire se peut au recrutement des immigrants assuré par l'Etat fédéral. Dans la mesure où les fonctionnaires fédéraux le permettent... La tâche de cette poignée de fonctionnaires québécois se borne à escorter leurs collègues fédéraux, habilités eux à recruter et sélectionner les immigrants.

En 1971 un premier accord bilatéral est conclu entre les ministres de l'immigration fédéral et Québécois Otto Lang et François Cloutier. Les concessions fédérales sont minimales. Il est stipulé que l'entente n'a pas pour objet de placer le Québec dans une position privilégiée par rapport aux autres provinces en ce qui concerne le recrutement et la sélection d'immigrants. Les Québécois obtiennent la présence d'un agent provincial dans les bureaux fédéraux d'immigration à l'étranger. Celui-ci pourra diffuser de l'information aux candidats sélectionnés par le fédéral sur des critères fédéraux.

Un deuxième accord est signé quatre ans plus tard (1975) entre les ministres de l'Immigration Roberts Andras et Jean Bienvenue, au terme duquel le fonctionnaire québécois obtient d'exprimer un avis sur la pertinence des candidatures d'immigrants se destinant au Québec. La grille de sélection qui s'applique est la grille canadienne. Dans la plupart des cas, l'agent québécois ne rencontre pas le candidat. En 1978 un troisième accord établit une percée. L'entente Cullen-Couture prévoit l'accord

du Québec et non plus le simple avis sur les candidatures à destination de la province. Surtout, il permet d'appliquer une grille québécoise. La loi révisée pour appliquer cette entente établit pour le ministre l'obligation de fixer des objectifs au cours d'une période donnée, en tenant compte des besoins démographiques, économiques et socio-culturels.

Sur le plan administratif, la politique a devancé les transferts officiels de compétence. En 1976, le ministère de l'Immigration du Québec (MIQ) dispose d'une direction des services à l'étranger relayée par quatre bureaux établis à Paris, Londres, Rome et Beyrouth. La même année des bureaux supplémentaires sont ouverts à Port-au-Prince, Bruxelles et Buenos Aires. 22 conseillers sont alors postés à l'étranger, épaulés par 10 fonctionnaires basés à Montréal. Ils n'ont le droit que de donner un avis sur les candidatures évaluées selon la grille fédérale mais le MIQ leur confie la tâche de participer à la sélection d'immigrants « qui sauront s'adapter à la réalité démo-linguistique du Québec... »¹⁰¹, ainsi que le présente Québec-Monde, publication bimestrielle et organe officiel du MIQ.

Lorsqu'en 1991, au terme d'une quatrième entente bilatérale, la Fédération canadienne et le Québec s'accordent sur la sélection par la province des immigrants de la catégorie économique, le réseau de bureaux à l'étranger est donc déjà sur pied. Après un épanouissement dans les années 1980, il connaîtra une restructuration drastique en raison de contraintes budgétaires dans les années 1990.

¹⁰¹ MIQ, Québec-Monde (Avril 1976)

Chapitre 6 : Existence d'un consensus politique sur les objectifs de l'immigration

Le Québec a une politique d'immigration comme il a une politique de l'environnement et une politique sociale : il n'est plus nécessaire que la question de l'immigration soit portée à l'agenda politique pour la légitimer. Eventuellement une mise à l'agenda peut conduire le politique à annoncer de nouvelles mesures. Dans le cas contraire, l'immigration québécoise continuera d'être gérée par l'administration sur la base d'un budget annuel, augmenté ou réduit selon la conjoncture économique et les rapports de force ministériels.

Contrairement à l'Europe, où la question de l'immigration suscite un débat politique vif et émotionnel, au Québec, comme au Canada, c'est un sujet dépolitisé. D'une part, il existe un fort consensus, sur le bilan globalement positif de l'immigration, ses objectifs et ses instruments ; d'autre part, c'est un thème sur lequel, sachant qu'ils n'y trouveront rien à gagner, les représentants des grands partis politiques répugnent à s'engager. Sauf crise et obligation de descendre dans l'arène, comme y fut contraint le Premier ministre libéral Jean Charest en 2007, le parti au pouvoir abordera l'immigration en termes de gestion. Il évitera d'en faire un sujet de politique. Inévitablement cela constitue une incitation pour les tiers partis à investir ce terrain abandonné. C'est ce qu'a tenté de faire l'Action Démocratique du Québec (ADQ). Après avoir triomphé, surfant sur la vague de la crise des accommodements raisonnables en 2007, ce parti, se retrouve laminé, une fois celle-ci affaissée fin 2008. Pour s'être trop investi sur ce thème, il a perdu sa crédibilité et pourrait ne pas y survivre.

L'effacement du politique s'appuie sur un large assentiment des acteurs sociaux et économiques.

Pour les représentants du monde économique et social, l'immigration ne constitue pas non plus un enjeu de compétition. La thèse de l'immigration fruit d'une politique clientéliste développée par Gary Freeman (1995) ne se vérifie pas au Québec. Contrairement aux Etats-Unis et dans une certaine mesure à l'Ontario, il est impossible d'identifier des lobbies ayant des intérêts concentrés, poursuivant des objectifs globaux en matière d'immigration et les défendant activement.

L'économie québécoise est avant tout dominée par de petites entreprises au degré d'organisation faible. Les syndicats de travailleurs de leur côté, professent une philosophie d'ouverture et d'accueil. Les positions sont donc loin d'être polarisées.

Dispersion des intérêts, absence d'enjeux et relative satisfaction par rapport à la gestion de l'immigration. Les représentants du monde économique et social que j'ai interviewés ont témoigné une adhésion globale à la politique d'immigration poursuivie par les gouvernements successifs. Ils

n'ont pas identifié de différences entre les options du gouvernement libéral et de l'opposition péquiste et ont exprimé leur satisfaction à ce que l'immigration soit gérée par un ministère « compétent ».

L'ouverture à l'immigration est professée dans le discours officiel des acteurs politiques et sociaux dominants. Ce consensus institutionnel est-il pour autant partagé par la population québécoise ? La crise des accommodements raisonnables de 2007 a montré que l'opinion publique demeure travaillée par des interrogations sur les effets de l'immigration.

6.1 Méthodologie employée pour étudier le positionnement des acteurs politiques et sociaux

Les acteurs politiques

Tel qu'indiqué dans le premier chapitre, j'ai procédé à l'analyse du discours des hommes politiques québécois en recourant à la méthode du « frame analysis ».

Mes matériaux de base sont les interventions à l'Assemblée nationale, les discours électoraux, les interviews aux médias et communiqués de presse, ainsi que trois interviews que j'ai conduites avec des porte-parole de l'opposition en matière d'immigration. L'étude a porté sur deux moments de la vie politique et trois occasions : les interventions de ces acteurs à l'automne 2007 sur la question des accommodements raisonnables, le plan triennal d'immigration, la campagne électorale de décembre 2008.

Utilisant la méthode du « frame analysis » j'ai cherché à identifier l'importance relative de la thématisation de l'immigration par rapport aux autres thèmes de la vie politique (thematic framing), le positionnement respectif des acteurs politiques (diagnostiques et pronostiques) sur les questions de l'immigration, de l'intégration et de la politique de sélection (position framing).

Les acteurs économiques et sociaux

J'ai procédé à des interviews qualitatives d'experts avec sept représentants des syndicats, du patronat, de chambres de commerce et des professions, des organismes de défense des immigrants, choisis en fonction de la représentativité de leur organisation, de leur intervention dans le cadre des consultations sur le plan triennal d'immigration et de leur position comme « expert » ou « acteur » au sein de leur organisation.

Les principaux thèmes couverts par mes interviews étaient les suivants :

- La place de l'immigration dans leurs combats et les intérêts qu'ils défendent
- Les objectifs qu'ils assignent à la politique d'immigration
- Leurs recommandations dans le cadre des consultations sur le plan triennal d'immigration

- La participation de leur organisation à des projets de partenariat en matière d'intégration ou de francisation
- Leur participation à d'éventuelles consultations sur les révisions de la grille de sélection
- Leur volonté/capacité d'intervention
- Leur connaissance du processus de sélection
- Leur satisfaction par rapport au processus de sélection
- Leurs relations avec les autorités politiques et l'administration en charge de l'immigration ou de l'intégration

6.2 L'immigration, un sujet dépolitisé parce qu'objet de consensus

Le chapitre précédent a montré comment l'élite politique québécoise est passée de la méfiance envers l'immigration, instrument fédéral de minorisation du peuple québécois, à la conviction que l'immigration est une carte à jouer pour renforcer la position du Québec.

La Loi 75, crée le ministère de l'immigration en 1968. Cette loi identifie les objectifs de l'immigration : contribuer à l'enrichissement du patrimoine socioculturel du Québec, à la stimulation du développement de son économie et à la poursuite de ses objectifs démographiques.

Le consensus politique s'appuie sur l'assentiment des électeurs et des partenaires sociaux. Martin Paquet¹⁰² a montré l'évolution des acteurs socio-économiques sur la question de l'immigration et le ralliement progressif de l'ensemble de la classe politique à la politique d'immigration. Au début des années 60, les syndicats sont encore peu favorables à immigration. Lors de son congrès de 1960, la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) vote une résolution demandant au gouvernement fédéral de restreindre l'immigration en raison du chômage et du risque d'exploitation par l'employeur¹⁰³. La Chambre de commerce souhaite au contraire développer l'immigration et sa promotion. Des courants politiques qu'on ne nomme pas encore « souverainistes » dénoncent la sélection des immigrants par le fédéral favorisant les anglophones.

Contrairement à l'Europe, l'immigration n'est pas au Canada et au Québec sujet de polémique mais objet de consensus. Ce qui explique en grande partie - l'autre étant la tradition de gestion administrative- que la gestion de la politique d'immigration soit largement abandonnée à l'administration. Ceci n'exclut en rien que ce consensus se heurte à des limites, en particulier lorsqu'il est question, non pas d'immigration, mais de défense du « fait français » ou de l'« identité québécoise ».

¹⁰² Martin Paquet, Vers un ministère québécois de l'immigration, 1945-1968, Société historique du Canada, 1997

¹⁰³ Ibid.

Dans la province francophone, ce consensus est renforcé par la volonté de s'appropriier les leviers de la politique publique, de déterminer ses critères propres de sélection des immigrants et de soutenir le « fait français ».

Objets du consensus

Le consensus entre les acteurs de la vie politique et socio-économique porte:

- sur l'immigration, source de dynamisme démographique et de développement économique
- sur l'opportunité d'avoir une politique d'immigration
- sur ses objectifs malgré des priorités différentes selon les acteurs : dynamisme démographique, besoins de main d'œuvre, fait français, dynamisme de la société/ ouverture au monde

6.3 L'immigration, un sujet dépolitisé parce que les grands partis politiques refusent de l'investir

6.3.1 Positionnement des partis québécois sur un échiquier politique

Pour un observateur européen, le spectre des partis politiques canadiens paraît bien peu excitant. Deux grands partis se disputent l'alternance au gouvernement. Un troisième gravite dans le système, parfois au centre, parfois à l'une de ses extrémités, qui n'est jamais très loin du centre. Ce « bipartisme et demi » est un héritage de l'empire britannique et de son scrutin uninominal majoritaire à un tour. Mode de scrutin qui prévaut aussi au Québec. La différence essentielle entre le Québec et le Canada étant que, depuis la disparition de l'Union nationale au début des années 1970¹⁰⁴, le Québec n'a plus de parti conservateur susceptible de disputer le pouvoir.

Ce n'est pas la dimension gauche-droite qui structure la vie politique mais la question constitutionnelle. Pour ou contre le maintien dans la Fédération canadienne, pour ou contre la souveraineté du Québec, tel est l'enjeu primordial. Un tiers parti, l'ADQ (Action démocratique du Québec) du populiste Mario Dumont s'est battu durant des années pour recentrer le débat politique sur des enjeux gauche-droite plus classiques. En vain, les législatives de décembre 2008 l'ont renvoyé à la portion congrue après son éphémère victoire de 2007.

« Le scrutin majoritaire uninominal à un tour est mortel pour les tiers partis » constate Denis Monière, professeur de sciences politiques à l'Université de Montréal et auteur de nombreux ouvrages sur le discours politique. 125 députés siègent à l'assemblée nationale représentant 125 circonscriptions. L'élus est celui qui dans une circonscription remporte la majorité des voix. Se faire élire lorsqu'on n'appartient pas à l'un des grands partis est une gageure difficile à remporter.

¹⁰⁴ L'Union nationale sort du parlement aux élections législatives de 1973 où elle ne remporte aucun siège. Elle végète ensuite à l'ombre des autres partis politiques jusqu'à sa dissolution officielle en 1989.

Depuis la disparition de l'Union nationale de l'Assemblée nationale (1973), l'alternance au pouvoir se fait entre le Parti libéral (PL) et le Parti québécois (PQ).

Le gouvernement libéral qui a été reconduit au pouvoir en décembre 2008 pour le troisième mandat de son chef Jean Charest a gouverné depuis durant les périodes suivantes : 1973-1976, 1985-1994 et à nouveau depuis 2003.

Le parti québécois a exercé le pouvoir de 1976 à 1985 et de 1994 à 2003.

L'ADQ, troisième parti, représentant de valeurs conservatrices, a connu son apogée durant la courte législature d'avril 2007 à décembre 2008, au cours de laquelle elle s'était imposée devant le Parti québécois comme la première opposition. En 2008 elle sort laminée des élections. L'ADQ n'a jamais participé à un gouvernement.

Un outsider, le mouvement « Québec-solidaire », émanation d'une gauche civique alternative, est parvenu à obtenir un siège à l'Assemblée nationale aux élections de décembre 2008 en réalisant 3,8% des suffrages.

Aux élections législatives du 8 décembre 2008, les partis politiques québécois ont remporté les suffrages suivants: Parti libéral 42 % des suffrages (66 sièges à l'Assemblée nationale), Parti québécois, 35 % (51 sièges), ADQ 16,4 % et 7 sièges (6 pourvus actuellement), Québec solidaire, 3,8% (1 siège). Le Parti libéral de Jean Charest a reconquis la majorité des sièges à l'assemblée après une législature minoritaire.

6.3.1.2 Les combats des partis

Le Parti libéral du Québec (PL ou PLQ) n'a pas de structure politique commune avec le Parti libéral canadien, même si leurs visions semblent de plus en plus proches depuis sa reprise en main par Jean Charest, dont la carrière politique a commencé à Ottawa. Jusqu'à la disparition de l'Union nationale (parti conservateur) de la scène politique québécoise, il se situait à gauche de celui-ci. La Révolution tranquille s'est faite sous son égide durant les deux gouvernements Lesage. Il a jeté à bas l'ancien régime conservateur lié à l'église, réformé et développé l'Etat québécois, nationalisé les ressources énergétiques et introduit l'Etat providence. Du fait de la disparition de l'Union nationale et de l'apparition du PQ sur sa gauche, le Parti libéral a progressivement glissé vers la droite. « Jean Charest tient un discours néo-libéral de centre droit. » diagnostique Denis Monière. Sur le plan des valeurs, le PLQ continue de revendiquer l'héritage moderniste de la Révolution sociale. En revanche, devenu le représentant des milieux d'affaires, il défend désormais le libéralisme économique et appuie le désengagement de l'Etat, sans toutefois remettre en cause le système social québécois. Sa philosophie

est nettement moins interventionniste que celle du PQ mais il reste également attaché aux acquis sociaux de la Révolution tranquille. Sur toutes les questions et notamment celles de l'immigration ou de l'intégration, il adoptera logiquement une position de moindre intervention de l'Etat. Depuis 1998 il est dirigé par Jean Charest, qui est également chef de gouvernement depuis 2003. Après une première phase activiste de promotion de la « réingénierie de l'Etat », le Parti libéral, minoritaire durant son deuxième mandat, a tempéré ses ardeurs de réforme de l'administration. Les économies budgétaires restent cependant à l'ordre du jour.

Le Parti Québécois (PQ). Son premier combat et la lutte qui le définit, est l'accession à la souveraineté. Le projet de souveraineté semble temporairement mis sur la glace, faute d'un soutien populaire suffisant, mais il reste l'objectif ultime. Pour l'heure, le PQ se contente donc d'appuyer toutes les mesures visant à donner plus d'autonomie et de compétences à l'Etat québécois et à combattre tout abandon de terrain vis à vis des autorités fédérales. Le PQ se proclame le défenseur du « fait français ». Sa conception de l'identité distincte de la Nation québécoise est à la base de la revendication souverainiste. Comme le Parti libéral, dont il s'est scindé en 1968 sur la question de la souveraineté, le parti québécois revendique l'héritage de la Révolution tranquille. Souverainiste alors que le PL est fédéraliste, le PQ se situe plus à gauche sur les questions de l'intervention de l'Etat et des politiques sociales. Il est favorable à une couverture sociale étendue et à l'intervention de l'Etat pour réguler les défaillances du privé. Sur les questions de société, il ne se distingue pas fondamentalement du PL. Il est « progressiste » et ouvert à la modernité des mœurs.

L'Action Démocratique du Québec (ADQ). « Epiphénomène » comme la qualifie le politologue Denis Monière ou acteur appelé à jouer un rôle durable la scène politique québécoise ? La question reste ouverte. Après un succès fulgurant en 2007, qui fit d'elle la deuxième opposition (41 députés) durant 17 mois, l'ADQ, laminée aux législatives de décembre 2008, a retrouvé avec six députés sa position d'outsider. Au lendemain de la débâcle, le populiste Mario Dumont, qui avait porté l'ADQ à bout de bras durant 15 ans, a quitté la scène politique. Le projet officiel de l'ADQ, était et demeure la proposition d'une « autonomie », un mi-chemin constitutionnel entre le fédéralisme et la souveraineté grâce à la promulgation d'une constitution québécoise. Issu comme le PQ d'une scission du parti libéral (1994) sur le thème de la souveraineté, il s'est retrouvé, contrairement au PQ, à incarner les valeurs conservatrices que ni le PQ ni le PL ne thématisaient.

« L'ADQ est un parti de centre droit, c'est-à-dire la gauche américaine » ironise le député Adéquiste Gérard Deltell, l'un de ses six représentants à l'Assemblée nationale. « L'ADQ a voulu ouvrir le champ à des débats autres que l'opposition entre fédéralisme et souveraineté ». Ce parti se définit, selon lui comme le défenseur de la famille. Sur le plan économique, il est libéral et hostile à l'interventionnisme. L'éphémère succès remporté par l'ADQ en 2007 est dû à la thématisation des enjeux culturels et religieux liés à l'immigration. Du jamais vu depuis l'extinction de la querelle

linguistique en 1977. Est-elle allée trop loin ? Depuis sa défaite les 6 députés rescapés n'ont de cesse de mettre en avant les origines immigrantes de trois d'entre eux et de se dédouaner de tout racisme.

6.3.1.3 L'électorat

A défaut de pouvoir situer les deux principaux partis sur un axe politique traditionnel droite-gauche, il peut être plus parlant d'identifier leur électorat. Les électeurs du Parti libéral se concentrent dans la région du Grand Montréal, ce sont les milieux d'affaires et les anglophones, clientèle quasi-captive pour ces derniers.

Par contraste, le Parti québécois est mieux représenté dans les régions. Ses électeurs se recrutent parmi les employés, les fonctionnaires et les petits entrepreneurs. Le vote anglophone lui est par définition aliéné. La majorité des membres des syndicats lui sont acquis. En 1995, à l'issue du second référendum sur la souveraineté, Jacques Parizeau, alors chef du PQ, profondément déçu par son échec à quelques voix près (50,6% de Non contre 49,4% de Oui) prononce une phrase malheureuse : « On a été battu par l'argent et le vote ethnique ». Dans quelle mesure était-ce vrai ? Les immigrants sont-ils plus enclins à voter pour le PL que le PQ ? Toujours est-il que depuis, les deux grands partis sont devenus attentifs au « vote immigrant ».

6.3.1.4 Les clivages

En dehors du clivage essentiel sur la question de la souveraineté, la différence majeure entre le PQ et le PL concerne l'intervention de l'Etat. Encore s'agit-il, toutes proportions gardées, plus de nuances que d'oppositions fondamentales. Dans la pratique les trois partis québécois revendiquent l'héritage de la Révolution tranquille et les acquis de l'Etat-providence québécois. Au pouvoir depuis 2003, le Parti libéral s'est bien fait l'avocat d'une réduction de dépenses budgétaires, de la rationalisation administrative et des partenariats avec le privé, mais sans aller jusqu'à remettre en cause la gestion par l'état des programmes sociaux. Fédéraliste (PL), « constitutionnaliste » (ADQ), ou souverainiste (PQ), les trois partis s'accordent aussi sur l'existence d'une « nation » québécoise « distincte » avec des nuances sur les moyens de la soutenir.

Le troisième clivage est celui de la question linguistique et de l'importance à donner au « fait français ». La philosophie qui anime les deux grands partis diffère, elle est interventionniste pour le PQ, plutôt adepte du « laissez-faire » pour le PL. Au bout du compte cela se traduit par des nuances dans les priorités budgétaires, plutôt que par des orientations opposées.

6.3.2 L'immigration, un thème non prioritaire

Dans son ouvrage consacré à la politique d'immigration canadienne, Freda Hawkins¹⁰⁵ constate le désintérêt des hommes politiques pour l'immigration et leur effacement au profit de l'administration. Cette analyse qui date de 1972 vaut aussi pour les hommes politiques québécois contemporains.

Entre 1977 (Loi 101 réglant la question de l'immigration cheval de Troie de l'anglicisation¹⁰⁶) et 2007 (crise des accommodements raisonnables) les deux grands partis s'abstiennent d'intervenir sur le thème de l'immigration. Ce qui en fait un tremplin idéal pour un tiers parti de l'opposition. Pour peu que se présente une « fenêtre d'opportunité » et qu'il sache l'exploiter. C'est ce qu'a fait l'ADQ, après avoir 13 ans végété comme one man party. En 2007 son chef, Mario Dumont, saisit l'occasion de surfer sur l'écho médiatique donné à la querelle des accommodements raisonnables pour l'amplifier.

Le Premier ministre libéral lui oppose d'abord la tactique de l'évitement. Jean Charest, souhaite moins que tout de se positionner alors qu'il planifie des élections. Pour y échapper, il institue une commission d'enquête. Les conclusions du rapport, délivré en mai 2008, seront largement ignorées mais la commission aura rempli son office de paratonnerre. Durant la tempête et jusqu'à la publication du rapport, le Parti québécois se gardera également de prendre position sur ce terrain glissant.

Les milieux d'affaires dont le PL est le plus proche, penchent en faveur d'une politique d'immigration plutôt expansive. Sur les questions d'intégration et de diversité, le PL s'est longtemps inspiré du multiculturalisme canadien en en promouvant une version édulcorée. Mais cette philosophie a été remise en question par le débat sur les accommodements raisonnables.

Le PQ évite également de thématiser l'immigration. D'un côté il revendique l'immigration comme instrument d'expansion du Québec et du soutien au fait français, de l'autre il est sensible au danger que l'immigration non francophone fait courir à l'« identité nationale » québécoise.

Les deux partis dominant à l'Assemblée et susceptibles d'alterner au pouvoir, partagent donc un commun intérêt à écarter l'immigration de l'agenda politique. Ils s'accordent pour en reléguer la gestion à l'administration. Significative à cet égard est la réaction d'un fonctionnaire que j'ai interrogé sur la prochaine réforme de la grille de sélection, qu'il considère remettre en cause l'intégrité de la sélection du Québec. Il doutait que l'opposition péquiste, pourtant sensible à ce thème, soit prête à s'investir et à rompre le pacte tacite de non thématisation de l'immigration.

Interrogé sur le large pouvoir réglementaire, dont dispose le ministre de l'Immigration, qui peut prendre la plupart des décisions concernant la sélection des immigrants sans consulter l'assemblée, le

¹⁰⁵ Freda Hawkins, *Canada and Immigration, Public policy and public concern*, Montreal (1972)

¹⁰⁶ La Loi 101 établit l'obligation pour les enfants d'immigrants à suivre une scolarité secondaire en français.

député de l'opposition péquiste, Camil Bouchard, ne voit pas lieu de s'effaroucher. Sur ces questions techniques, estime-t-il, la gestion n'en est que plus efficace !

Les clivages entre les deux principaux partis québécois se focalisent sur la question linguistique et incidemment celle du degré d'interventionnisme de l'Etat. L'objectif de « francisation » des immigrants est revendiqué par tous les partis mais tous n'y accordent pas la même priorité. Vitale pour le PQ, car au fondement de l'identité, elle revêt une importance moindre pour le PL, qui de surcroît doit ménager sa clientèle anglophone (par exemple sur la question de la francisation en entreprise).

Dans un contexte de surenchère électorale encore marqué par les échos des accommodements raisonnables, le Parti libéral annonce¹⁰⁷ à la veille des élections de l'hiver 2008 que les nouveaux immigrants devront désormais signer une déclaration d'« adhésion aux valeurs québécoises ». Un geste tactique qui visait clairement à couper l'herbe sous le pied à l'ADQ. La chef du PQ, Pauline Marois, avait tenté de séduire l'électorat en demandant que les nouveaux arrivants signent, non pas un contrat d'intégration, mais un engagement à se franciser¹⁰⁸.

Toutes tendances confondues, les personnalités politiques que j'ai interrogées ont considéré que le mode et les moyens de sélection des immigrants relevaient du « technique ». Elles s'avéraient connaître les grandes lignes mais nullement les « détails » des programmes de sélection. Plus ou moins d'arrimage aux besoins du marché du travail, l'importance de recruter une certaine part d'immigrants francophones sont des points sur lesquels PQ et PL peuvent avoir une philosophie différente, mais aucun des deux n'en fera son combat ! Pour ces deux partis l'immigration n'est pas un domaine de clivage mais de consensus.

Thèmes prioritaires du Parti libéral du Québec

Présentation du parti sur son site internet :

Sur son site internet le PLQ met en exergue les réformes dont le Québec lui est redevable : 1940, le droit de vote des femmes ; 1964, la création du ministère de l'éducation ; 1970, le programme d'assurance maladie ; 1974, le français langue officielle. Il énumère les dossiers sur lequel il s'investit : l'économie, la justice sociale, la santé. Rien qui, de près ou de loin, touche l'immigration ou l'intégration.

Campagne législative de l'automne 2008 :

¹⁰⁷ Projet une première fois évoqué par le Premier Ministre Jean Charest le 22 mai 2008 au lendemain de la publication du rapport Bouchard-Taylor

¹⁰⁸ Projet de loi 195 sur l'identité québécoise déposé et rejeté à l'Assemblée nationale en novembre 2008 à la veille des élections

La campagne législative de l'automne 2008 se résume essentiellement à des promesses d'investissement pour l'emploi dans les régions. Trois points cependant sont en relation avec l'immigration: l'annonce de la signature d'une entente bilatérale avec la France visant à faciliter la mobilité des travailleurs, le projet de faciliter l'accès à la résidence permanente des étudiants étrangers et des travailleurs temporaires pour les retenir au Québec et, la signature par l'immigrant d'une déclaration d'adhésion aux valeurs québécoises.

Thèmes prioritaires du Parti québécois (PQ)

Présentation du parti sur son site internet :

Son programme décline 6 thèmes : économie, environnement, famille, santé, éducation, souveraineté...

Il vise à aider, dans l'ordre, les travailleurs, les consommateurs et les entreprises.

Parmi les communiqués de presse, un concerne le 10^{ème} anniversaire de Camille Laurin, le « père » de la Loi 101, qui imposa le français dans les entreprises et rendit obligatoire la scolarisation des enfants d'immigrants dans les écoles de langue française. Dans un second communiqué, le PQ demande de restaurer des budgets alloués à des associations chargés de l'accueil des immigrants.

Pour le député Camil Bouchard, Porte-parole du PQ pour l'immigration en 2009, comme pour son prédécesseur, Martin Lemay, le MICC devrait exercer un leadership plus fort, avoir plus de poids parmi les autres ministères afin de coordonner les programmes d'accueil gérés par d'autres institutions.¹⁰⁹

Campagne législative de l'automne 2008 :

Ce fut une campagne peu saillante. En contrepoint de la déclaration d'adhésion aux valeurs québécoises proposée par le candidat libéral et Premier ministre sortant, la challenger péquiste, Pauline Marois, propose que les immigrants s'engagent plutôt à se franciser. Leur francisation serait un critère pour l'octroi des droits politiques passifs: l'élection à des mandats représentatifs. Le projet de loi 195, qui n'a pas été retenu à l'assemblée, prévoyait d'étendre l'obligation de donner des cours de français aux entreprises de moins de 50 employés.

Thèmes prioritaires de l'Action démocratique du Québec (ADQ)

Sur son site internet l'ADQ annonce se consacrer à six « dossiers » : « Autonomie et identité » (il s'agit de l'identité du Québec au sein de la Fédération canadienne), économie, famille, santé et sécurité publique.

¹⁰⁹ Interview du député Camil Bouchard en avril 2009, déclaration finale en Commission de la culture de Martin Lemay, le jeudi 11 octobre 2007

Rédigeant ma thèse pour une université européenne, je m'empresse d'ajouter que le dossier « sécurité » de l'ADQ ne fait aucunement référence à l'immigration. Il s'agit de sécurité en général et de peines judiciaires à l'encontre de récidivistes en particulier. Le principal point par lequel l'ADQ se démarque des deux autres partis est sa proposition d'un salaire pour les femmes au foyer.

Le programme électoral des élections législatives de 2008 : l'un des 12 points du programme a trait aux accommodements raisonnables et à la question de l'identité culturelle. L'ADQ propose une constitution qui énumérerait les valeurs du Québec.

La débâcle subie par l'ADQ aux élections de décembre 2008 et le départ subséquent de son chef historique ont généré un profond traumatisme. Il est intéressant de noter que le nouveau porte-parole de l'ADQ sur l'immigration n'a cessé de faire valoir sa propre origine immigrante (de la deuxième génération)¹¹⁰, ainsi que celle de deux autres députés, soit 50% du groupe parlementaire adéquiste. L'ADQ craint que son engagement dans la question des accommodements raisonnables lui colle à la peau au détriment des autres thèmes sur lesquels elle préférerait désormais se profiler.

6.3.3 Le positionnement des partis sur la francisation

La crise linguistique des années 1970 a permis au Parti québécois (PQ) de s'affirmer comme nouveau parti et de remporter les élections de 1976. Aujourd'hui encore, la question du « maintien du fait français » reste un des éléments principaux de clivage entre PQ et PL. Officiellement l'affirmation du fait français fait parti des objectifs de la politique du Québec, elle est revendiquée par tous. C'est aussi l'un des quatre défis énumérés par l'Enoncé de politique du Ministère de l'immigration (proclamé en 1990 par une ministre libérale).

Pour le PQ, l'enjeu est considéré comme vital, le fait français est le fondement et le ferment de la Nation qu'il cherche à conduire à la souveraineté. Pour le PL en revanche, le « fait français » n'est qu'une variable donnée de la vie politique québécoise à respecter. En période de restrictions budgétaires, les deux partis ne lui accorderont pas la même priorité. Alors que les niveaux d'immigration augmentaient au début des années 2000, les budgets de francisation n'ont pas suivi. Confronté aux feux des critiques et minoritaire de 2007 à 2008, le gouvernement libéral a annoncé depuis l'augmentation du budget pour les programmes de francisation. Le PQ souhaiterait étendre la Loi 101, qui prévoit des cours de français dans les entreprises de plus de 50 employés, aux PME. Ce à quoi le PL s'oppose au nom de la liberté d'entreprise¹¹¹.

¹¹⁰ Interview de Gérard Deltell, porte-parole de l'opposition adéquiste et allocution de celui-ci en assemblée parlementaire lors de l'étude des crédits du MICC en Commission de la culture, Journal des débats - Vol. 41 N° 4, 6 mai 2009

¹¹¹ Janvier 2008, la ministre libérale de la culture et des communications, Christine St-Pierre, fait valoir que les mesures d'extension de la francisation aux PME créeraient un cauchemar bureaucratique car 80 % des 240 000 entreprises québécoises comptent moins de 10 employés.

6.3.4 Positionnement des partis sur les volumes d'immigration dans le cadre du plan triennal

Tous les trois ans le gouvernement présente en Commission parlementaire différents scénarios de volumes d'immigration pour les trois prochaines années (plan triennal d'immigration). Les scénarios ne sont pas soumis au vote. Les partis expriment cependant leur position en commission parlementaire et en séance plénière.

Cinq scénarios pour le plan 2008-2010 ont été proposés par le gouvernement aux consultations de l'automne 2007 : une réduction de l'immigration (40 000 admissions en 2010), une stabilisation (46 000 admissions en 2010), une croissance « légère » (50 000 admissions en 2010), « moyenne » (55 000 admissions en 2010) ou « élevée » (60 000 admissions en 2010).

Le Parti libéral

Dans le cadre du plan triennal d'immigration, c'est le gouvernement libéral qui s'exprime et non le PL en tant que parti. Au terme des auditions parlementaires, la ministre de l'Immigration, Yolande James, conclut : « A la lumière des recommandations entendues au cours de ces travaux, nous croyons qu'une augmentation modérée des niveaux d'immigration est essentielle à notre développement économique et à la pérennité de notre société. »¹¹² Le Conseil des ministres retiendra finalement le 4ème scénario (55.000 admissions en 2010), soit une croissance substantielle.

Le Parti québécois

Il dénonce l'insuffisance des programmes de francisation et se prononce pour le scénario 3 de « croissance légère » (50 000 admissions en 2010).¹¹³

L'Action démocratique du Québec

L'ADQ conspue l'insuffisance des politiques d'intégration et demande un gel des niveaux d'immigration (à 46.000) pour un an. Après quoi une augmentation pourrait être débattue à nouveau.¹¹⁴

6.3.5 Les partis et les objectifs de la politique d'immigration

Ce sont des nuances, plus que des divergences qui distinguent les deux grands partis québécois. Nuances sur les priorités à accorder à chaque objectif de la politique d'immigration du Québec. Vingt ans et deux alternances après, les quatre « défis » énoncés dans l'Énoncé de politique par la ministre

¹¹² Déclaration finale en Commission de la culture de la ministre de l'immigration et des communautés culturelles, Yolande James, le jeudi 11 octobre 2007.

¹¹³ Déclaration finale en Commission de la culture du Porte-parole du Parti québécois pour l'immigration, Martin Lemay, le jeudi 11 octobre 2007.

¹¹⁴ Déclaration finale en Commission de la culture de la Porte-parole de l'ADQ pour l'immigration, Catherine Morissette, le jeudi 11 octobre 2007.

de l'Immigration libérale de l'époque¹¹⁵, définissent toujours les objectifs d'immigration. Stimuler l'économie par l'apport en main d'œuvre qualifiée, revitaliser la démographie, soutenir le « fait français ». Ce sont les trois objectifs qu'énumèrent spontanément tous les hommes politiques.

On note cependant un infléchissement du discours sur l'immigration avec l'arrivée au pouvoir du Parti libéral en 2003. La nouvelle ministre de l'immigration, Michelle Courchesne assigne à la sélection des travailleurs qualifiés l'objectif spécifique de combler les besoins en main d'œuvre, alors qu'auparavant l'immigration vise au soutien à l'expansion économique d'une manière plus générale.

Le PQ dans l'opposition se mobilise toujours pour demander plus de moyens pour la francisation et garde l'œil rivé sur des indicateurs tels que la part des immigrants connaissant le français. L'ADQ insiste dans son discours sur les capacités d'accueil de la société québécoise et du marché du travail.

6.4 La crise des accommodements raisonnables, un retour de l'immigration à l'agenda politique ?

En apparence la crise des accommodements raisonnables vient contredire l'analyse d'une dépolitisation du thème de l'immigration. Il convient donc de lui consacrer un éclairage spécial.

La crise des accommodements raisonnables ou la réapparition du sentiment de précarité chez la majorité

Notion juridique, l'accommodement raisonnable désigne un arrangement entre deux partenaires conclu en dérogation à la règle, afin d'atténuer les effets d'une discrimination. Il a pour but d'accommoder le bénéficiaire dans la mesure où les autres (la majorité) ne sont pas lésés. Il s'applique essentiellement pour faciliter la participation à la vie communautaire et professionnelle de minorités comme les handicapés, les femmes enceintes, mais aussi le cas échéant les minorités culturelles ou religieuses.

Fin 2006 la presse québécoise s'alarme d'une série d'accommodements (ou plutôt de cas présentés comme tels) liés aux pratiques religieuses de diverses communautés de Montréal. Un centre de fitness est amené à givrer ses vitres pour préserver la pudeur des écoliers hassidiques voisins ; le port du kirpan (petit poignard traditionnel sikh) est autorisé dans des écoles ; des piscines rompent la règle de la mixité à certaines heures... Montant au créneau le leader populiste de l'ADQ dénonce l'« aplaventrisme » des autorités. A ses yeux, l'accommodement fait figure de concession arrachée à la majorité. Et la succession de ces « concessions », entérine une dangereuse perte de terrain, une menace pour la majorité.

¹¹⁵ MCCI, Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration, 1990. Les « défis » identifiés par l'Énoncé sont : le redressement démographique, la prospérité économique, la pérennité du fait français, l'ouverture sur le monde.

Ces faits divers de la vie communale acquièrent une dimension politique, quant en janvier 2007 le conseil municipal de la petite commune d'Hérouxville (1300 habitants) se pique de rédiger un « code de conduite » à l'intention des immigrants potentiels. Ce code interdit entre autres, la lapidation et l'excision des femmes ou l'immolation par le feu. Le monde entier braque ses projecteurs sur Hérouxville au grand embarras du gouvernement québécois. Le 8 février, à mois de deux semaines des élections, le Premier ministre institue la Commission d'enquête sur les accommodements raisonnables.

Rétrospectivement, l'étude montre que les années 2006 et 2007 n'ont pas connu de recrudescence particulière dans la pratique des accommodements. Pourtant soudain la presse s'enflamme et la majorité s'interroge : la politique d'ouverture aux « diversités culturelles » va-t-elle trop loin ? Pour la première fois depuis le débat linguistique qui a marqué la fin des années 1970, on en vient à s'interroger sur les conséquences de l'immigration. Cette fois, il ne s'agit plus de la préservation de la suprématie de la langue française mais des « valeurs » culturelles en général.

Institution d'une commission d'enquête pour éviter au gouvernement de prendre position

Sachant qu'il a tout à perdre en prenant position sur ce thème et que sa politique d'intégration risque d'être remise en cause, et ne voulant prendre aucun risque à la veille des élections, le Premier ministre libéral court-circuite le débat politique en convoquant une commission d'enquête. Durant plus de six mois, la Commission Bouchard-Taylor (15 experts conduits par un philosophe et un juriste) sillonne le Québec (17 villes, 16 régions) pour entendre s'exprimer la vox populi en auditions publiques. Pour qui se trouve de passage au Québec durant cette période, le spectacle revêt parfois des accents surréalistes. Dans ces forums tenus le soir sur les places publiques, tout un chacun peut venir exprimer ses angoisses, témoigner des pratiques du voisinage ou suggérer des mesures à prendre. Les « sages » de la commission interviennent parfois pour modérer les propos et prennent des kilomètres de notes. En mai 2008, les élections passées, la fièvre retombée, la commission accouche d'un rapport dans l'indifférence générale. Elle préconise une plus grande ouverture des Québécois à la réalité de la diversité culturelle et plaide pour une division stricte entre les institutions, qui sont laïques, et le domaine privé, où s'exerce librement l'expression des croyances religieuses.

Le jour même, le Premier ministre libéral, qui entre temps a été reconduit au pouvoir mais dans un gouvernement minoritaire¹¹⁶, proclame haut et fort le maintien du crucifix au Parlement et annonce que les nouveaux immigrants devront désormais signer un engagement d'adhésion aux valeurs québécoises !

Bilan du débat sur les accommodements raisonnables

¹¹⁶ Aux élections législatives du 26 mars 2007 le Parti libéral obtient 48 sièges, l'Action Démocratique du Québec 41 et le Parti Québécois 36.

Beaucoup de Québécois se demandent un an après si la question de la diversité culturelle méritait une telle mise en scène théâtrale. Certains analystes estiment que la catharsis nationale a permis de crever l'abcès en laissant s'exprimer les frustrations des Québécois. D'autres, comme le philosophe Daniel Weinstock¹¹⁷, craignent que ce long débat n'ait engendré des émanations toxiques et s'inquiètent de voir les « frontières du dicible » repoussées.

Durant une décennie, depuis la malheureuse phrase du chef péquiste Jacques Parizeau sur le referendum perdu en raison « de l'argent et du vote ethnique », le questionnement sur la relation immigration-identité était devenu tabou en politique. « La période 1995-2005 est une décennie d'ouverture de la part des politiques, qui cherchent à ouvrir la société québécoise aux communautés. » Toutefois note Daniel Weinstock, « jamais le débat, même au plus fort de la crise, n'a remis en cause le consensus sur l'apport positif de l'immigration »¹¹⁸.

Un avant et un après ?

Avant la crise des accommodements il était licite de s'interroger sur l'impact potentiel de la diversité culturelle mais seulement sur le plan de la préservation du « fait français ». Les débats sur les accommodements ont montré l'existence d'un malaise plus diffus portant sur l'identité culturelle, une dimension sciemment occultée par les élites politiques libérales et péquistes, qui ont alterné au pouvoir depuis la fin des années 1960. Le succès (éphémère) de l'Action démocratique du Québec (ADQ), nouveau parti conservateur aux accents populistes, repose sur l'investissement de ce nouveau créneau. En 2007, l'ADQ, jusque là marginalisée remporte 30,8% des voix et 41 sièges à l'assemblée, plus que le parti québécois. Dix-huit mois plus tard l'effervescence retombée, l'ADQ chutera à sept députés (six en 2009). Dorénavant la dimension culturelle fait partie du défi que pose l'immigration à l'identité québécoise. La réaction tacticienne du Premier ministre libéral au lendemain de la publication du rapport sur les accommodements ne s'explique pas autrement. La crise des accommodements a montré que la société québécoise majoritaire demeure habitée par la hantise de minorisation.

6.5 Conclusion

En temps normal, l'immigration n'est pas un sujet de débat politique ; elle se gère. La « crise des accommodements raisonnables » a cependant révélé que l'angoisse identitaire des Québécois n'a pas été définitivement jugulée par le règlement de la question linguistique. Elle peut renaître et investir de nouveaux champs comme la culture et les « valeurs ». Cette crise révèle qu'au delà du discours officiel favorable à l'immigration, l'opinion publique est beaucoup plus ambiguë. « J'ai eu toute ma vie des commentaires et des blagues sur mon activité de fonctionnaire à l'immigration », relève cet ancien conseiller du ministère de l'Immigration, qui a joué un rôle actif dans la sélection des immigrants

¹¹⁷ Interview du philosophe Daniel Weinstock, avril 2009

¹¹⁸ Ibid.

économiques. « Avant, l'immigration c'était « les maudits français » ; insensiblement c'est devenu une population de plus en plus « diverse » de la population majoritaire québécoise en terme de religion ou proximité culturelle. Les gens s'interrogeaient ».

En temps ordinaire les deux principaux partis monopolisent l'espace politique public et font barrage au débat sur l'immigration. Parti libéral et Parti québécois s'opposent en particulier à établir un lien entre immigration et identité culturelle. C'est ce créneau qu'a investi le parti populiste ADQ durant l'année 2007. Populiste par sa rhétorique, sa revendication à « dire tout haut ce que les gens pensent tout bas », à exprimer les angoisses taboues ou conspuer « l'aplaventrisme » des autorités devant les minorités, l'ADQ n'est pourtant pas assimilable à ce que l'on identifie pudiquement en Europe sous le vocable de « populiste », les partis d'extrême droite. L'expression ouverte du racisme ou de la xénophobie reste un tabou au Québec, comme dans le reste du Canada. L'ADQ ne propose aucune définition ethnique de la nation et ne plaide pas pour une « préférence nationale ».

A aucun moment, même au plus fort du débat sur les accommodements raisonnables, il n'a été question d'enrayer l'immigration ou de redéfinir les objectifs de la politique d'immigration et ses instruments. Le questionnement a porté sur l'identité québécoise et incidemment la menace ou le défi que présente pour la majorité l'ouverture à la diversité culturelle. Aucun parti politique, pas même l'ADQ, ne s'est prononcé pour une baisse des niveaux d'immigration. Pour illustrer l'abîme entre les cultures politiques européenne et canadienne sur le thème de l'immigration, rien ne me semble plus parlant que cette différence sémantique : au Québec (et au Canada) le nouvel arrivant est un immigrant (destiné à devenir un futur citoyen), en Europe il est un « étranger », un vocable inconnu du débat électoral canadien.

Chapitre 7 : Existence d'un consensus social sur les objectifs de l'immigration

Pour Freeman, les démocraties libérales poursuivent des politiques d'immigration de type clientéliste : les décisions prises reflètent les intérêts de la clientèle électorale du parti au pouvoir¹¹⁹.

Freeman applique à la politique d'immigration la théorie des intérêts développée par James Wilson (1980) : si les lobbies ont des intérêts concentrés et un fort degré d'organisation, ils se mobiliseront et défendront ceux-ci avec plus de succès que si leurs intérêts sont diffus et leur organisation faible¹²⁰.

D'après Freeman dans les pays traditionnels d'immigration, employeurs et communautés immigrantes ont des intérêts « concentrés », qui les poussent à appuyer une politique d'ouverture à l'immigration, tandis que les intérêts des syndicats à restreindre les flux migratoires ne sont que diffus. Par conséquent les intérêts des employeurs et des communautés immigrantes prévalent.

Si la théorie de Freeman trouve à s'appliquer à la politique d'immigration américaine, en particulier du fait du rôle exercé par les lobbyistes auprès des parlementaires américains et, parce que la politique d'immigration américaine est essentiellement réglementée par des lois. Tel n'est pas le cas de la politique québécoise.

D'une part, la culture politique québécoise porte à regarder toute manifestation de collusions d'intérêts avec une extrême méfiance ; d'autre part, la politique d'immigration québécoise a été régie en grande partie par des décrets gouvernementaux et ministériels ou bien par des directives internes au ministère de l'Immigration et non par des lois. Les lois passées se limitaient la plupart du temps à réaménager le texte original en fonction des changements advenus : entrée en vigueur d'un nouvel accord bilatéral, modification de la dénomination du ministère ou bien entérinement d'un processus mis en place par le règlement interne.

Le tissu économique québécois est en grande partie (à près de 80%) constitué par les petites et moyennes entreprises (PME), qui sont relativement peu « organisées ». Par ailleurs, rien ne prouve que les dirigeants de ces PME considèrent l'apport migratoire comme un intérêt vital. Les études

¹¹⁹ “The typical mode of immigration politics, therefore, is client politics, a form of bilateral influence in which small and well organized groups intensely interested in a policy develop close working relationships with those officials responsible for it. Their interactions take place largely out of public view and with little outside interference. Client politics is strongly oriented toward expansive immigration policies”. P. 886 in “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States

Gary P. Freeman” in *International Migration Review*, Vol. 29, No. 4 (Winter, 1995), pp. 881-902

¹²⁰ “Immigration tends to produce concentrated benefits and diffuse costs, giving those who benefit from immigration greater incentives to organize than persons who bear its costs.” p. 885, *ibid*.

économiques font plutôt état d'un comportement « frileux » dans l'embauche des immigrants par les PME québécoises.

Enfin, sur le plan de l'organisation, les employés et travailleurs représentés par les grandes centrales syndicales sont singulièrement mieux pourvus que les employeurs. Cela tient au fait que les PME québécoises ne sont pas organisées en groupes d'intérêts, tandis que les grandes entreprises ont des intérêts et une représentation qui se fait à l'échelle du Canada ou de l'espace Nord-américain et non à celle du Québec.

Les communautés immigrantes

Si le ministère de l'Immigration utilise le vocable de « communautés culturelles » pour désigner les immigrants originaires d'autres contrées que d'Europe francophone, cela n'implique nullement que ces groupes se réclament d'une appartenance culturelle spécifique, et moins encore, qu'ils se mobilisent pour faire entendre des revendications communes. Dans son étude sur la politique d'immigration fédérale Freda Hawkins¹²¹ souligne que la représentation exercée par certains groupes des communautés sur le ministère de l'immigration se concentre sur le traitement de quelques cas spécifiques. De la même façon, en dehors d'interventions ponctuelles, il semble impossible d'identifier un mouvement communautaire qui exercerait sur les hommes politiques québécois, le ministère de l'immigration ou les institutions, une pression continue, ou bien qui chercherait à mettre en avant des objectifs particuliers. Dans le cadre de la comparaison avec les Etats-Unis, il convient de noter que le « lobbying » des milieux communautaires américains concerne avant tout l'immigration familiale, principale source d'immigration du pays. Au Québec, la catégorie d'immigration la plus importante est constituée par l'immigration économique (65% des entrées en 2008). La réunification familiale ne représente 19% de l'immigration.

7.1 Les syndicats et l'immigration

Le Québec compte quatre fédérations syndicales regroupant des centaines de syndicats de métiers : ce sont, par ordre d'importance, la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ, environ 500 000 membres), la Confédération des syndicats nationaux (CSN, environ 300 000 membres), la Centrale des syndicats du Québec (CSQ, 170 000) et la Centrale des syndicats démocratiques (CED, 70 000). Ces organisations sont les principales représentantes du monde social. Il convient de noter qu'aucune d'entre elles ne représente les fonctionnaires de l'immigration. Professionnels et techniciens du ministère de l'Immigration sont syndiqués dans des organismes propres à la fonction publique.

Fortement engagées sur le plan politique durant les années 1960 dans la contestation contre le gouvernement conservateur de Maurice Duplessis, les grandes centrales syndicales ont soutenu les

¹²¹ Freda Hawkins, *Canada and Immigration, Public policy and public concern*, Montreal (1972)

réformes de l'Etat conduites par le gouvernement de la Révolution tranquille. Elles ont ensuite connu une phase de radicalisation politique à la fin des années 1960 et enfin, un recentrage sur les revendications salariales dans les années 1970. Depuis les années 80, les syndicats québécois ont opté pour une approche moins contestataire du système économique et un nouveau modus de collaboration en milieu du travail. Leur engagement se veut plus social et moins politique¹²².

En termes de nombre d'adhésions et de popularité, les syndicats québécois jouissent d'une position enviable mais leur influence sur les décisions gouvernementales est faible. Partenaires formellement consultés dans le cadre de forums sur la politique publique québécoise, ils ne disposent que d'une écoute mesurée, traditionnellement plus faible auprès des gouvernements libéraux que péquistes.

Les syndicats revendiquent leur indépendance politique et ne sont affiliés à aucun parti. Toutefois la FTQ, la CSN et la CSQ ont apporté régulièrement leur soutien au Parti Québécois, se reconnaissant mieux dans son engagement en faveur de l'Etat providence, quand le Parti Libéral prônait progressivement le désengagement de l'Etat. Par ailleurs, la FTQ et la CSN ont suivi le PQ sur la question de la souveraineté. Pour la FTQ, il s'agit d'un soutien de conviction s'appuyant sur une adhésion largement majoritaire de ses membres, désormais partagé par la direction, au projet souverainiste. Sans franchir le pas de l'engagement formel sur la question de la souveraineté, la Centrale des syndicats du Québec continue de soutenir la politique sociale du PQ. Le milieu du travail québécois partage l'idée d'appartenance à une société qui serait distincte du reste du Canada, non seulement par sa culture, mais aussi par l'importance de l'Etat providence. Le champ d'action des fédérations syndicales québécoises est limité au Québec¹²³.

La Fédération des travailleurs du Québec (FTQ, environ 500 000 membres et 44% des syndiqués) embrasse toutes les branches de l'économie. Elle domine le secteur privé mais est également largement représentée dans le secteur public. Historiquement c'est la plus engagée sur le plan du combat social. Elle affiche pleinement son positionnement souverainiste. Dans le cadre de l'intervention en milieux du travail, elle s'investit particulièrement dans le soutien de la francisation en entreprises.

La Confédération des syndicats nationaux (CSN, environ 300.000 membres) regroupe neuf fédérations implantées dans les services publics (santé et services sociaux, administration) et privés (hôtellerie) ainsi que dans le monde industriel (construction, métallurgie, papier). L'essor de la CSN est lié à celui de l'administration publique dans les années 60, elle reste le premier syndicat parmi les fonctionnaires. Par contraste la Centrale des syndicats du Québec (CSQ, 170.000 adhérents) représente le milieu de

¹²² Jacques Rouillard, Histoire du syndicalisme québécois (1989)

¹²³ "Rapprocher les lieux du pouvoir": The Québec Labour Movement and Québec Sovereignism, 1960-2000
Ralph P. Guntzel, Labour / Le Travail, Volume 46: Special Millenium Issue (Fall/Automne 2000)

l'éducation. En 2000 l'ex-Centrale de l'enseignement du Québec s'est réformée et ouverte aux métiers de la santé et du secteur public.

Fruit d'une scission de la CSN, la Centrale des syndicats démocratiques (CSD) se veut « libre de toute attache politique » et incarnation d'une démocratie syndicale menée par « les travailleurs et travailleuses de la base ». Elle regroupe environ 70 000 adhérents.

Jusqu'à la fin des années 1960, les syndicats demeurent réticents à une trop grande ouverture des vannes migratoires. En 1960, la FTQ vote des résolutions demandant au gouvernement fédéral de restreindre l'immigration en raison du chômage et du risque d'exploitation par l'employeur¹²⁴.

Dans la société québécoise contemporaine, le préjugé de l'immigrant « voleur de job » véhiculé dans les années 60 n'a plus cours. C'est au contraire la pénurie de main d'œuvre qui fait office de spectre depuis la fin des années 1990. Du coup les syndicats ont lâché du lest. Ils ont aussi changé de philosophie. Pour le plus important d'entre eux, la FTQ, un tournant se dessine en 1979. Ses membres lui donnent le mandat d'intervenir pour promouvoir l'intégration en milieu du travail et développer la francisation. Depuis la FTQ a développé des programmes d'intervention et des campagnes de sensibilisation.

Pour Dominique Savoie, Directrice du service de la recherche de la FTQ, l'arrivée en masse d'immigrants ramène la FTQ à ses origines et ses premiers objectifs: s'engager pour la défense des plus vulnérables. « Pas une convention collective n'est négociée qui ne contienne une clause contre la discrimination ». Il s'agit de « faire en sorte que les personnes qui arrivent au Québec soient traitées en Québécois. Pour cela il faut qu'on y mette les moyens ». Pour elle, l'intégration implique l'apprentissage de la langue et des règles de fonctionnement de la société.

La représentation des immigrants dans les syndicats

Il n'existe pas de chiffres officiels. Le décompte est d'autant plus malaisé qu'il supposerait de définir jusqu'à combien d'année de présence on reste immigrant ! Par ailleurs, les nouveaux arrivants exerçant pour un temps plus ou moins long des activités précaires sont rarement syndiqués. On constate néanmoins une forte concentration d'immigrants (qui se double parfois d'une concentration ethnique) dans les métiers faiblement rémunérés de l'hôtellerie, de la construction, de la plasturgie, du textile et de la santé. La CSN particulièrement implantée dans ces branches de l'économie revendique « 15 à 20% de membres immigrants ou issus des communautés culturelles ». Une proportion certainement supérieure à celle des autres centrales.

¹²⁴ Martin Paquet, Vers un ministère québécois de l'immigration, 1945-1968, Société historique du Canada (1997)

7.1.1 Positionnement et participation des syndicats à la définition de la politique d'immigration

J'ai considéré le positionnement sur la question de la politique d'immigration en me référant aux sites internet des syndicats (en mai 2009), à leur participation aux consultations parlementaires sur les niveaux d'immigration pour le plan triennal 2008-2010¹²⁵ et aux mémoires déposés en 2007 sur le Plan triennal et, pour certains d'entre eux, sur les accommodements raisonnables. Par ailleurs, j'ai conduit des interviews avec la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ).

Les points saillants des interviews conduites et de l'étude documentaire sont les suivants :

- Implication dans le processus de consultations publiques et intervention en milieu du travail mais peu d'influence directe sur les décisions politiques
- Le consensus et la solidarité dominant dans les positionnements des quatre centrales malgré leur concurrence
- Nulle part l'immigration n'arrive au premier plan parmi les combats des syndicats
- Deux enjeux concernant l'immigration sont jugés importants : la francisation en entreprise et l'intégration en milieu du travail.

7.1.1.1 Les syndicats et la question de l'immigration tels qu'ils se présentent sur leurs sites internet en mai 2009

La Fédération des travailleurs du Québec (FTQ). Dans son dossier internet « La francisation des entreprises, une responsabilité partagée », la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) décrit de façon exhaustive son engagement historique pour la francisation. « La loi 101, précise-t-elle dans une brochure, a fait des syndicats les chiens de garde de la francisation ». La FTQ y annonce que « la francisation des entreprises au Québec sera nécessairement un combat sans fin »¹²⁶.

Confédération des syndicats nationaux (CSN). Les communiqués disponibles sur le site internet de la Confédération des syndicats nationaux portent exclusivement sur des interventions ponctuelles de la CSN et sur des négociations sectorielles en cours. Le reste du site est aménagé pour donner de l'information pratique sur l'organisation. Le site ne présente pas de « dossiers » et ne traite nulle part de questions liées à l'immigration. La CSN a protesté en mars 2008 contre la réduction des effectifs du ministère de l'Immigration.

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) définit ainsi sa mission : « promouvoir et défendre les intérêts économiques, professionnels et sociaux des membres qu'elle représente ». Il met l'accent en particulier sur la défense des droits de certains groupes : les femmes, les gays et lesbiennes mais pas

¹²⁵ Depuis le plan triennal de 1992-1994, la pratique des consultations publiques sur les niveaux d'immigration s'est établie. Le ministre de l'Immigration présente différentes options de volumes d'immigration en commission parlementaire et invite les représentants de la société civile et des milieux socio-économiques à exprimer des recommandations. La décision sur les objectifs d'immigration est prise en Conseil des ministres.

¹²⁶ FTQ, Une histoire, une langue, un avenir, Novembre 2007

les immigrants ou les communautés culturelles. Tous les communiqués et mémoires rédigés sont consacrés à l'éducation et à la santé.

La Centrale des syndicats démocratiques (CSD). Parmi les 17 sujets d'engagement de la CSD figure « le français au travail ». Pour la CSD, « le pouvoir d'attraction du français, même amplifié par l'application des lois linguistiques, est insuffisant pour assurer la francisation des milieux de travail » et assure donc de son soutien à la francisation en entreprise. À part cela, aucun autre texte n'aborde les thèmes de l'immigration ou de l'intégration.

Synthèse : L'immigration n'est jamais directement thématisée sur les sites internet des quatre centrales. La CSD et la FTQ déclarent soutenir la francisation. La FTQ indique une intervention active par des programmes de francisation et d'intégration en entreprise.

7.1.1.2 L'intervention des syndicats sur les thèmes socio-économiques liés à l'immigration (à partir d'une recherche internet sur les prises de position en 2008 et 2009 et des positions exprimées lors des consultations sur le plan triennal d'immigration)

La francisation, un engagement qui unit syndicats et Parti québécois

Dans la presse et l'opinion publique, la proposition de loi 195 lancée par la chef du PQ, Pauline Marois¹²⁷ a été reçue avec scepticisme. La FTQ et la CSN ont positivement accueilli l'une des motions visant à étendre l'obligation des certificats de francisation aux entreprises comptant entre 25 et 50 employés. La CSN apprécie également l'idée de créer une obligation légale pour le gouvernement d'investir dans la francisation des immigrants¹²⁸. En revanche les syndicats semblaient réticents à emboîter le pas au leader du PQ sur la question de la citoyenneté¹²⁹.

L'arrimage de la sélection des immigrants au marché du travail

Une étude de l'économiste et statisticien Jean Renaud¹³⁰ qui a fait grand bruit et a été par la suite corroborée par de multiples enquêtes sur l'intégration sur le marché du travail, établit que les nouveaux immigrants ont plus de difficultés que les Québécois et que leurs prédécesseurs à trouver un travail, et plus encore, un travail correspondant à leurs compétences. Les difficultés d'obtention d'un emploi sont corrélées à l'appartenance ethnique : immigrants d'origine maghrébine, africaine et asiatique mettent plus longtemps à trouver du travail.

¹²⁷ Proposition de loi qui n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale, elle prévoyait d'instaurer un contrat de francisation pour les immigrants et l'extension de la francisation en entreprise.

¹²⁸ TQS (chaîne d'information canadienne), Déclaration de Claudette Carbonneau, Présidente de la CSN, le 30 octobre 2007

¹²⁹ La proposition de projet de loi 195 prévoyait aussi d'obliger les immigrants et les Canadiens des autres provinces qui s'installent au Québec, à apprendre le français pour avoir le droit de se présenter aux élections provinciales, municipales et scolaires.

¹³⁰ Jean Renaud et Tristan Cayn, Un emploi correspondant à ses compétences? - Les travailleurs sélectionnés et l'accès à un emploi qualifié au Québec», 2006 et 2001. RENAUD, J., Gingras, L., Vachon, S., Blaser, C., Godin J.-F., Gagné, B. Ils sont maintenant d'ici! Les dix premières années au Québec des immigrants admis en 1989, Collection Études, recherches et statistiques, Les Publications du Québec 236 p.

A partir de cette étude les acteurs socio-économiques ont commencé à s'interroger sur la question des critères socio-économiques de sélection des immigrants. Faut-il ou non privilégier la sélection d'immigrants dont la formation professionnelle correspond aux « emplois en pénurie » ou bien au contraire miser sur leur faculté d'adaptation sur la base de diplômes moins spécialisés ?

Parmi les syndicats les opinions sont partagées. Pour la CSQ, auditionnée en Commission parlementaires sur les niveaux d'immigration : « Pour palier à la situation d'exclusion dont sont souvent victimes les personnes immigrantes, il apparaît prioritaire d'assurer une meilleure correspondance entre les besoins de main-d'œuvre et les critères de sélection, tout en facilitant la reconnaissance des diplômes et des compétences des personnes sélectionnées. » Par ailleurs la CSQ se montre consciente des limites de l'arrimage : « Un des bémols que, nous, on soulevait, c'est de faire attention, dans cette sélection-là où, à certains moments, c'est tellement pointu qu'il y a le risque qu'il y ait un problème. ...il y a un équilibre, à faire entre la spécialisation et en même temps la polyvalence de ces travailleurs... Je crois qu'il faut surveiller la nouvelle grille qui a été mise en place, mais c'est d'arriver à l'équilibre entre une spécialisation mais en même temps une polyvalence envers ces travailleurs-là... »¹³¹

La FTQ se montre encore plus sceptique sur l'arrimage de la sélection aux demandes d'emploi. « Les changements rapides du marché du travail et le temps nécessaire au processus d'immigration rendent difficile la coordination entre la sélection des personnes immigrantes et les prévisions que le gouvernement effectuent concernant les besoins de main d'œuvre »¹³². A propos de la grille de sélection : « Il est important de reconnaître ses limites et de développer d'autres outils pour favoriser l'intégration des personnes immigrantes sur le marché du travail »¹³³. Dans tous ces mémoires, la FTQ insiste sur l'importance du facteur francisation, sans pour autant intervenir directement sur la question de sa pondération idéale dans la grille de sélection.

Les centrales syndicales se font les avocats d'un politique de discrimination active ou d'incitation à l'emploi des immigrants. La CSN demande de favoriser l'embauche des immigrants et des personnes des communautés et réclame une intervention gouvernementale pour y inciter les employeurs¹³⁴. A quoi la CSQ fait écho en recommandant plus d'énergie de la part du MICC¹³⁵.

¹³¹ Audition en Commission de la culture le 20 septembre 2007

¹³² FTQ, Mémoire présenté devant la Commission de la culture sur la planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010, septembre 2007

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Audition en Commission de la culture le 20 septembre 2007

¹³⁵ Ibid.

7.1.2 Participation des syndicats au processus de consultations publiques

sur le plan triennal d'immigration et aux consultations sur les réformes de la grille, participation à la mise en œuvre des programmes de francisation ou d'intégration

En dehors des consultations parlementaires triennales sur les volumes d'immigration et le cas échéant, les consultations extraordinaires (consultations parlementaires sur les accommodements raisonnables en 2007), les syndicats ne sont pas directement associés aux décisions prises en matière d'immigration. Ils ne participent pas aux discussions sur les modifications de la grille de sélection, ni à la redéfinition des domaines de formation en demande. Par ailleurs n'étant pas impliqués, mes interlocuteurs syndicaux ignoraient la plupart du temps les détails des mécanismes de sélection de la grille québécoise.

Les syndicats interviennent de façon marginale et indirecte dans la politique d'immigration en participant à la mise en œuvre des programmes gouvernementaux portant sur l'intégration et la francisation en milieu de travail.

Ainsi la FTQ, qui s'est donné le mandat de soutenir la francisation dans le milieu du travail, s'avère jouer le rôle de relai du gouvernement, puisqu'elle organise au sein des syndicats qu'elle fédère, des campagnes d'information et de sensibilisation sur la francisation et l'intégration. Par ailleurs elle soutient l'organisation de cours de français en entreprises, si possible avec la coopération des employeurs (partie des cours dispensés sur le temps de travail). Pour ces activités la FTQ reçoit des subventions du MICC.

Les responsables de ces programmes sont en relations régulières avec le secteur « intégration » du MICC, auxquels ils délivrent des rapports d'activité.

Il existe donc une coopération entre syndicats et gouvernement, ayant pour but la francisation et l'intégration en milieu du travail. Les syndicats, FTQ en tête, dénoncent l'investissement insuffisant du gouvernement québécois et réclament plus de moyens.

Les syndicats et les consultations parlementaires de 2007 sur les niveaux d'immigration pour 2008-2010

Les trois principaux syndicats, la FTQ, la CSN et la CSQ ont déposé des mémoires puis été auditionnés en commission parlementaire le 20 et 21 septembre 2007. La CSD n'a pas participé à ces consultations.

Les volumes d'immigration

FTQ, CSN et CSQ, les trois centrales qui ont déposé un mémoire et pris part aux consultations se prononcent en faveur du même « scénario 3 de croissance légère ». Toutes soulignent de prime abord

que les volumes d'immigration ne constituent pas l'enjeu principal et que la hausse des niveaux d'immigration doit être accompagnée de mesures d'intégration et de francisation. La CSQ suggère de dédramatiser la question du déclin démographique¹³⁶.

Les doléances

Ces consultations publiques sont l'occasion pour les intervenants de faire passer des messages. Les syndicats ont exprimé leurs inquiétudes concernant la réduction des budgets affectés à l'intégration et à la francisation dans le milieu du travail.

La FTQ dénonce dans son mémoire les contradictions présentes entre le discours gouvernemental de soutien à la francisation et à l'intégration et les coupures budgétaires pratiquées¹³⁷. La CSN fait remarquer : « Puisque le nombre total d'immigrants a aussi augmenté, le nombre de personnes qui ne parlent pas le français est aussi plus élevé »¹³⁸. Avec la CSQ, la CSN déplore la difficile intégration sur le marché du travail des travailleurs qualifiés, du fait des entraves à la reconnaissance des diplômes étrangers.

Les recommandations

FTQ, CSN et CSQ, les trois syndicats qui ont participé aux consultations recommandent de renforcer la francisation sur le marché du travail et demandent au gouvernement d'y consacrer des ressources additionnelles.

Par ailleurs la CSN se montre soucieuse d'informer les immigrants sur les caractéristiques de la société d'accueil et notamment sur le fait français et de familiariser la société d'accueil avec la réalité migratoire¹³⁹.

Synthèse : Des interviews conduites, comme des prises de position exprimées durant les consultations sur le plan triennal d'immigration, il ressort que les centrales syndicales ne sont pas associées à la détermination des critères de la grille de sélection et qu'elles ne considèrent pas qu'une telle intervention relèverait de leur mandat. Par ailleurs, leurs experts ignorent les détails du processus de

¹³⁶ « Nous considérons que l'immigration ne peut pas être la seule solution au déclin démographique que répète constamment le gouvernement pour justifier un ensemble de politiques publiques ». Daniel Lafrenière, vice-président de la CSQ en audition en Commission parlementaire de la culture sur les niveaux d'immigration pour 2008-2010, le 20 septembre 2007.

¹³⁷ FTQ, Mémoire présenté devant la Commission de la culture sur la planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010, septembre 2007

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ « Une attention toute particulière doit être apportée pour renseigner adéquatement sur les exigences et les pratiques du marché du travail, sur les codes et les façons de faire de même que sur la langue, la culture et les valeurs communes du Québec. Il doit aussi mettre en place des mesures de sensibilisation de l'ensemble de la population pour contrer les préjugés, l'ignorance, la discrimination, laquelle n'est pas toujours faite consciemment. » Denise Boucher, vice-présidente à la Confédération des syndicats nationaux, audition en Commission de la culture le jeudi 20 septembre 2007

sélection. Les organismes représentant le monde du travail se montrent sceptiques sur l'impact de leurs mémoires et l'écoute qui y sera donnée.

La participation des syndicats aux consultations triennales sur les volumes d'immigration semble plus tenir du rituel que l'implication réelle. Les enjeux sont minces. Tous les syndicats qui se sont prononcés ont souligné que la question des volumes n'était pas l'enjeu principal. Aucun ne considère l'immigration comme un dossier prioritaire. Cependant la francisation, et incidemment l'intégration en milieu du travail, sont des préoccupations fortes. Les syndicats, et en particulier la FTQ, s'investissent sur cette « cause » aussi bien dans leurs mémoires que par un travail en entreprise, qui peut prendre la forme de projets subventionnés par le gouvernement. Sur certains projets liés à la francisation et l'intégration en entreprise, les organisations syndicales se trouvent être prestataires de services et relais de la politique gouvernementale.

Toutefois, même à ce niveau, l'ampleur des projets et l'intensité des relations restent marginales. Les ministères de l'Emploi et de la Solidarité sociale, celui de la Santé et des Services sociaux ou encore celui de l'Éducation, sont des interlocuteurs et partenaires bien plus importants que le MICC pour les syndicats.

7.2 Les organisations économiques et professionnelles et l'immigration

Les chambres de commerce, chambres professionnelles et regroupements d'intérêts locaux ou « nationaux » (couvrant le Québec) sont nombreux et leur influence diverse. Cette dispersion n'est pas compensée par un « intérêt concentré » quant à l'ouverture à l'immigration.

Je me suis attachée à l'étude du positionnement des organisations qui ont déposé un mémoire et qui ont été auditionnées en Commission de la culture à l'occasion des consultations triennales sur les volumes d'immigration pour 2008-2010. Pour mon étude j'ai retenu les organismes qui jouissent d'une certaine représentativité dans leur domaine, ont des relations de coopération avec le ministère de l'Immigration ou encore, émergent par les recommandations faites dans leurs mémoires.

J'ai donc choisi d'interviewer des représentants du Conseil du Patronat du Québec (CPQ), de la Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain (CCMM), du Conseil Interprofessionnel du Québec (CIQ).

Le Conseil du Patronat du Québec (CPQ)

Les prises de position du CPQ émergent par les accents mis sur la concurrence internationale en matière de recrutement de main d'œuvre et par son appel clair à une augmentation conséquente des niveaux d'immigration. C'est le seul organisme à avoir opté pour « le scénario 5 de croissance élevée

». En audition parlementaire le président du CPQ prend soin toutefois de souligner que le volume en chiffres n'est pas la grande affaire et qu'il importe plus à ses yeux de sélectionner en fonction des besoins de la main d'œuvre¹⁴⁰.

Parmi tous les sujets sur lesquels l'organisme de représentation du patronat québécois intervient, l'immigration est reléguée très loin sur la liste des priorités¹⁴¹. Comme pour ses interlocuteurs syndicaux, l'emploi, la gestion sociale du travail, les taxes sont jugés primordiaux. Si le CPQ participe aux consultations sur le volume d'immigration, c'est essentiellement pour porter sur la place publique la question de la « pénurie de main d'œuvre »¹⁴².

Pas plus que les syndicats, le CPQ n'a été consulté sur les questions de modification de la grille de sélection ou sur la liste des formations en demande de cette grille. N'employant que 12 personnes, le CPQ ne dispose pas des compétences et des ressources qui lui permettraient d'intervenir, avoue l'expert interviewé. Une des raisons pour lesquelles, selon lui, le dossier immigration est si peu prioritaire, c'est justement parce qu'il fait consensus. « Déterminer si les volumes d'immigration annuels s'élèveront à 45.000 ou 55.000 est un enjeu plutôt réduit », estime-t-il¹⁴³.

Le représentant du CPQ souligne les différences de perspectives entre le Conseil du patronat qui représente les intérêts des groupes canadiens, voire internationaux et les syndicats, dont l'horizon est le Québec. Ceci explique en partie que la CPQ ait peu d'intérêt à se mobiliser pour la francisation des immigrants.

Le CPQ n'a pas de relations de partenariat avec le MICC. Il serait cependant trop rapide d'en conclure que les milieux d'affaires sont dénués d'influence sur les orientations du MICC. Plusieurs mesures, trahissent une écoute certaine de leurs doléances. Parmi toutes les options envisagées par le ministère de l'Immigration pour revigorer la francisation en entreprise, le gouvernement libéral a opté pour la moins contraignante pour les entreprises, le « crédit d'impôt », s'opposant à toute pénalisation des entreprises réfractaires. La dernière réforme de la grille de sélection va dans le sens d'un arrimage aux besoins en main d'œuvre. L'augmentation de l'immigration temporaire du travail répond également aux souhaits des milieux d'affaires.

¹⁴⁰ « Au fond, nous, on n'a jamais considéré entre le 45 000 et le 60 000 comme étant, disons, l'élément, là, absolument crucial. L'élément crucial pour nous, c'est que ceux qui sont sélectionnés puissent correspondre aux besoins de la main-d'œuvre québécoise, donc une grille d'analyse et de sélection qui soit souple et qui corresponde aux besoins du Québec. » Allocution en commission de la culture de Michel Kelly-Gagnon, président du Conseil du patronat du Québec dans le Journal des Débats, Cahier n°10, 25 septembre 2007, pages 1-10M

¹⁴¹ Interview de Youri Chassin, Conseiller au CPQ et rédacteur du mémoire de la CPQ sur le plan triennal 2008-2010, le 30 avril 2009

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Interview de Youri Chassin, Conseiller au CPQ, mai 2009

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM)

Le « Grand Montréal » accueille plus de 80% des immigrants en dépit des efforts entrepris depuis des années pour inciter les immigrants à se tourner vers les régions. Sur le plan de l'immigration, Montréal est en compétition avec les deux autres pôles économiques et régionaux que sont Toronto et Vancouver. A ce titre la Chambre de commerce de Montréal constitue un groupe d'intérêt important sur la question de l'immigration.

Comme le CPQ, la CCMM met l'accent sur les pénuries de main d'œuvre annoncées. Elle préconise le quatrième scénario, de croissance « moyenne » (objectif de 55 000 admissions en 2010).

Contrairement au Conseil du patronat, qui dit n'être engagé dans aucune modalité de coopération formelle ou informelle avec le MICC, la CCMM participe à des projets co-subsctionnés par le MICC et à ce titre collabore régulièrement avec des fonctionnaires de la section intégration du ministère.

Pas plus que les autres partenaires économiques, la CCMM n'est associée aux modifications de la grille de sélection et des domaines de formation. La CCMM est concernée par la question de la rétention des gens d'affaires et des étudiants et travailleurs temporaires. Elle plaide comme le CPQ pour un plus fort arrimage de la sélection aux besoins en main d'œuvre.

L'expert interviewé observe qu'un « changement de culture est entrain de s'opérer au sein du MICC. Une plus grande attention est portée à la dimension économique, les relations avec les milieux économiques sont meilleures ». « Tranquillement la dimension économique s'impose » fait-il valoir. A ma question, « depuis quand ? », il répond « 4-5 ans »; ce qui correspond à l'arrivée au pouvoir du Parti libéral de Jean Charest.

Comme la Fédération des Travailleurs du Québec (FTQ), la CCMM sert de relai d'information entre le ministère de l'immigration et les entreprises. « Entre ministères et entreprises les relations sont souvent déficientes », note le représentant de la CCMM¹⁴⁴.

D'autres organismes de défenses d'intérêts économiques ont également participé aux consultations et déposé des mémoires, je ne les mentionnerai pas lorsque les plaidoiries, doléances et recommandations sont similaires à celles exprimées précédemment. L'intervention des représentants des milieux d'affaires a souvent porté sur le programme de sélection des investisseurs (critiqué pour sa faible envergure et les taux désastreux de rétention des investisseurs sélectionnés) et sur les travailleurs temporaires.

¹⁴⁴ Interview de Sylvain Bouffard, Directeur politique de la CCMM, avril 2009

Montréal International, organisme parapublic, dont la vocation est d'attirer des investissements à Montréal, plaide pour des mesures permettant la rétention des travailleurs temporaires.

Le Comité d'adaptation de la main-d'œuvre pour personnes immigrantes (CAMO-PI) met l'accent sur les difficultés de la reconnaissance des diplômes et les conséquences négatives sur l'intégration.

Le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ)

Cet organisme regroupe les 45 ordres professionnels réglementant 51 professions. Le Conseil interprofessionnel exerce d'une part une activité de lobbyiste, puisque son mandat est de faire valoir les intérêts de ses membres, les professionnels des métiers régis. D'autre part il est un partenaire important du MICC, avec lequel il a signé des ententes de collaboration.

Un des obstacles majeurs à l'intégration des immigrants sur le marché du travail est la difficile reconnaissance des diplômes et qualifications acquis à l'étranger. Or la loi confie aux ordres professionnels, conjointement représentés par le CIQ, le mandat de délivrer un titre donnant le droit d'exercice de professions régies. Seul le titulaire d'une autorisation délivrée par un ordre professionnel aura le droit d'exercer une profession régie au Québec. Pour ceux qui font leurs études au Québec, l'obtention du titre n'est qu'une formalité administrative, pour les autres, c'est un parcours d'obstacles épuisant¹⁴⁵.

Les ordres professionnels sont accusés de freiner par leurs pratiques restrictives l'intégration des immigrants. La réalité est un peu plus complexe. Certes le réflexe corporatif visant à la préservation du *numerus clausus* sous l'argument de la qualité de formation n'a pas disparu. Cependant une partie croissante des métiers régis est frappée par la pénurie de main d'œuvre et les difficultés de recrutement (essentiellement les métiers de la santé et des services sociaux). C'est pourquoi les professions régies tendent à s'ouvrir à la reconnaissance des diplômes étrangers.

Le problème de la reconnaissance des diplômes des immigrants s'est intensifié ces dernières années à mesure que le volume d'immigrants qualifiés sélectionnés croissait ; la part des diplômés augmentant également. Selon le CIQ environ 4 000 immigrants ont déposé des demandes de reconnaissance de diplômes en 2007 contre 1 000 environ en 2001.

Sensible à la pression des employeurs, qui plaident pour une reconnaissance rapide des titres, le MICC a passé des ententes de collaboration avec le CIQ. Le ministère informe les candidats à l'immigration

¹⁴⁵ Les ordres professionnels ressortissent du gouvernement provincial. Pour les responsables fédéraux de la politique d'immigration, dénués de moyens d'ingérence dans ce domaine, la reconnaissance des diplômes des immigrants constitue un casse-tête. L'Australie pour qui cette compétence relève de l'autorité fédérale a réglé la question en exigeant de ses candidats à l'immigration la reconnaissance préalable de leurs diplômes.

à l'étranger sur les conditions d'exercice des métiers régis et favorise les démarches de reconnaissance avant l'entrée au Québec. Il presse les ordres professionnels d'accélérer et de simplifier les procédures de reconnaissances des diplômes étrangers. Les progrès sont lents, du fait de l'insuffisance des ressources financières affectées, mais aussi de la multiplicité des partenaires impliqués (universités et collèges, ministère de l'Éducation et ministère de l'Emploi).

Le Conseil interprofessionnel a refusé de se prononcer sur les volumes d'immigration, estimant que cette question ne relevait pas de sa compétence. « Qu'on en accueille 30.000 ou 60.000, ce qui compte c'est d'avoir les ressources » commente Jean-François Huot, son directeur général, en audition à la commission de la culture¹⁴⁶.

Parmi les partenaires socio-économiques du MICC, le CIQ fait figure d'acteur privilégié puisqu'il est associé, bien que de façon marginale, à la définition de la liste des domaines de formation en demande. La grille de sélection des immigrants de 2006 accorde des points supplémentaires à certains « domaines de formation ». Ceux qui promettent « de bonnes perspectives d'emploi ». Quand la demande de travail est supérieure à l'offre et qu'aucune réglementation professionnelle ne vient entraver l'exercice du métier par l'immigrant.

Le CIQ a-t-il eu une influence sur le design de la grille de sélection de 2006 ? L'expert du CIQ consulté s'enorgueillit d'avoir convaincu le MICC d'accorder un pointage plus favorable aux formations de niveau collégial.

7.3 Les représentants des immigrants

La Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI) est un organisme chargé, non pas de la représentation socioculturelle des immigrants, mais de la défense de leurs droits auprès des institutions.

Créée en 1979, la Table de concertation fédère une centaine d'organismes délivrant des services aux immigrants (conseil pratique et information, soutien juridique, matériel, parrainage, solidarité). Elle est leur porte-voix et l'interlocuteur privilégié du MICC. La TCRI ne travaille pas directement avec les immigrants, elle défend les positions de ses associations-membres, réalise des études sur les activités de ces organismes et se fait souvent la critique des politiques du MICC, n'hésitant pas à saisir les médias pour obtenir une plus forte audience.

En même temps, la TCRI est un partenaire privilégié de la section intégration du MICC. C'est elle qui défend les dossiers de demandes de subventions pour des projets gérés par ses membres. Certains de

¹⁴⁶ Journal des débats, Cahier n°11, 26 septembre 2007, pages 1-11

ses propres projets sont directement financés par le MICC. Son statut de représentant des immigrants lui donne un droit à l'information sur les programmes du MICC. Par rapport aux acteurs socio-économiques étudiés précédemment, la TCRI se démarque parce qu'elle a le mandat de s'intéresser à l'immigration. Ce mandat couvre l'immigration humanitaire, volet sur lesquels les autres partenaires sociaux n'interviennent pas.

Participation de la TCRI à la consultation parlementaire sur les niveaux d'immigration

Les consultations triennales sur les volumes d'immigration en commission parlementaire offrent au TCRI une tribune pour dresser le bilan de la politique publique du Québec.

Dans son mémoire sur le plan triennal la TCRI exprime les recommandations suivantes :

- Que le MICC produise régulièrement un bilan de l'intégration.
- Que soit lancée une campagne nationale d'information et de sensibilisation auprès de la population québécoise sur l'apport de l'immigration et le processus de sélection.

La TCRI critique les restrictions budgétaires au MICC et dénonce le « détournement » des fonds fédéraux alloués à l'intégration vers d'autres ministères.

Sur la question des volumes, la TCRI refuse de donner un chiffre idéal mais se prononce en faveur d'une hausse progressive permettant d'atteindre les 25% représentants le poids démographique du Québec. Soit une hausse conséquente.

La TCRI, qui est le seul organisme fédérant les associations d'immigrants, remplit-elle son rôle de lobbyiste favorable à l'ouverture des vannes, comme le voudrait la théorie développée par Freeman ? « Ce n'est pas sa vocation », commente son directeur.¹⁴⁷ « Nous maintenons également que l'immigration n'est pas la solution magique aux problèmes démographiques et de pénurie de main d'œuvre anticipés pour le Québec, mais qu'elle fait partie intégrante des solutions. »¹⁴⁸. La TCRI s'engage sur l'accueil des réfugiés plutôt que sur le recrutement des immigrants économiques.

7.4 Conclusion sur la participation des partenaires sociaux à la définition de la politique d'immigration

Groupes d'intérêts

Bien qu'ils participent rituellement au jeu des consultations, les organismes socio-économiques exercent individuellement un rôle mineur sur les orientations et les mesures prises par le ministère de l'Immigration. Ce rôle marginal correspond de leur part à un intérêt peu aiguisé. Pour aucun d'eux, à l'exception de la Table de concertation, l'immigration n'est un dossier prioritaire.

¹⁴⁷ Interview Stephan Reichhold, directeur de la TCRI, avril 2009

¹⁴⁸ TCRI, L'immigration et l'intégration au Québec : Trop peu et bien tard, il faut agir ! Mémoire relatif à la planification de l'immigration 2008 - 2010 au Québec, Septembre 2007

A l'occasion des consultations sur le plan triennal d'immigration, certains ont exprimé une préférence pour un scénario de volume d'immigration mais tous ont souligné l'importance prépondérante des ressources investies dans l'accueil (services de francisation et d'intégration). De nombreux organismes ont envoyé un mémoire sans se prononcer sur les niveaux d'immigration¹⁴⁹. En termes de mémoires déposés, les consultations de 2007 ont suscité un intérêt très supérieur aux précédentes. Comment l'interpréter ?¹⁵⁰

La conjoncture politique y est pour beaucoup. Au moment des consultations, en septembre 2007, la Commission Bouchard-Taylor sur les accommodements raisonnables poursuit ses propres auditions publiques. Pour les grands représentants sociaux, se soustraire à l'exercice aurait pu être perçu comme une démission, surtout lorsqu'ils sont associés à des programmes financés par le MICC. Mais surtout, les consultations offrent à ces organismes une plateforme leur permettant de délivrer un message. Le Conseil du patronat et la Chambre de commerce de Montréal y ont trouvé l'occasion d'alerter l'opinion publique sur la pénurie imminente de main d'œuvre, le Conseil interprofessionnel du Québec, accusé de freiner la reconnaissance des diplômes des immigrants, a saisi l'occasion de se disculper en explicitant la complexité du processus. La Fédération des travailleurs a plaidé une nouvelle fois pour la francisation en entreprise. Tous ont demandé au MICC d'investir plus de moyens dans l'intégration et (sauf la Chambre de commerce) dans la francisation des immigrants

C'est plus des accents différents que des oppositions, qui séparent les acteurs sociaux. La seule véritable dissonance concerne la francisation, priorité numéro 1 pour le syndicat FTQ, alors que la CCMM ou le CPQ y voient plutôt une mesure contre-productive dans le contexte de la concurrence internationale pour le recrutement des meilleurs talents. Les avis divergent aussi sur la question de l'arrimage de la sélection des immigrants à la demande des employeurs. Faut-il réviser le processus de sélection de manière à coller à la demande de main d'œuvre à court terme ou bien parier sur l'adaptabilité des diplômés. Le débat n'est pas nouveau mais le positionnement des milieux économiques en faveur d'un arrimage un peu plus net que par le passé.

D'entrée de jeu, chaque organisme a rappelé l'apport positif de l'immigration pour souligner la perspective du déclin économique, les milieux d'affaires entonnant plus fort que les autres un couplet sur l'imminente pénurie de main d'œuvre. Il paraît important de souligner que ces consultations se sont tenues en septembre 2007, avec des rapports déposés entre juillet et août, alors que la fièvre des accommodements raisonnables commençait juste à retomber. Ce contexte a pu modérer les appels à

¹⁴⁹ Selon le décompte statistique de la porte-parole de l'opposition adéquate, Catherine Morissette, « 9 % des groupes ayant déposé des mémoires, soit six sur 65, ont choisi le scénario d'une augmentation importante des taux, tandis que 7 %, cinq sur 65, ont choisi le scénario 4 d'une hausse moyenne, alors que 12 %, huit sur 65, choisissaient le scénario 3 et que 4 %, trois sur 65, le scénario 2. »

¹⁵⁰ Quand le plan triennal a été rendu public en mars 2009 et que le gouvernement a dévoilé son choix de 55.000 immigrants en 2010, la nouvelle n'a suscité aucun écho de la part des médias et aucune réaction des organismes socioéconomiques.

des volumes d'immigration plus élevés de la part des milieux d'affaires. D'un autre côté, la crise financière ne s'était pas encore abattue, permettant aux syndicats d'adopter une position peut-être plus généreuse qu'elle ne l'aurait été en 2009.

FTQ, CSN, CSQ, Chambres de commerce, tous ces organismes participent à des projets ayant trait à l'intégration ou à la francisation en milieu du travail et sont à ce titre des partenaires du MICC. Les relations avec le ministère se concrétisent par des rencontres avec des fonctionnaires de la section intégration chargés de superviser les projets. Le calendrier de ces rencontres se limite en règle générale à la remise des rapports de suivi des projets.

Ces organismes socio-économiques ne sont pas consultés lors des réflexions sur les réformes de la grille de sélection ou de la révision des listes de domaines de formation de la grille. Seule la collaboration du Conseil Interprofessionnel est requise pour établir les listes des domaines de formation qui donnent des points supplémentaires à l'examen de sélection des immigrants. Les relations entre le MICC et la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI) sont plus intenses, mais elles portent exclusivement sur l'intégration. La TCRI, pas plus que les autres organismes, n'est un partenaire pour la sélection.

L'écoute accordée aux partenaires sociaux par le ministère de l'Immigration a-t-elle changé dans les dernières années ? Au moment de l'alternance politique en 2003 ? Aucune des personnes interviewées n'a identifié de tournant majeur. L'expert de la Chambre de commerce note une plus grande sensibilité aux questions économiques. La FTQ, plus proche du Parti Québécois (opposition) par ses positions sur les questions sociales et constitutionnelles, identifie un changement de ton entre le premier gouvernement libéral de Jean Charest (2003-2007) et le second minoritaire (2007-2008): le dialogue est devenu plus détendu. Affaire de climat et non de fond. Tous sont sans illusion sur la portée de leurs interventions en consultations publiques.

A l'égard du ministère de l'Immigration, les commentaires les plus souvent entendus se réfèrent d'une part à sa faiblesse politique (un petit ministère en termes d'effectifs et de budgets, des ministres juniors) et d'autre part à l'expertise des fonctionnaires avec lesquels ils collaborent. Certains déplorent la trop faible visibilité du ministère, en particulier en ce qui concerne la politique d'intégration. Pour les organismes socio-économiques, le ministère reste un partenaire mineur. Les projets mis en œuvre en collaboration avec les ministères de l'emploi et de l'éducation sont, en nombre comme en termes de budget, d'une autre envergure.

On peut conclure de ce chapitre à l'existence d'un consensus institutionnel sur l'apport global de l'immigration à la société. Les représentants du monde socio-économique soutiennent la politique

d'immigration active pratiquée par le Québec. Doit-on pour autant en inférer l'existence d'un consensus dans l'opinion publique? La crise des accommodements raisonnables (voir 6.4) a signalé pour le moins l'existence d'un malaise. Il n'empêche que le discours politique et social dominant est foncièrement favorable à l'immigration.

3ème partie : objectifs et manufacture de la politique de sélection des immigrants

Chapitre 8 : Spécificité de la politique de sélection québécoise, les objectifs de la sélection des immigrants économiques

Comme les autres pays ou régions d'immigration dotés d'une politique de recrutement actif, le Québec considère l'immigration comme un levier de sa politique démographico-économique. Elle doit pallier au déficit annoncé de main d'œuvre provoqué par l'arrivée à l'âge de la retraite des enfants du baby-boom et rajeunir la pyramide démographique. De surcroît l'immigration au Québec joue un rôle dans le maintien de l'équilibre démo-linguistique par rapport au reste du Canada et du continent américain.

Sur le plan théorique, les analystes distinguent les politiques de recrutement de travailleurs qualifiés fondées sur l'offre d'emploi (donc sur la demande des employeurs du pays d'accueil) et celles dont la sélection repose sur le profil des immigrants (donc de l'offre d'immigration internationale).

Les premières, pratiquées le plus souvent dans le cadre de programmes ponctuels mis en œuvre en Europe mais aussi aux États-Unis, tandis que les secondes relèveraient de l'arsenal des « pays traditionnels d'immigration ». Toutefois comme le constate Papademetriou¹⁵¹, les pratiques sont, dans les faits, de plus en plus convergentes. Ainsi certains pays d'Europe s'ouvrent timidement à l'expérience des permis à points (Royaume-Uni ou République tchèque), tandis que l'Australie et le Canada ont révisé récemment leur processus de sélection pour rétablir le lien entre admission et réponse à la demande d'emploi. Sur ce plan, le Québec, bien qu'il s'engage partiellement sur cette voie, demeure une exception. La grille de sélection révisée de 2009, tout en facilitant la sélection des immigrants qualifiés dans des domaines en pénurie de main d'œuvre, ne fait pas de la formation une condition d'acceptation. Au contraire le Québec continue de recruter des immigrants sur la base du profil général d'adaptabilité au marché du travail et à la société québécoise.

8.1 Objectifs de la politique d'immigration du Québec

Invité en octobre 2002 à un forum de réflexion du John Deutsch Institute sur les politiques de sélection, Yvan Turcotte, alors sous-ministre adjoint à l'immigration, chargé des remarques finales de son panel s'étonne :

¹⁵¹ Demetrios G. Papademetriou, *Selecting Economic Stream Immigrants through Points Systems*, MPI, Migration Information, May 2007

“We did not talk about what I would call the social consciousness or, should I say, the national consciousness that is needed to continue and carry on with an open immigration policy. This kind of consciousness should be the very basis of such a policy”¹⁵².

Rien n’est plus commun en ce début de XXI^{ème} siècle que les programmes de sélection à points ou à critères pour gérer le recrutement de travailleurs qualifiés. La résistance du voisin américain fait figure d’exception. Le « modèle » canadien patenté en 1967 a essaimé en Australie et en Nouvelle-Zélande, il inspire désormais aussi des pays européens. La République tchèque a importé certaines caractéristiques, la Grande-Bretagne et l’Irlande aussi, l’Autriche et la France y songent.

A première vue, les critères retenus sont universels : formation, expérience professionnelle, éventuellement capacités linguistiques et âge. La politique d’immigration québécoise se distingue cependant par son ambition : elle ne vise pas seulement à sélectionner une force de travail sur mesure pour répondre aux « pénuries d’emploi » et à recruter des contribuables au régime des retraites, elle cherche à élargir le club de la « société distincte » et de la « Nation québécoise ». Le constat ironique de Max Frisch : « On a fait appel à de la main d’œuvre, ce sont des hommes qui sont venus » résume pertinemment l’immigration européenne des années 60 et la philosophie qui l’anime à nouveau dans les années 2000 ; il est trop réducteur pour s’appliquer au Québec. La province francophone requiert des nouveaux arrivants plus que leurs bras et leur savoir-faire. Le Canada, l’Australie et les autres pays, que Freeman classe parmi les « traditional settler countries », se différencient des Etats européens parce qu’ils tablent sur l’incorporation permanente de futurs citoyens. Pourtant leurs politiques de sélection ne visent qu’une intégration au marché du travail. En dehors du Québec, seul Israël, dans un contexte qui n’est guère comparable, semble poursuivre une politique de sélection dont la visée va au-delà de la dimension économique.

L’Art. 3. a de la Loi sur l’immigration au Québec édicte que la *sélection* a pour objet de « contribuer à l’enrichissement du patrimoine socio-culturel du Québec, à la stimulation du développement de son économie et à la poursuite de ses objectifs démographiques ». La loi fédérale canadienne attribue les mêmes objectifs globaux à sa politique d’*immigration* mais elle n’assigne pas ce rôle à la *sélection* des immigrants indépendants. Au contraire l’article 12.2 de la loi fédérale restreint la portée de la sélection canadienne à la dimension économique. « La sélection des étrangers de la catégorie « immigration économique » se fait en fonction de leur capacité à réussir leur établissement économique au Canada ».

L’intégration visée par la sélection du Québec est globale et pluridimensionnelle : économique (sélection de personnes dont le profil professionnel et la formation laissent présager l’intégration au

¹⁵² Son allocution est reprise dans Canadian Immigration Policy for the 21st Century, Charles M. Beach, Alan G. Green and Jeffrey G. Reitz (eds.), 2003

marché du travail), linguistique (sélection d'immigrants « connaissant le français »), démographique (l'âge et la situation familiale sont des critères importants) et culturelle (liée à la langue et à la « capacité d'accueil » du Québec).

8.2 Spécificité des objectifs de la sélection québécoise ; en quoi ils se distinguent des objectifs poursuivis par les autres pays traditionnels d'immigration

Un des buts de cette thèse est de démontrer que la politique du Québec se distingue de celle des autres pays traditionnels d'immigration. Les objectifs du Québec sont plus ambitieux parce que les enjeux sont considérés comme plus importants. La politique canadienne d'immigration doit permettre de soutenir la croissance économique et démographique, ainsi que de remplir les engagements humanitaires internationaux. La politique d'immigration québécoise a pour mission rien de moins, que de renforcer le poids démographique du Québec au sein du Canada et de préserver le « fait français », élément constitutionnel de son identité distincte. Sans oublier les objectifs plus classiques de croissance économique et de redressement démographique.

Le plus grand pays d'immigration, les Etats-Unis, est dépourvu de véritable politique d'immigration fédérale. Ce n'est que tardivement que le Canada, autre pays traditionnel d'immigration, pionnier de l'abandon des discriminations raciales (1962) et inventeur du système de sélection à points (1967) a défini les objectifs de sa politique d'immigration. La loi (fédérale) de 1976 assigne pour la première fois quatre objectifs à la politique d'immigration canadienne : démographique, économique, sociale et humanitaire. Le Québec commence à prendre en main sa politique d'immigration à partir de l'accord bilatéral de 1978¹⁵³. Il se dote alors immédiatement de sa première grille de sélection et de sa première loi sur l'immigration établissant ses objectifs.

L'accord du lac Meech (1987) prévoyait de confier la responsabilité de la politique de sélection à la province francophone. Sa non-ratification par les régions du Manitoba et de Terre-Neuve en 1990 coupe court momentanément aux espoirs du Québec. Des négociations bilatérales reprennent en vue d'un accord séparé entre le Canada et le Québec sur ce chapitre. Ils aboutiront à la signature de l'entente bilatérale de 1991, qui confère au Québec la sélection des immigrants économiques et l'intégration de tous les immigrants. Devançant cet accord, la ministre de l'immigration libérale, Monique Gagnon-Tremblay, publie en 1990 un texte qui fait toujours figure de manifeste. *Au Québec pour Bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration* établit l'engagement du Québec en faveur d'une politique d'immigration à long terme. Le Québec se déclare prêt à assumer le choix de l'immigration et la politique d'intégration qui doit l'accompagner.

¹⁵³ Entente Couture-Cullen, Québec, Ministère de l'Immigration, 1978

8.3 L'Énoncé de politique de 1990

Sur certains points particuliers, le texte porte la marque du Parti libéral et du contexte politique de l'époque. Dans son esprit général cependant, il s'élève au dessus des différences partisans pour proposer une vision audacieuse de l'immigration qui fera consensus. Ce manifeste est aussi un appel lancé à la société québécoise. Il propose un « contrat moral » entre le nouvel arrivant et la société d'accueil. Par ailleurs, il fait preuve d'une lucidité et d'un parlé vrai inégalé dans les textes gouvernementaux. L'*Enoncé de politique* décrit sans fards les dilemmes de la politique d'immigration du Québec et la nécessité de trouver un équilibre entre des objectifs potentiellement contradictoires.

Parce qu'il tient lieu de manifeste pour l'ensemble du monde politique et que tout ministre de l'immigration s'y réfère lors de la présentation de son plan annuel ou triennal, il est important d'identifier les balises posées par l'*Enoncé de politique* de 1990.

L'immigration est désignée comme une priorité. La politique de sélection doit être accompagnée de mesures d'intégration permettant aux immigrants de « contribuer à l'enrichissement de notre patrimoine, et, de ce fait à l'épanouissement et au rayonnement de notre collectivité »¹⁵⁴.

Le texte énonce les « défis » que le Québec doit relever. Ils seront désormais considérés comme les impératifs catégoriques de toute politique d'immigration : le redressement démographique, la prospérité économique, la pérennité du fait français¹⁵⁵.

L'Enoncé de politique ne se contente pas de tracer les grands traits de la politique d'immigration, il assigne cinq objectifs précis à la sélection des immigrants

- « Augmenter la proportion de l'immigration francophone.
- Maximiser les retombées économiques de la sélection des immigrants indépendants et de l'immigration temporaire
- Soutenir la réunification familiale et l'adoption internationale.
- Maintenir et mieux cibler l'accueil des réfugiés.
- Accroître les volumes d'immigration en fonction des besoins et de la capacité d'accueil du Québec. »

Tandis que les programmes d'intégration viseront à développer les services d'apprentissage du français et à soutenir la « pleine participation des immigrants et des Québécois des communautés culturelles à la vie économique, sociale, culturelle et institutionnelle du Québec ».

¹⁵⁴ MCCI, « Au Québec pour Bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration », 1990

¹⁵⁵ Un quatrième défi, celui de « l'ouverture sur le monde » est également mentionné dans tout plan d'action présenté par un ministre mais sa portée n'ayant jamais été précisée, il reste largement de l'ordre du symbolique.

L'immigration humanitaire, dont seule la sélection des réfugiés à l'étranger déjà reconnus par le fédéral relève du Québec, n'en est pas moins investie d'une double mission : remplir les obligations du Québec (et assurer sa visibilité) en matière de solidarité internationale et « soulager la détresse tout en opérant parmi les bénéficiaires une sélection basée sur l'adaptation future des immigrants de cette catégorie »¹⁵⁶.

L'Énoncé récapitule les grands principes de la politique d'immigration du Québec :

1. « La sélection québécoise vise l'établissement permanent des immigrants au Québec.
2. La sélection québécoise est d'application universelle et non discriminatoire en regard de la race, de la couleur, de l'origine ethnique ou nationale, de la religion ou du sexe.
3. La sélection québécoise des candidats indépendants se fonde sur l'évaluation de leurs chances d'établissement au Québec.
4. La sélection québécoise favorise la réunification familiale.
5. La sélection québécoise reflète la tradition humanitaire du Québec et vise l'accueil de personnes en situation de détresse. »

Enfin l'Énoncé de politique introduit les notions de « besoins » et de « capacité d'accueil » du Québec et institue la pratique des consultations publiques sur les volumes d'immigration.

8.4 Les objectifs au regard des programmes de sélection du Québec et du Canada

8.4.1 Les objectifs de la sélection fédérale des immigrants économiques

Le Canada n'a défini ses objectifs d'immigration qu'en 1976. En 1962 il a aboli les quotas nationaux, en 1967 institué par règlement trois classes d'immigration (économique, familiale et humanitaire) et un système de sélection à points pour l'immigration économique. Auparavant l'immigration est essentiellement constituée par la réunification familiale (essentiellement européenne) et, selon les aléas de la conjoncture internationale, un plus ou moins grand afflux de réfugiés.

De 1967 à 1976, alors que le gouvernement fédéral est seul maître de la politique d'immigration, la sélection opérée se fonde sur le profil socio-économique de l'immigrant (dit aussi « capital humain ») : sa formation, son expérience professionnelle, la détention d'une offre de travail. En l'absence de planification pluriannuelle, les volumes d'admissions varient au gré de la conjoncture économique¹⁵⁷. Durant cette période l'origine géographique des immigrants se diversifie. La part de l'immigration européenne prépondérante jusque là, tombe à 50% en 1970. L'Asie fournit désormais le plus grand nombre d'immigrants.

¹⁵⁶ MCCI, « Au Québec pour Bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration », 1990

¹⁵⁷ Freda Hawkins, *Critical years in immigration: Canada and Australia compared*, Toronto (1991)

En 2008, les objectifs fédéraux de recrutement des travailleurs qualifiés, tels que définis dans le Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, visent un arrimage immédiat au marché du travail.¹⁵⁸ Le rapport annuel pour 2008 insiste par ailleurs sur la concurrence internationale en matière de sélection des travailleurs qualifiés.

8.4.2 Les orientations actuelles du MICC au regard des derniers plans: planification triennale 2008-2010, plan annuel 2009, plans stratégiques 2005-2008 et 2008-2012 et rapport annuel de gestion 2007-2008.

Les grandes lignes qui se dégagent de la comparaison de ces documents, ainsi que du discours gouvernemental (essentiellement les prises de parole du Premier ministre Jean Charest et de la ministre de l'immigration et des communautés culturelles, Yolande James, appuyées par les communiqués du MICC) sont les suivantes :

- Un volume d'immigration soutenu (en phase avec les objectifs élevés du gouvernement fédéral canadien) avec un effort particulier sur l'immigration économique. En 2010 le Ministère vise l'admission de 52.000 à 55.000 immigrants dont 66% d'immigration économique. Entre 2003 et 2007 les entrées au Québec à titre de l'immigration permanente ont crû de 14,2%, tirées par une augmentation de 17,5% de l'immigration économique.
- La volonté de répondre par l'immigration au défi démographique et à la pénurie de main d'œuvre annoncée par Emploi-Québec (le ministère de l'Emploi)
- L'effort d'arrimage de la sélection aux besoins en main d'œuvre. La nouvelle grille de sélection des travailleurs qualifiés entrée en vigueur en octobre 2009 donne un fort bonus aux détenteurs de formation dans des professions en pénurie de main d'œuvre. Par ailleurs une révision du règlement permet d'accorder un traitement prioritaire ou accéléré à ces mêmes candidats.
- En ce qui concerne la politique d'intégration ; elle a la difficile tâche de toucher un plus grand nombre de personnes, en raison de l'augmentation des volumes d'admissions, dans un contexte de restrictions budgétaires.
- La francisation des nouveaux arrivants et la sélection d'au moins 50% de francophones parmi les immigrants sont réaffirmées.
- Enfin le plan stratégique 2008-2012 met l'accent sur la sélection des jeunes familles (porter à 72% la part des moins de 35 ans)
- Un nouveau « programme de l'expérience québécoise », dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2010, vise la rétention des étudiants étrangers et des travailleurs temporaires au Québec.

Le contexte est celui d'une réduction de la fonction publique et des dépenses de l'Etat

¹⁵⁸ CIC, Rapport annuel au Parlement sur l'immigration (2008)

Dans quelle mesure la forte augmentation des volumes est-elle compatible avec la cible de plus de 50% de francophones et un taux élevé d'immigrants formés dans un métier en pénurie ? Contrairement à l'administration fédérale qui dispose (ou doit gérer) d'un immense réservoir d'offres d'immigration non traitées, le Québec opère sa sélection sur la base d'une offre d'immigration nettement moins abondante.

Inévitablement dans un contexte de rareté de l'offre, la poursuite d'une politique d'immigration implique une priorisation des objectifs. Tandis que les grandes lignes restent invariables en dépit des alternances politiques, les ordres de priorité ont été progressivement modifiés du fait de la conjoncture politique nationale, comme du contexte de compétition internationale. L'évolution des grilles de sélection, en phase avec les plans stratégiques pluriannuels et les plans d'action annuels, est à la fois l'instrument et le stigmate de ces évolutions.

Conclusion

Les objectifs des politiques de sélection d'immigrants du Québec et du Canada

Il convient de souligner les contextes différents des politiques menées par la province francophone et l'Etat fédéral canadien. L'administration fédérale (Citoyenneté et Immigration Canada, CIC) doit jongler avec des obligations multiples : les admissions humanitaires et la réunification familiale, la réalisation de ses propres objectifs de recrutement d'immigrants économiques et le recrutement par le biais des programmes des « Candidats des provinces et territoires » (CPT), et enfin la délivrance de visas pour tous les immigrants, y compris les candidats sélectionnés par le Québec. Dans la pratique (officiellement on évite encore de médiatiser cette question), l'augmentation de la part des CPT, conduit à une réduction des capacités de traitement des candidatures des immigrants économiques relevant du programme fédéral.

La politique de sélection des travailleurs du Québec poursuit tout comme celle du Canada un objectif économique. Mais pour le Canada le recrutement de main d'œuvre constitue le tout premier objectif, en concurrence avec les obligations humanitaires et la réunification familiale. La pratique de la fermeture/ ouverture du robinet durant les années de prospérité ou de décélération économiques l'illustre bien¹⁵⁹.

La politique fédérale de sélection des immigrants économiques se caractérise donc essentiellement par des considérations économiques à court terme, tempérées par le souci du redressement

¹⁵⁹ Jeffrey G. Reitz, Tapping Immigrants' Skills, New Directions for Canadian Immigration Policy in the Knowledge Economy, IRPP Choices, Vol. 11, no. 1, February 2005

démographique, tandis que le Québec revendique une politique de gestion de long terme, dictée par des impératifs qui sont aussi sociaux et démo-linguistiques.

Par contraste, la politique de sélection du Québec est pluridimensionnelle. L'affirmation du « fait français » et la contribution au redressement démographique sont des objectifs aussi importants que la contribution économique. Dans l'esprit des hommes et femmes politiques québécois, les trois dimensions sont indissociables : l'intégration économique ne pouvant réussir qu'en français ; l'apport démographique de l'immigration francophone ou francisée devant renforcer la position du « fait français » au sein du Canada.

Chapitre 9 : Spécificité de la politique de sélection québécoise, caractéristiques de l'immigration sélectionnée

Que vise la politique québécoise de sélection des travailleurs qualifiés, la seule catégorie avec les gens d'affaire dont la province ait totalement la maîtrise ?

« A recruter des immigrants en mesure de répondre aux besoins de main d'œuvre... et capable de fonctionner dans la société québécoise francophone »¹⁶⁰, répond un conseiller en immigration qui depuis de longues années participe directement à la sélection des immigrants et se trouve également impliqué dans l'élaboration des programmes de sélection. « A recruter des gens qui vont s'intégrer sur le marché du travail et qui ont une bonne capacité d'adaptation à la société québécoise », lui fait écho un collègue de la jeune génération. Le premier réquisit est commun à tous les pays d'immigration, le second, l'objectif d'insertion dans la société sur un plan non économique, une spécificité du Québec.

Quels sont les attributs de l'immigrant recherché par le Québec ? «Francophone, jeune, il a des diplômes techniques, fait preuve de débrouillardise et prouve sa préparation à l'immigration », estime le plus jeune conseiller. « Il présente un profil d'adaptabilité à la demande d'emploi, des compétences en français et semble apte à s'intégrer à la société », juge le second.

Les critères de l'« adaptabilité » à la demande d'emploi et à la société seront examinés dans le chapitre sur la grille de sélection. Les réponses des conseillers interrogés suggèrent que la sélection québécoise porte sur des points dont l'évaluation nécessite une entrevue avec l'immigrant. L'entrevue de sélection (qui se trouve remise en cause par la dernière modification du règlement sur la sélection au Québec) est en effet une spécificité de la politique québécoise d'immigration. Ce point sera abordé dans le chapitre 15.

Selon le recensement effectué par les autorités en 2006, un Canadien sur cinq (20%) est allophone. Le Québec est, après l'Ontario, serré de près par la Colombie Britannique, la 2ème province d'immigration au Canada avec environ 18% des admissions.

9.1 Caractéristiques statistiques de l'immigration au Québec

En 2008, le Québec a sélectionné 72% des immigrants admis sur son territoire : les travailleurs qualifiés, les gens d'affaires et des cas humanitaires ne relevant pas de l'asile. 28% de l'immigration est constitué par deux catégories qui ne font pas l'objet d'une évaluation par le Québec, même si le Québec intervient en partie dans les modalités d'admission : les réfugiés et les membres de la famille.

¹⁶⁰ Interviews de conseillers en immigration travaillant pour le MICC, août 2009

Entre 1998 et 2007, le Québec a accueilli 363 000 immigrants soit environ 36 300 par an, passant de 26 500 en 1998 à 45 000 en 2007¹⁶¹.

Dans les cinq dernières le Québec a accueilli entre 17 à 18% des immigrants admis au Canada. En 2008 il a admis 45 264 immigrants permanents sur 247 200 nouveaux arrivants au Canada (18,4%). Trois des 10 provinces canadiennes, l'Ontario, le Québec et la Colombie britannique, absorbent chaque année environ 85% des admissions. 45% à 50% des immigrants se destinent chaque année à l'Ontario.

Au niveau global, l'immigration québécoise présente un remarquable équilibre entre les sexes : environ 50/50. Cependant l'immigration économique est plus masculine, tandis que l'immigration familiale et humanitaire est plus féminine.

Par rapport à une période antérieure à l'exercice de la sélection par le Québec, les immigrants se singularisent par un niveau d'études plus élevé et une meilleure connaissance du français (60% des immigrants et 70% des immigrants de la catégorie économique « connaissent le français »¹⁶²). Une caractéristique des années récentes est la progression constante de la part de l'immigration économique qui atteint 65 % en 2008. Cette progression entraîne une augmentation de la part de l'immigration sélectionnée par le Québec (72% en 2008)¹⁶³.

L'origine géographique des immigrants a évolué : jusqu'à la fin des années 1970, l'Europe et en premier lieu la France, dominant. Dans les années 1980 (le Québec n'a pas encore la maîtrise de sa sélection), l'Asie progresse. A partir de la fin des années 90, l'Afrique du Nord et l'Amérique du sud jouent un rôle croissant. Durant la période 2002-2006, la principale région source de l'immigration au Québec est l'Afrique du Nord (18,5%), devant l'Amérique centrale et du sud (12,4%), l'Europe orientale (12%) et occidentale (10%), et l'Asie orientale (9,7%)¹⁶⁴.

Les chiffres mentionnés sont issus des statistiques produites par les départements de la recherche respectifs du MICC et de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). Par souci d'actualisation, je mentionnerai des données de 2008. La plupart des comparaisons toutefois ne peuvent se faire que sur

¹⁶¹ MICC, Caractéristiques de l'immigration au Québec, juin 2007

¹⁶² MICC, Tableaux sur l'immigration permanente au Québec 2004-2008, mars 2009

¹⁶³ MICC, Bulletin statistique sur l'immigration permanente, 4^{ème} semestre 2008

¹⁶⁴ MICC, Consultation 2008-2010, Caractéristiques de l'immigration au Québec, juin 2007

la base des données de 2007. Il s'agit d'admission d'immigrants permanents. Etudiants et travailleurs temporaires ne sont pas pris en compte dans ces statistiques¹⁶⁵.

9.2 La répartition de l'immigration par catégories

Les réfugiés et « autres immigrants »

En vertu de l'accord Canada-Québec de 1991, la province francophone devrait assumer l'accueil des réfugiés en proportion de sa part de la population. Sur les 39 189 personnes appartenant aux deux catégories « réfugiés » et « autres immigrants admis par le Canada en 2007, le Québec en a accueilli 8 652, soit 22%. Cette part est inférieure à son poids démographique mais sensiblement égale à celle des admissions de travailleurs (21,4%).

La catégorie « autres immigrants » comprend des individus et des familles admis pour des motifs d'ordre humanitaire par dérogation car ils ne satisfont pas pleinement au règlement sur le regroupement familial ou sur la sélection des réfugiés¹⁶⁶.

Le regroupement familial

« La catégorie du regroupement familial comprend les étrangers parrainés par de proches parents ou des membres de leur famille qui se trouvent au Canada. En font partie les conjoints et partenaires, les enfants à charge, les parents et les grands parents. » (CIC, Faits et chiffres 2007). Le Québec ne sélectionne pas les membres de la famille. Ils sont admis en fonction de l'existence de liens de parenté définis par l'administration fédérale. L'immigration familiale compte pour 19% des admissions au Québec alors qu'elle constitue 28% des admissions sur l'ensemble du territoire canadien (32% des admissions de l'Ontario et de la Colombie britannique)¹⁶⁷.

L'immigration économique

L'immigration économique du Québec se compose - à l'instar de l'immigration fédérale mais à la différence des programmes des autres provinces- des sous-catégories travailleurs qualifiés et gens d'affaires. Les travailleurs qualifiés sont des immigrants sélectionnés dans la perspective qu'ils occuperont un emploi ; les gens d'affaires sont des investisseurs ou des entrepreneurs avec un projet d'affaires, ou encore des travailleurs autonomes venus créer leur propre emploi. Travailleurs qualifiés sont sélectionnés en vertu d'un ensemble de critères sur la base de leur profil socioprofessionnel.

¹⁶⁵ MICC et CIC divergent dans la prise en compte d'une certaine partie des cas humanitaires. Le MICC les comptabilise dans le regroupement familial alors que le CIC les intègre dans la catégorie des réfugiés et cas humanitaires.

¹⁶⁶ CIC, Faits et chiffres, Aperçu de l'immigration 2007

¹⁶⁷ CIC, Faits et chiffres, Aperçu de l'immigration 2007

Par rapport à la moyenne canadienne, le Québec réalise une plus grande part d'immigration économique : 62% des admissions au Québec concernent des immigrants économiques contre 55,5% pour l'ensemble du Canada en 2007 (en 2008 la part de l'immigration économique dans l'immigration globale au Québec atteint 65%). Malgré cela, le Québec ne totalise que 21,4% de l'immigration économique du Canada, soit une proportion inférieure à son poids démographique.

Sur 45 201 admissions au Québec en 2007¹⁶⁸, l'immigration économique a totalisé 28.030 personnes (62%). L'immigration économique se subdivise en 25 548 travailleurs qualifiés (91,1% de l'immigration économique), 1 852 gens d'affaires (6,7% de l'immigration économique) et 620 aides familiaux (2,2%)¹⁶⁹.

9.3 Les caractéristiques de l'immigration économique

Les immigrants économiques sélectionnés par le Québec diffèrent-ils par leur profil des immigrants sélectionnés par le gouvernement fédéral et recrutés par les autres provinces ? Les statistiques élaborées par le CIC¹⁷⁰ permettent de comparer l'âge, le sexe, la formation et l'origine géographique.

L'âge des immigrants (toutes catégories confondues)

Parmi les immigrants admis au Canada¹⁷¹ 20,4 % sont des enfants de 0 à 14 ans, 16% sont âgés de 15 à 24 ans, 49% en 2007 ont de 25 à 49 ans, 12,5 de 45 à 64 ans et 2,7% 65 ans et plus.

Au Québec¹⁷² les pourcentages sont les suivants : 0 à 14 ans 20%, 15 à 24 ans 13%, 25 à 49 ans 58%, 45 à 64 ans 8,1% et 65 ans et plus 1,3%. Parmi les 25 à 49 le Québec distingue les 25-34 ans et 35-44 ans : respectivement 37% et 21%.

70% des immigrants admis au Québec en 2007 ont moins de 35 ans (72 % en 2008¹⁷³). Le gouvernement fédéral ne départageant pas les 25-49 ans, la comparaison pour cette tranche d'âge n'est pas faisable.

On note que par rapport au fédéral, le Québec accueille moins d'immigrants de moins de 15-24 ans, plus de 25 à 49 ans et moins de 45-64 ans. Je ne me hasarderai pas à fournir une explication en l'absence de recherches statistiques visant à corréliser les âges et les catégories d'immigration. Les 15-

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ A noter que les aides familiaux n'obtiennent d'abord qu'un titre temporaire d'établissement (2 à 3 ans). Dans les statistiques ils figurent toutefois parmi les permanents car ils sont sélectionnés directement par le Québec à la différence des autres travailleurs temporaires.

¹⁷⁰ CIC, Faits et chiffres, Aperçu de l'immigration 2007

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² MICC, Tableaux sur l'immigration permanente au Québec, 2004-2008

¹⁷³ MICC, Fiche synthèse sur l'immigration au Québec, année 2008

24 ans et 25-49 ans peuvent ressortir aussi bien de la sélection économique que du regroupement familial ou de l'humanitaire. La différence dans la catégorie des 25 à 49 ans peut en revanche être attribuée au fait que le Québec fait proportionnellement plus d'immigration économique que le Canada. Sa grille de sélection favorise plus que celle du Canada les 18-35 ans.

La formation des immigrants (toutes catégories confondues)

43% des immigrants admis au Canada en 2007 ont un diplôme universitaire, 24% des études post-secondaires, 17% secondaires et 16% ont moins de 10 années d'études secondaires.

Le profil des demandeurs principaux de la catégorie économique est le suivant : 41% ont un diplôme universitaire, 24% des études professionnelles postsecondaires, 17 % secondaires et 18 % ont moins de 10 années d'études secondaires. Ces chiffres montrent que les immigrants économiques recrutés par les autorités fédérales ne se distinguent pas par leur profil professionnel de l'ensemble des autres catégories d'immigrants admis.

La comparaison avec le Québec est difficile car les catégories ne se recoupent pas. Parmi les immigrants du Québec :

40% ont au moins 17 années d'études, 34% de 14 à 16 années, 12,5% 12 à 13 années, 9% 7 à 11 années et 1,8% moins de 7 années. On remarquera que la part des immigrants dépourvus de diplômes secondaires est moins grande au Québec : 11% contre 18%.

Le sexe

Au niveau global le partage des sexes est très équilibré puisque le ratio en 2007 est 50,1% en faveur des femmes contre 49,9 % d'immigration masculine. Mais la répartition selon les catégories est inégale. L'immigration économique au Québec est à 53,8% masculine alors que le regroupement familial est majoritairement féminin (61,2%)¹⁷⁴.

Contrairement aux autres caractéristiques énumérées ici, le sexe n'est pas un critère de sélection.

La connaissance du français et de l'anglais

C'est le principal critère de démarcation entre les immigrants admis au Québec et dans le reste du Canada.

En 2007¹⁷⁵ 54% des immigrants admis au Canada ne connaissent que l'anglais, 5,4% que le français, 10% les deux langues (donc 15,4% connaissent le français et 60,4% l'anglais). 30% n'ont la connaissance d'aucune des deux langues.

¹⁷⁴ MICC, Rapport annuel de gestion, 2007-2008

¹⁷⁵ CIC, Faits et chiffres, Aperçu de l'immigration 2007

Parmi les immigrants admis au Québec en 2007 ¹⁷⁶ 18,3% ne connaissent que l'anglais, 24% que le français et 36,5% les deux langues (donc 60 % connaissent le français et 44,8% l'anglais). 21,3% ne connaissent aucune des deux langues.

Près de 50% des immigrants économiques du Québec connaissent le français et l'anglais, près de 21% le français seulement, donc près de 71% connaissent le français. Un peu moins de 13% connaissent l'anglais seulement et 17% aucune des deux langues.

Par comparaison, les immigrants du regroupement familial au Québec, connaissent soit le français (27%) soit l'anglais (29%) mais sont moins souvent bilingues (19%). Au total 46% connaissent le français.

Pour l'immigration humanitaire, il est pertinent de distinguer les réfugiés des « autres immigrants », qui sont des cas humanitaires ne répondant pas aux critères officiels et donc sélectionnés par le Québec en dérogation à la loi. En 2007, 30,5% des réfugiés admis au Québec connaissent le français seulement et 24 % l'anglais seulement au total près de 38% connaissaient le français (contre 11,5% des réfugiés admis au Canada)¹⁷⁷. Les « autres immigrants » humanitaires : 33,4% connaissent le français seulement et au total près de 53% connaissent le français (14% des « autres immigrants » du Canada).

Dans toutes les catégories, les immigrants du Québec connaissent mieux le français que les immigrants admis dans les autres provinces. La différence la plus importante concerne les immigrants économiques, dont 71% connaissent le français.

La langue maternelle des immigrants admis au Québec est le français pour 14,1 %, l'anglais pour 3,3% et aucune de ces deux langues pour 82,6%.

L'origine géographique des immigrants au Canada et au Québec

Alors que le principal grand bassin régional de recrutement du Canada¹⁷⁸ est « l'Asie et le pacifique » (48%), c'est de la région « Afrique et Moyen-Orient » que provient le plus grand nombre d'immigrants (36%) admis au Québec¹⁷⁹. Vient ensuite l'Europe (25,5%) et l'Amérique du Sud et centrale (20,3%). L'Asie est pour le Québec la dernière des quatre régions sources (16% des immigrants admis).

¹⁷⁶ MICC, Tableaux sur l'immigration permanente au Québec, 2004-2008

¹⁷⁷ Il convient de noter que les variations annuelles dans cette catégorie sont fortement déterminées par la conjoncture internationale.

¹⁷⁸ CIC, Faits et chiffres, Aperçu de l'immigration 2007

¹⁷⁹ A noter que le MICC situe le Moyen-Orient en Asie, alors que le CIC le place dans une catégorie « Afrique et Moyen-Orient ».

Au niveau des pays sources les différences sont encore plus frappantes. Trois pays représentent à eux seuls plus de 30% de l'immigration canadienne¹⁸⁰, la Chine (11,4% des nouveaux arrivants en 2007), l'Inde (11%) et les Philippines (8,1%).

Pour le Québec, la Chine représente 5,5% de l'immigration seulement, l'Inde (2,3%) et les Philippines (1,9%). Les trois principaux pays sources, qui pourvoient à 24% de l'immigration au Québec en 2007 sont l'Algérie (8%), la France (7,7%) et le Maroc 7,5%. Arrivent après la Chine, la Colombie (5,6% en 2007), et selon les années Haïti et le Liban. La Roumanie, important pays source jusqu'à 2004, a vu sa part progressivement réduite (1827 immigrants admis en 2007 et 1112 en 2008).

Les communautés ont leur destination préférentielle. En 2001 24% des Roumains et près de 90% des Haïtiens admis au Canada s'établissent au Québec mais moins de 6% des Indiens et des Chinois¹⁸¹.

Conclusion

L'immigration québécoise se démarque de l'immigration canadienne par la connaissance du français de ses immigrants, leur origine géographique et leur âge. Ces différences, sensibles au niveau de l'immigration globale, sont nettement plus marquées encore pour la catégorie de l'immigration économique. Les chapitres suivants chercheront à montrer dans quelle mesure ces différences résultent de la mise en œuvre des instruments de la politique de sélection.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Statistiques Canada, Etudes analytiques, Répartition des immigrants selon la région géographique 1981 et 2001, N. 11F0019

Chapitre 10 : Le ministère de l'Immigration, acteur principal de la politique d'immigration et de la sélection des immigrants économiques

Comme le notent McLaughlan et Salt¹⁸², auteurs d'une nomenclature de pays ayant mis en œuvre des programmes de recrutement de travailleurs qualifiés, le Canada et l'Australie ont en commun la centralisation des institutions en charge de l'immigration. C'est en effet à une agence unique, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) pour le premier et Department of Immigration and Citizenship (DIC) pour la seconde, qu'incombe de mettre en œuvre le recrutement, la sélection et l'intégration des immigrants de toutes les catégories. Or non seulement cette institution étatique est en position de monopole (alors qu'aux Etats-Unis et dans les pays européens les ministères ou agences en charge des affaires sociales, de l'intérieur, des affaires étrangères ou de l'économie se partagent des pans de politiques d'immigration) mais elle exerce de surcroît un rôle moteur, sinon exclusif, dans l'élaboration de la réglementation. Tout est régulé par CIC et DIC, de la collecte et du traitement des demandes à l'étranger, à la délivrance de visa, l'aide à l'intégration et l'accession à citoyenneté.

Sur ce point le Québec est semblable au gouvernement fédéral et à l'Australie ; son ministère de l'immigration est le leader incontestable de la politique de sélection et d'intégration des immigrants économiques. Il opère une sélection depuis 1978, et s'en est vu attribuer la compétence exclusive en 1991. Son administration participe à l'élaboration des projets de lois et initie la réglementation. Elle prépare les plans annuels et triennaux, coordonne l'activité gouvernementale en matière d'intégration et de communication sur les questions d'immigration. La sélection des immigrants relève au Québec de la compétence exclusive du ministère de l'immigration et des communautés culturelles (MICC), tandis que les programmes concernant l'intégration et la francisation sont mis en œuvre sous le leadership du MICC mais en partenariat avec les Ministères de l'Emploi et des Affaires sociales et de l'Education. Les admissions sur le territoire et la citoyenneté sont du ressort du gouvernement fédéral.

Les chapitres précédents ont montré l'existence d'un consensus politique et social sur les grands objectifs de la politique d'immigration. Ces objectifs sont par ailleurs inscrits dans les textes : la *Loi sur l'immigration au Québec*, l'Entente bilatérale avec Ottawa (1991), qui attribue la compétence de la sélection des immigrants économiques au Québec et à laquelle les Québécois attribuent une valeur constitutionnelle¹⁸³ et, l'*Enoncé de politique* de 1990.

¹⁸² McLaughlan, G. and Salt, J., 2002, *Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers*, Home Office, London. 156pp. ISBN 1 84082 8544. <http://www.lums.lancs.ac.uk/files/13715.pdf>

¹⁸³ Cette entente n'est dénonçable que conjointement par les deux parties signataires. Elle ne peut donc théoriquement être dénoncée unilatéralement par Ottawa. Cependant la constitution prévoit que la loi fédérale a le pas sur la loi provinciale.

Comme au niveau fédéral et contrairement aux États-Unis, la politique d'immigration québécoise n'est pas le fait du législateur mais de l'exécutif. Les lois sont rares et lorsque le gouvernement y a recours, c'est le plus souvent pour entériner une pratique établie. Au sein de l'exécutif, l'administration impose fréquemment sa compétence gestionnaire au politique. Les lois sont rares et lorsque le gouvernement y a recours, c'est le plus souvent pour entériner une pratique établie. Du côté de l'exécutif, l'administration impose fréquemment sa compétence gestionnaire au politique.

Deux partis ont alterné au pouvoir depuis la création du ministère de l'immigration, le Parti libéral (PL) et le Parti québécois (PQ). Autant qu'ils l'ont pu, leurs leaders politiques se sont abstenus de thématiser l'immigration. Son absence à l'agenda politique va de pair avec la discrétion du ministère qui en a la charge. Le ministère de l'Immigration est un petit ministère en termes de budget. Un ministère sans profil politique, qui se contente de gérer l'immigration et l'intégration. Rarement le tenant du poste a eu la tentation de rentrer dans l'histoire.

Sur le plan des objectifs de la politique d'immigration, le personnel politique intervient peu. La mise en œuvre de cette politique a pour instrument principal la politique de sélection. Considérée comme « technique », elle relève de l'administration. Les tensions entre l'administration du ministère et le politique seront étudiées au chapitre 15, celui-ci a pour objet de présenter l'acteur principal, le Ministère de l'immigration du Québec. En novembre 2009, il porte la dénomination de ministère de l'Immigration et des Communautés Culturelles (MICC).

10.1 Prépondérance de l'exécutif

10.1.1 Rôle effacé du législatif

Le Québec a hérité du système politique britannique son mode de scrutin uninominal à un tour et le principe de la solidarité partisane à l'assemblée. Ces deux éléments concourent à déposséder l'institution parlementaire de l'initiative des lois. L'opposition y exerce le contrôle politique mais l'impulsion législative émane de l'exécutif. Le gouvernement fait entériner ses projets de loi par la majorité à l'assemblée. Le Premier ministre dirige et coordonne l'activité gouvernementale, il est aussi le chef de la majorité parlementaire. L'expérience d'un gouvernement minoritaire entre avril 2007 et décembre 2008 fait figure d'exception.

Quand de surcroît un dossier est considéré comme « technique » plutôt que « politique », ainsi qu'il en est de l'immigration, le corpus législatif sera mince. Les historiens de la politique d'immigration du Canada comme Irving Abella (1982)¹⁸⁴, Reg Whitaker (1987)¹⁸⁵ ou Valerie Knowles (2007)¹⁸⁶ ont

¹⁸⁴ Irving Abella and Harold Troper. *None is too many: Canada and the Jews of Europe 1933-1948*, Toronto (1982)

souligné l'habitude du ministère canadien de l'immigration de définir la politique par le recours au règlement internes, à l'écart de tout débat parlementaire ou médiatique. Une pratique que le Québec a fait sienne pour ce qui concerne la sélection des immigrants. La loi joue cependant un rôle important au Québec, puisqu'elle définit les compétences provinciales en matière d'immigration et fixe ses objectifs.

Presque chaque fois que la loi sur l'immigration au Québec a été modifiée, il s'agissait soit d'intégrer les compétences conquises à la suite de la signature d'un nouvel accord bilatéral, soit d'entériner les changements de nom du ministère.

Deux modifications plus conséquentes ont eu lieu en 1999 et 2004. La première fois sous l'égide du ministre péquiste Robert Perreault, la seconde initiée par la libérale Michelle Courchesne. Toutes deux avaient pour but de donner au ministre la possibilité de fixer des seuils annuels de sélection. En 1999 il s'agissait des seuils globaux d'admission par catégorie d'immigration. La révision de 2004 introduisait des seuils par bassins de sélection ou territoire de résidence des immigrants. Dans les deux cas la révision de la loi permettait à la ministre de définir des seuils de sélection sans débat parlementaire. Dans les deux cas, elle visait à légitimer une pratique perpétrée jusqu'alors par le biais des instruments administratifs. La provision de 2004 permettant au ministre de suspendre le traitement des candidatures à l'immigration en provenance d'une région spécifique n'est cependant jamais entrée en application. La régulation des objectifs de sélection par bassins géographiques continue de se faire par le biais de l'allocation des ressources administratives.

L'émancipation du ministère par rapport au Parlement se traduit encore par une exception à la loi sur les règlements ministériels. L'article 3.4 de la loi d'immigration soustrait la ministre à l'obligation de prépublication de ses arrêtés. Ainsi une modification des critères évalués ou des listes de formation privilégiées peut entrer en vigueur sur le champ.

Au total, l'exécutif incarné par le ministre de l'Immigration dispose de pouvoirs étendus. Pour autant qu'elle n'entre pas en conflit avec les quatre grands objectifs désignés par la loi, la politique de sélection peut être exclusivement réglementée par décrets (gouvernementaux ou ministériels) et règlements administratifs.

¹⁸⁵ Whitaker a étudié la politique d'immigration canadienne durant la guerre froide, il en conclut que "policies and practices of immigration security have been deliberately concealed from the Canadian public, the press, members of Parliament, and even bureaucrats with no "need to know". Reg Whitaker, *Double standard: The secret history of Canadian immigration*, Toronto, Lester and Orpen Dennys (1987)

¹⁸⁶ Valerie Knowles, *Strangers At Our Gates: Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-2006*, Toronto, 2007

Depuis 2000 la Loi sur l'administration publique impose à tous les ministères le dépôt à l'Assemblée nationale de rapports annuels et de plans stratégiques pluriannuels. Ceux-ci ne donnent pas lieu à un vote ni à une discussion en commission parlementaire, mais peuvent éventuellement faire l'objet de questions parlementaires.

10.1.2 Discrétion des cours et des acteurs non institutionnels

L'école néo-institutionnaliste met l'accent sur le rôle d'institutions tierces. *L'Advocacy Coalition Framework* de Sabatier insiste, quant à elle, sur le rôle de diverses constellations d'acteurs. En Europe Joppke¹⁸⁷ et Guiraudon¹⁸⁸ ont souligné l'impact de la jurisprudence des cours sur la politique d'immigration de plusieurs pays. En particulier en ce qui concerne l'accès aux droits sociaux et le statut des immigrants.

Contrairement aux Etats-Unis où la jurisprudence des cours joue un rôle important dans la mise en œuvre des politiques publiques, les cours québécoises sont très peu intervenues dans la mise en œuvre des politiques publiques. En ce qui concerne la politique d'immigration du Québec, les quelques cas de jurisprudence ont chaque fois supporté les décisions du ministère de l'immigration.

La première raison est l'absence de responsabilité judiciaire du ministère vis-à-vis de ses « clients » immigrants : seuls les résidents permanents au Québec peuvent faire appel d'une décision administrative du Québec à leur encontre. Ce qui exclut la contestation par les immigrants économiques d'une décision de refus de sélection (sauf en cas d'injustice administrative). Parce que résident à l'étranger, les candidats à l'immigration ne sont pas sujets de droit québécois. D'autre part, le principe qui régit la politique d'immigration est que l'immigration est un privilège et non un droit. Pour contester un refus de sélection (sauf cas d'appel à la Cour supérieure pour injustice administrative), un candidat à l'immigration doit s'adresser au Service de la révision administrative du ministère de l'immigration, c'est-à-dire, à un département du ministère.

L'immigration est un privilège et non un droit. Deux exemples de jurisprudence ont confirmé la validité de ce principe administratif. En 2003 un avocat plaide contre la décision de refus d'un de ses clients : lorsque celui-ci avait déposé sa candidature à l'immigration, la liste en vigueur des formations privilégiées lui permettait de se qualifier. Au moment où sa candidature a été évaluée, les listes ayant été modifiées, il ne se qualifiait plus. La Cour supérieure, dont la décision a été confirmée par la Cour d'appel, a donné raison au ministère. En 2004 un autre cabinet d'avocats dénonce « l'inégalité de traitement » des candidatures selon les pays d'origine. Du fait des objectifs de sélection par territoires et des ressources humaines allouées dans les différents bureaux du Québec à l'étranger, les délais

¹⁸⁷ Christian Joppke, *Immigration and the Nation-State*, Oxford, University Press (1999)

¹⁸⁸ Virginie Guiraudon, « The Marshallian Triptych Reordered: The Role of Courts and Bureaucracies in Furthering Migrants' Social Rights » in *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State* edited by Michael Bommes et Andrew Geddes, London : Routledge (2000), p. 72-89

d'attente d'entrevue de sélection varient fortement d'une région du globe à un autre. Ils s'échelonnent entre 6 mois pour certains pays et jusqu'à 5 à 7 ans pour le territoire du Maghreb où les dossiers non traités se sont accumulés. La Cour supérieure a confirmé la licéité de la pratique administrative.

La Cour fédérale canadienne a condamné à plusieurs reprises des pratiques de l'administration fédérale canadienne et contraint Citoyenneté et Immigration Canada à revoir sa carte. En particulier, elle a invalidé la pratique de traitement rétroactif d'anciennes demandes d'immigration en fonction du nouveau règlement.

Théoriquement un jugement de la Cour fédérale pourrait avoir un impact sur la politique du Québec s'il concernait la définition des catégories d'immigration, les critères de l'immigration familiale et humanitaire. En ce qui concerne la mise en œuvre de la politique de sélection des immigrants économiques, domaine de compétence exclusive du Québec, la Cour fédérale n'a pas matière à se prononcer.

Si les cours québécoises, contrairement aux cours fédérales se sont gardées de remettre en cause les décisions de l'administration en matière de sélection des travailleurs qualifiés, il ne faut pas en conclure à l'absence totale d'influence de la société civile. Dans les années 2000, le recours à des avocats consultants en immigration s'est répandu. La plupart du temps la pression s'exerce dans le cadre de la procédure individuelle d'immigration par le biais du recours au Service de révision pour réexamen de la décision de refus de sélection. Statistiquement le nombre de refus invalidés par ce service n'a cessé de croître. Par ailleurs, même lorsque les recours en cour des avocats se soldent par une validation de la pratique administrative, l'abattage médiatique peut aboutir à un infléchissement des pratiques ou une révision des règles de procédures. Ainsi la contestation en justice des longs délais d'attente de traitement des candidatures du Maghreb, bien que déclarée conforme au règlement et à la loi par la Cour supérieure, a donné lieu à des missions de sélection visant à réduire ces délais. En 1996 un cabinet d'avocat déposait une plainte contre la mise en œuvre d'un règlement qui faisait du pointage au critère « adaptabilité » la condition de la sélection. Peu après, le ministère a modifié son règlement et supprimé cette condition.

10.1.3 La prépondérance du Premier ministre au sein de l'exécutif

Le Premier ministre est la figure centrale de la vie politique québécoise. Il coordonne l'action du gouvernement et intervient sur de nombreux dossiers. Les décisions gouvernementales sont adoptées par consensus en Conseil exécutif (le conseil des ministres). Tout ministre peut donc faire entendre sa voix sur un dossier qui n'est pas de son ressort. Celle du Premier ministre est prépondérante. Il est par ailleurs le maître de l'agenda du Conseil exécutif.

Le Premier ministre nomme (et révoque) ses ministres mais aussi les directeurs des agences étatiques et les sous-ministres. Le Premier ministre est la plupart du temps en première ligne. C'est sur sa personne et rarement sur un ministre, que se focalisent l'intérêt des médias et les attaques de l'opposition. Aussi est-ce le chef de gouvernement libéral, Jean Charest, que le député populiste de l'opposition adéquiste a interpellé lors de la crise des accommodements raisonnables. Le ministère et la ministre de l'Immigration restent en dehors du débat politique.

Jusqu'à 2007 le Premier ministre libéral n'est pas intervenu sur les questions d'immigration. Après avoir été propulsé sur ce front contre son gré, il semble avoir intégré ce domaine à la liste de ses interventions, allant jusqu'à passer des commandes publiquement. Ce qui ne laisse pas de déconcerter l'administration.

10.2 Politique et administration au Québec : une administration valorisée

« When political solutions have been difficult to achieve, administrative expedients have often been developed to maintain national cohesion and unity » constate Audrey Doerr, cherchant à identifier les caractéristiques de l'administration canadienne¹⁸⁹. C'est une tradition partagée par le Québec, que de mettre l'administration en avant pour pallier à l'absence d'engagement politique.

Selon Jacques Bourgault, spécialiste de l'administration publique québécoise, il existe un modèle administratif québécois. Ce modèle emprunté à l'ancienne colonie britannique repose sur une bureaucratie anonyme (« faceless bureaucracy »). Les fonctionnaires sont définis comme des employés de l'Etat au service du gouvernement du jour. Ces hommes et femmes sont des professionnels choisis pour leur compétence et non pour leur engagement politique.

Contrairement à la France ou à d'autres pays européens, le Québec ne dispose pas de grands corps de l'Etat, ces viviers de futurs hauts fonctionnaires issus d'un nombre restreint de grandes écoles. Les fonctionnaires québécois ont pour la plupart une formation universitaire de premier ou deuxième cycle, qui ne les distingue pas fondamentalement de leurs collègues du secteur privé. Dans les années 60, ministères et régies surgissent comme des champignons aux coups de baguette du gouvernement de la Révolution tranquille. A cette époque les nouveaux fonctionnaires sont plus souvent issus des sciences sociales. A partir des années 1980, la tendance s'accroît de recruter à de hautes fonctions des diplômés en administration des affaires. Chaque ministère se distingue par une culture de recrutement spécifique. Ainsi le ministère des transports se trouve traditionnellement géré par des ingénieurs et le Trésor (budget) par des économistes. Quant au ministère de l'immigration, il recrute, plus que la moyenne, parmi les diplômés des sciences sociales.

¹⁸⁹ Audrey D. Doerr, Canada, in *Public Administration in Developed Democracies A comparative Study*, ed. Donald C. Rowat, New York (1988)

La loi de 1993 renforce le pouvoir de l'administration en rendant les sous-ministres et les directeurs d'agences gouvernementales imputables de la mise en œuvre des politiques, au même titre que le ministre, qui lui est élu.

La tradition québécoise valorise plus fortement l'administration qu'en Europe où elle est souvent décriée, soupçonnée d'ignorer les réalités du terrain ou d'agir par réflexe « bureaucratique ». Au Québec au contraire (comme au Canada), les fonctionnaires jouissent d'une image de compétence et de professionnalisme. L'administration inspire confiance.

Tous les représentants des partenaires sociaux que j'ai interviewés ont témoigné d'une forte confiance en l'expertise, la compétence et la neutralité des fonctionnaires du ministère de l'immigration.

La confiance qui lui est octroyée, confère à l'administration du ministère de l'immigration une certaine « légitimité ». Le consensus sur les objectifs généraux de la politique d'immigration fait que l'intervention du politique n'est pas jugée opportune. Les deux partis susceptibles d'alterner au pouvoir, les partis libéral et péquiste évitent soigneusement de porter le thème à l'agenda politique, n'y ayant rien à gagner. Ce qui fait que le ministère s'est autogéré durant la plus grande partie de son histoire. A l'exception bien sûr des impulsions données à différentes reprises : Enoncé de politique de 1990 et divers « plans d'action ».

La crise des accommodements raisonnables de 2007 modifie la donne : le ministère cesse d'être transparent. On attend du politique un positionnement sur les questions d'intégration et une nouvelle visibilité. La nomination en novembre 2007 d'un nouveau sous-ministre bénéficiant d'une longue expérience de l'administration mais issu du sérail politique libéral, annonce une redéfinition des relations entre le politique et l'administration.

10.2.1 L'immigration un domaine technique géré par l'administration

« La culture de la fonction publique canadienne est pragmatique, peu encline aux débats théoriques. Les cadres supérieurs sont intéressés à participer à l'exercice de l'autorité, ils sont prêts à prendre des risques et à rendre des comptes si on leur accorde le pouvoir correspondant» analyse Iain Gow, spécialiste de l'administration publique canadienne.¹⁹⁰

Parce que le politique s'est désintéressé du dossier de l'immigration, les « experts », ces fonctionnaires auxquels Max Weber attribue compétence, rationalité et impartialité se sont accaparés durant 30 ans le design de la politique de sélection des immigrants. Avec le temps, comme le souligne Merton (1957),

¹⁹⁰ Iain Gow, Un modèle canadien d'administration publique, p.12, ENAP (2004)

la pratique conduit à abolir les frontières entre fins et moyens. La politique de sélection prend la forme de ce que l'administration interprète comme étant ses objectifs, en fonction de ses capacités, de ses traditions et de ses moyens.

Dans un contexte de système électoral majoritaire marqué par la tradition de discipline parlementaire, les députés en sont fréquemment réduits à entériner les projets de loi gouvernementaux. Le texte de loi, l'amendement adopté, le décret gouvernemental ou l'arrêté ministériel ont pour origine le ministère avec passage éventuel par le crible du cabinet ministériel ou du comité interministériel et la sanctification du collège gouvernemental.

Que l'initiative vienne du politique (ministre en titre, Premier ministre ou Conseil des ministres) ou bien de l'administration (quand il paraît nécessaire d'amender la loi pour sanctifier une pratique administrative devenue courante), les fonctionnaires experts sont les premiers artisans. Lors de la présentation des projets de loi, le ou la ministre en charge se fait accompagner non seulement de membres de son cabinet mais aussi de fonctionnaires de son ministère, qui ayant préparé le dossier, seront à même de fournir des précisions en cas de questions pressantes de l'opposition. A ses occasions le directeur de l'immigration, escorté parfois du directeur du département des politiques et programmes ou de celui de l'analyse prospective, fait partie de l'aréopage. Il en est de même à l'ouverture des consultations triennales sur les niveaux d'immigration.

10.2.2 Le rôle de l'administration dans l'élaboration des procédures de sélection des immigrants : lois, règlements, arrêtés et règles administratives.

Le ministère de l'immigration dispose de plusieurs canaux législatifs et administratifs pour définir les objectifs et les modalités de la politique d'immigration. Cela peut prendre la forme de lois, de décrets gouvernementaux ou d'arrêtés ministériels ainsi que mentionné au point 5.1 (cadre juridique). Les procédures qui encadrent la mise en œuvre de la sélection des immigrants sont élaborées par les fonctionnaires sous forme de « Directives de gestion » ou de « Notes sur les procédures d'immigration » (NPI). Ces deux instruments de gestion administrative ont pour objet de préciser ou de modifier une règle de procédure pour répondre à un problème concret et standardiser la solution apportée au problème.

La directive est en principe d'application plus générale tandis que la NPI, plus pointue, s'attache à régler une question particulière. La directive déterminera par exemple les mesures transitoires pour l'examen des candidatures alors que de nouveaux critères de sélection viennent d'entrer en vigueur. La NPI établira à quel bureau d'immigration soumettre une candidature d'immigration, ou bien donnera des balises pour l'évaluation du critère « études en français » ou « deuxième spécialité », ou encore fixera les modalités de remise des lettres de refus à des candidats ne se qualifiant pas.

Directives et NPI entrent en vigueur immédiatement (sauf indication contraire) et sont publiées dans le Guide des procédures d'immigration (GPI), recueil officiel des procédures d'immigration d'accès public. Une directive concernant la sélection des immigrants économiques est rédigée par un ou plusieurs professionnels du Département des politiques et programmes ou, plus rarement, par un professionnel du Département des opérations de sélection à la demande, en fonction de son impact et de son application, de son chef du département ou bien du directeur de l'immigration ou du sous-ministre. Après relecture par un nombre plus ou moins élevés de collègues experts, la directive ou la NPI sont contresignées par le supérieur immédiat du professionnel, donc le directeur du département de la DPPI ou bien des opérations de sélection ou encore les deux, et éventuellement par le directeur de l'immigration. Une directive portant sur un point procédural mineur est relue par quelques pairs du professionnel et peut n'être approuvée que par le chef du département.

10.2.3 La réforme de l'administration publique québécoise

Happé par la vague de réformes qui a saisi tout le Commonwealth à la suite de la révolution thatchérienne, le Canada a emboîté le pas au mouvement de réingénierie de l'Etat. Economies budgétaires, rationalisation des administrations et sous-traitance sont à l'ordre du jour à partir des années 1980 avec le gouvernement fédéral du conservateur Brian Mulroney. Mais plus lentement et de façon nettement moins radicale qu'en Australie ou en Nouvelle-Zélande. Sur la liste de l'OCDE, le Canada figure au beau milieu, entre réformateurs radicaux et Etats réfractaires ou indolents. Au Québec la même onde de choc a produit des effets différés et atténués. La « modernisation de l'Etat » s'est traduite en 1997 (sous le gouvernement péquiste) par le recours à de nouvelles méthodes de gestion inspirées du management privé. La *Loi sur l'administration publique* adoptée en 2000 a introduit la planification stratégique pluriannuelle dans chaque ministère et la soumission de rapports de suivi annuels au Parlement (en plus des rapports de vérification comptable).

Les efforts de modernisation organisationnelle ont été mis en œuvre avec un zèle variable dans chaque ministère en fonction de l'implication des hauts fonctionnaires, de la visibilité du ministère et de sa culture interne. En 2003-2004 les Libéraux, revenus au pouvoir, ont tenté de relancer le processus enrayé au ministère de l'immigration en nommant des cadres venus de l'extérieur aux postes de direction. Un coup d'accélérateur est donné avec la nomination d'un nouveau sous-ministre en 2007, qui fait de la réforme organisationnelle dans un contexte de réduction des dépenses publiques sa priorité. Tandis que l'intégration et la francisation bénéficient tout de même d'augmentations budgétaires dues à des annonces politiques, le département de l'immigration et la sélection des travailleurs qualifiés sont les premières « victimes » du processus de rationalisation. Le chapitre 15 montrera en quoi ces mesures ont un impact sur la configuration des programmes de sélection des immigrants économiques et sur le résultat de cette sélection.

Comme ailleurs, la rationalisation de l'Etat dans les années 1990 et 2000 a pris la forme d'économies budgétaires et de suppression d'emplois. Peu importantes cependant. Au lendemain de l'alternance libérale (2003), il a un court moment été question de transformer le ministère de l'immigration en agence étatique. Idée rapidement abandonnée. La sous-traitance de certaines fonctions administratives à des agences était un cheval de bataille des Libéraux dans l'opposition. Arrivés au pouvoir en 2003 les Libéraux ont commencé à mettre en œuvre des mesures allant dans le sens du désengagement de l'Etat. Dans le domaine de l'immigration celles-ci ont tourné court. L'une d'elles, lancée fin 2003, visait à associer des organismes communautaires à la prospection des candidats à l'immigration à l'étranger. Une collaboration avec un organisme communautaire juif en Argentine, devait initier une collaboration plus large avec d'autres groupes dans d'autres pays. Ces organismes auraient participé à la promotion, voire proposé des candidats, mais ils n'auraient pas été associés à la décision de sélection¹⁹¹. Devant la levée de boucliers suscitée par cette initiative, après sa divulgation par la presse, le gouvernement a rapidement fait marche arrière. La seconde tentative de déléguer une partie du fardeau du ministère à des acteurs extérieurs a duré le temps de la première législature du Parti libéral (2003-2007), jusqu'à ce que la crise des accommodements raisonnables conduise à remettre en cause la philosophie multiculturaliste du PL. L'accueil des immigrants devait être confié à des organismes communautaires, ce qui permettait de comprimer les dépenses opérationnelles de la section Intégration. Entre temps l'organigramme de l'Intégration et ses objectifs ont été redéfinis et le « bureau de liaison » avec les communautés supprimé. En 2009 l'ambition n'est pas de promouvoir les diversités mais de soutenir l'interculturalisme. La promotion, même indirecte, du communautarisme n'est plus de mise.

A défaut d'avoir été transformé en agence étatique (ce qui en dit long sur l'importance stratégique que les libéraux lui conféraient en 2003), le ministère de l'immigration est, comme les autres administrations, soumis à l'impératif de « rationalisation » de ses ressources. Il est prévu de ne remplacer que 50% des effectifs partant en retraite.

C'est notamment un des mandats du sous-ministre nommé en novembre 2007 que de veiller à la « rationalisation » du ministère. Par ailleurs ressources humaines et budgets sont redistribués au sein des différentes sections du ministère. La crise des accommodements raisonnables a eu pour effet de canaliser les moyens budgétaires additionnels vers l'intégration et la francisation. Au détriment de la section immigration, en charge de la promotion, du recrutement et de la sélection des immigrants économiques. La réduction des effectifs et des moyens budgétaires affectés à la sélection conduit à réviser les modalités de sélection des immigrants. Ainsi l'entrevue de sélection, symbole de la spécificité du recrutement québécois doit être supprimée. Cette évolution sera analysée dans le chapitre 15.

¹⁹¹ Il était prévu d'associer dans un premier temps un organisme communautaire juif à la promotion auprès des immigrants d'Amérique latine.

10.3 Le ministère de l'Immigration: effectifs, poids budgétaire et clientèle

C'est un « petit » ministère qui figure rarement en ligne de front de l'agenda politique. Doté d'un budget très modeste, il a souvent été confié à des ministres juniors. Les seniors en quête de maroquins plus stratégiques ne s'y éternisent pas, ce qui explique un turn-over particulièrement élevé. Pas moins de 24 ministres se sont succédé depuis la création du Ministère de l'Immigration du Québec en décembre 1968. Exprimer l'espoir que le nouveau ministre restera assez longtemps en fonction pour voir sa photo accrochée dans le grand hall d'entrée de l'édifice de la rue McGill à Montréal est une plaisanterie galvaudée.

Un seul « senior » a occupé le poste de ministre de l'immigration, le péquiste Bernard Landry (il sera ensuite premier ministre entre 2001 et 2005). Il cumule l'immigration temporairement jumelée avec les Affaires internationales de septembre 1994 à novembre 1995. Dès cette date il se défait de l'immigration pour ne conserver que les affaires internationales.

Rarement le ministre intervient dans la gestion quotidienne pour donner des directives. La période 1996-1998 durant laquelle le jeune espoir du Parti québécois, André Boisclair, veut lier citoyenneté et immigration au sein du Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, fait figure d'exception.

En avril 2007, la très jeune députée libérale de Nelligan, Yolande James (29 ans), a succédé à Lise Thériault à la tête du ministère de l'Immigration et des communautés culturelles.

Contrairement aux autres ministères, qui ont leur siège à Québec, près du parlement, le ministère de l'Immigration est situé à Montréal. La raison est que plus de 80% de la « clientèle », les immigrants, s'établissent dans le Grand Montréal. Ce qui constitue aussi un facteur de faiblesse en termes de priorité gouvernementale. L'immigration est une réalité très montréalaise... qui ne trouve qu'exceptionnellement un écho national au contraire de la santé ou des transports.

10.3.1 Effectifs

Mesuré en termes d'effectifs employés à temps complet (ETC), le ministère de l'immigration représentait, avec 1 068 ETC en 2006-2007, 1,6% des effectifs de tous les ministères et 1,5% des effectifs réguliers (844 personnes)¹⁹².

Au 31 mars 2009, le ministère occupait 1 595 personnes¹⁹³.

¹⁹² Secrétariat du Conseil du Trésor, L'effectif de la fonction publique du Québec 2006-2007, Analyse comparative des cinq dernières années, 2008

¹⁹³ MICC, Rapport annuel de gestion 2008-2009, septembre 2009

Le secteur de l'immigration qui comprend la sélection des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires, ainsi que l'immigration humanitaire et familiale, les étudiants et les travailleurs temporaires occupe 275 personnes soit 17% des effectifs. En comparaison le secteur « francisation » emploie 739 personnes (en grande majorité des enseignants de français), l'intégration 326 et les services de soutien centralisés 255.

A ces effectifs, il faut ajouter le personnel local des bureaux d'immigration qui participent au processus de sélection. Au total environ 70 personnes employées à Paris, Hong Kong, Vienne, Mexico et Damas et Buenos Aires.

Tandis que l'intégration et la francisation ont bénéficié d'augmentations budgétaires, la sélection des travailleurs qualifiés fait l'objet de « réformes de façons de faire » qui doivent permettre de réaliser des économies.

En matière de discrimination positive, objet d'un projet de loi initié par le MICC en 2009 mais temporairement mis sur la glace¹⁹⁴, le ministère se doit de montrer l'exemple. Il vise une proportion de 25% d'employés issus des minorités (« minorités visibles », anglophones, autochtones et personnes handicapées). Le problème est que malgré les départs à la retraite, les restrictions budgétaires empêchent tout remplacement de personnel.

A ces effectifs il faut encore ajouter le cabinet ministériel composé de 17 personnes.

10.3.2 Poids du MICC en termes budgétaires et répartition des budgets entre différents secteurs de l'immigration et de l'intégration

Bien qu'en légère augmentation en 2009-2010, le budget de l'immigration et de l'intégration ne pèse pas lourd dans le budget global. Le budget de dépenses présenté en mars 2009 par le troisième gouvernement Charest prévoit un total de 66 millions de CAD de dépenses. Les ressources affectées à l'immigration et l'intégration s'élèvent à 296 millions de CAD soit 0,45% ! Encore cela inclut-il les subsides fédéraux à l'intégration, dont seulement une partie est destinée au MICC. Le budget propre au MICC étant lui, restreint à 133 millions de CAD.

Avec le tourisme, les relations internationales et le développement, l'immigration (incluant l'intégration) compte parmi les plus petits budgets. Par comparaison la « Famille et les Aînés » disposent en 2009-2010 d'un budget de plus de 2 milliards de CAD et les mastodontes que sont la Santé et l'Éducation, respectivement de près de 27 milliards et 14 milliards de CAD !¹⁹⁵

¹⁹⁴ La ministre a retiré son projet à l'automne 2009

¹⁹⁵ Conseil du Trésor, Budget de dépenses 2009-2010, Volume II, Crédits des ministères et organismes, Mars 2009

Autant dire que si l'écoute au sein du Conseil des ministres est proportionnelle au poids budgétaire, le ministère de l'Immigration fait figure de poids mouche sur le ring.

Pourquoi, alors qu'un consensus existe sur l'importance de la poursuite de l'immigration, ce ministère demeure-t-il le parent pauvre de la répartition budgétaire ? Une des explications un peu courte, passablement cynique et cependant en partie pertinente, est que la « clientèle » du MICC ne vote pas, puisqu'elle réside encore à l'étranger (pour les candidats à l'immigration) ou vient seulement d'arriver (clientèle des services de francisation et d'intégration)¹⁹⁶. Contrairement aux « aînés » et aux assurés sociaux, elle ne peut donc pas demander des comptes au politique sur l'usage de ses impôts.

Une autre explication nous fait revenir à l'absence d'enjeu politique. On alloue des ressources supplémentaires là où le torchon brûle, ou bien aux dossiers « sensibles ». Des trois secteurs du MICC, c'est donc l'intégration qui depuis la crise des accommodements raisonnables a bénéficié des plus fortes hausses budgétaires. Mais c'est d'abord à la santé, angoisse N.1 des Québécois et sujet le plus débattu, que va la manne.

En vertu de l'accord bilatéral de 1991, le fédéral alloue chaque année, à titre de compensation pour l'intégration des immigrants, un versement au gouvernement du Québec. Le montant chaque année réindexé est passablement généreux. En 2009-2010, il atteint 234 millions de CAD¹⁹⁷. Cette somme n'est pas destinée au seul MICC mais à la couverture de l'ensemble des prestations provinciales en services d'intégration. Les Ministères de l'Éducation, de l'Emploi et la solidarité sociale, de la Santé et des services sociaux dispensent également des services d'intégration ou de francisation. Rien n'oblige le gouvernement québécois à rendre des comptes aux institutions fédérales sur l'usage des fonds alloués. Ils sont versés au « fonds consolidé » du Conseil du Trésor, qui gère le budget global du gouvernement québécois. Depuis des années le manque de transparence quant à la destination finale des subventions fédérales est vivement critiqué par l'opposition et la Table de concertation (TCRI), qui représente les organismes privés et communautaires aux services des immigrants. Le gouvernement a donc décidé en novembre 2007 de confier au MICC la coordination de la répartition des fonds fédéraux destinés à l'intégration. Des ententes bilatérales ont été signées entre le MICC, les ministères de l'Éducation, de l'Emploi et de la solidarité et de la Santé et des services sociaux. Ces ministères doivent désormais rendre compte de leurs prestations en services d'intégration.

¹⁹⁶ La citoyenneté qui donne le droit de vote s'obtient à partir de trois ans de résidence.

¹⁹⁷ Déclaration de la ministre de l'immigration et des communautés culturelles, Yolande James, Étude des crédits du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles en Commission de la culture, Journal des débats, Vol. 41 N° 4, 6 mai 2009

En 2009-2010 sur les 234 millions de CAD du fédéral destinés à l'intégration, 71,6 millions (30%) vont au MICC, 75,2 millions à l'Education, 75 millions au ministère de l'Emploi et 12,2 millions à la Santé et les services sociaux.

Selon le rapport annuel de gestion 2008-2009 le MICC a dépensé 157 millions de CAD en 2008-2009. L'immigration avec 19,7 millions de CAD n'intervient qu'à hauteur de 13% des dépenses contre 40% à la francisation, 29% à l'intégration et 19% aux services centraux. Pour l'année 2009-2010 cette part devrait être restreinte à 3,6% (4,8 millions de CAD sur 134 millions budgétisés). Une baisse qui trahit une modification des priorités internes. Au début des années 2000, le recrutement et la sélection constituaient encore 10% du budget¹⁹⁸.

La modestie du budget du secteur immigration et celui du ministère en général est d'autant plus criante qu'elle doit être comparée à des volumes d'immigration en hausse : de 45 000 en 2007 à 55 000 en 2010, si les objectifs du plan triennal sont atteints.

Un journaliste du quotidien « La Presse »¹⁹⁹ s'est livré à un exercice de comparaison. D'après ses calculs, de 3400 CAD par immigrant en 1997, les montants alloués à l'intégration étaient tombés à 2800 CAD en 2006.

10.3.3 La fonction du ministère et sa « clientèle »

Dans sa typologie des politiques publiques, Lowi identifie quatre types principaux de politiques publiques : les politiques distributives (allocations de subventions et de ressources), les politiques redistributives et les politiques réglementaires et législatrices. Force est de constater que la politique d'immigration du Québec n'entre dans aucune de ses catégories. Ces politiques sont catégorisées en fonction des services délivrés à une clientèle ou une cible donnée. Ainsi la politique des transports de type réglementaire sera-t-elle définie en fonction principalement des usagers et des prestataires de transports. Depuis les réformes entreprises dans les années 1990 pour moderniser l'administration et en particulier sa communication, il est d'usage d'identifier les cibles des politiques mises en œuvre comme des « clients ». Quelle est la clientèle du ministère de l'immigration ?

Le plan directeur de 2008-2012 établit la liste suivante de ses « clientèles »: les candidats à l'immigration économique, les employeurs, les Québécois engagés dans la réunification familiale, les réfugiés et demandeurs d'asile. M'intéressant à la sélection des immigrants économiques je ne retiendrai que les deux premiers. Officiellement le ministère de l'Immigration nomme donc « clients » les étrangers, candidats à l'immigration au Québec. Pourtant, au niveau du processus de sélection,

¹⁹⁸ Conseil du Trésor, Budgets de dépenses, Volume II, Crédits des ministères et organismes années 2000-2001 à 2009-2010

¹⁹⁹ André Pratte, Immigration un faux-fuyant, article publié dans La Presse du 17 août 2007

comme des finalités de la politique d'immigration, ces personnes, cibles des politiques de recrutement, sont moins des « clients » du ministère que des prestataires d'offre : leur offre d'immigration. Eventuellement, une fois établies, elles pourront devenir des « clients » de la politique d'intégration.

De son analyse des politiques d'immigration des États libéraux, Freeman (1995) concluait que les clients des politiques d'immigration sont les employeurs. On a vu que la situation socio-économique québécoise ne permet pas de conclure à l'existence d'intérêts suffisamment concentrés ni organisés pour exercer un véritable lobbying en matière d'immigration. Si une partie des milieux d'affaires plaide pour des volumes d'immigration accrus et une sélection plus axée sur la demande d'emploi, ce n'est pas directement auprès de l'administration du ministère de l'immigration. Ces intérêts relayés par les chambres économiques peuvent trouver un écho auprès des hommes politiques (plus particulièrement les Libéraux), de la presse ou du ministère de l'emploi. La pression exercée reste au niveau des recommandations générales : mieux arrimer la sélection à la demande d'emploi. Leur traduction en termes de modification des programmes ne se fait que si le politique juge opportun d'intervenir. Dans un contexte de compétition internationale et inter-canadienne avivée, le Premier ministre Jean Charest a relayé ce message. Sa transposition par l'administration est à l'origine des deux dernières grilles de sélection du Québec de 2006 et 2009. Mes interviews ont mis en lumière la quasi-inexistence de relations directes entre l'administration du ministère de l'Immigration et les milieux d'affaires. Lorsque des partenariats existent, ils concernent non pas la politique de sélection des travailleurs mais la mise en application des programmes d'intégration des immigrants.

Le programme de sélection des travailleurs permanents au Québec ne délivre pas un service à une « clientèle » identifiable. Il vise une contribution globale au développement économique et à l'équilibre démo- linguistique. D'autres programmes mis en œuvre par le ministère répondent aux besoins d'une clientèle : l'admission des travailleurs temporaires (gérée par le gouvernement fédéral) est directement déterminée par la demande des employeurs, les services d'intégration et de francisation du ministère sont délivrés à la « clientèle immigrante ».

En bout de ligne pourtant, le MICC n'a de compte à rendre qu'aux contribuables sur le plan de sa gestion financière et aux électeurs sur le plan politique. Or depuis la crise des accommodements raisonnables, les Québécois sont devenus plus sensibles aux conséquences de la politique de sélection sur la diversification ethnoculturelle ou sur l'insertion en emploi.

10.4 Les acteurs du ministère et leur fonction

Un débat classique dans l'étude des politiques publiques oppose les partisans des approches « top-down » et « bottom-up ». Les premiers étudient l'influence des hauts fonctionnaires dans le processus décisionnel tandis que les seconds se concentrent sur l'impact des relations entre les fonctionnaires de

base et la clientèle dans la redéfinition du service rendu. Ayant conclu que le ministère de l'Immigration ne délivrait pas de service dans le cadre de sa politique de sélection, je m'attacherai plus particulièrement à identifier le rôle des cadres et des professionnels. Les premiers relaient les demandes du politique, les seconds participent au design des programmes de sélection des immigrants et/ou sélectionnent directement les immigrants.

Auparavant il me paraît utile de décrire succinctement l'organisation du ministère en commençant par le cabinet ministériel.

10.4.1 Le ministre et son cabinet

Le ministre est épaulé par son cabinet ministériel. Il en détermine lui-même la composition. Par opposition au staff imposant des cabinets français, la plupart des cabinets ministériels québécois sont constitués d'une petite équipe comptant une vingtaine de collaborateurs. Dans le cas du ministère de l'Immigration du Québec, ce sont 17 personnes, dont 10 à Montréal au siège du ministère, et 7 réparties entre Québec, le siège du gouvernement et du Parlement et le Bureau de circonscription de la Députée de Nelligan.

Alors qu'il exerce en France une influence notable dans la détermination des politiques, le cabinet québécois a pour fonction principale l'assistance au ministre dans ses obligations parlementaires et sa communication politique. Les membres du cabinet s'interrogeront sur l'impact politique d'une mesure prise mais pas sur sa rationalité par rapport aux objectifs d'immigration. Conséquemment la ministre est dépendante dans sa prise de décision de l'analyse que lui fournissent les hauts fonctionnaires avec lesquels elle communique, essentiellement le sous-ministre et les sous-ministres adjoints.

Le ministre québécois intervient rarement dans la gestion au jour le jour de son ministère. Au sein du gouvernement il est astreint à la solidarité ministérielle. D'autres ministres pourront intervenir en Conseil des ministres ou auparavant en Comité interministériel sur un de ses dossiers.

En mars 2007, le Premier ministre libéral reconduit pour un deuxième mandat, nomme ministre de l'Immigration et des communautés culturelles une jeune députée de 29 ans²⁰⁰. Quelques mois plus tard et pour la première fois depuis 30 ans, le vent souffle. Sans mettre en cause directement le ministère, ni la gestion gouvernementale, la « crise des accommodements raisonnables » de 2007 porte la question de l'intégration à l'agenda politique. Le ministère de l'Immigration se voit tiré de l'anonymat. Renfort est apporté avec la nomination d'un nouveau sous-ministre en novembre 2007.

²⁰⁰ Yolande James, députée de Nelligan depuis septembre 2004, a été auparavant adjointe parlementaire à la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles du 2 mars 2005 au 21 février 2007

10.4.2 Le sous-ministre

La désignation du numéro 2 du ministère relève d'une nomination politique alors que les autres hauts-fonctionnaires, sous-ministres adjoints compris, sont, la plupart du temps, des hommes ou femmes du sérail administratif.

Depuis la loi de 1995²⁰¹, les sous-ministres et les directeurs d'agences étatiques, bien qu'ils ne soient pas élus, sont imputables de leur gestion devant l'assemblée nationale. Ils présentent les rapports annuels de gestion devant la Commission de l'administration publique.

Avant de rejoindre le MICC en novembre 2007, le sous-ministre actuel, Marc Lacroix²⁰², était secrétaire général associé aux emplois supérieurs du Conseil exécutif (le conseil des ministres). Il est donc proche de l'entourage du Premier ministre Jean Charest et en même temps familier de l'administration.

Dans une intervention à l'université du Québec à Montréal (UQAM) en février 2009²⁰³, le sous-ministre du MICC, décrit le rôle et les principaux défis d'un haut fonctionnaire au gouvernement du Québec. « Le politique donne la direction et l'administratif réalise les mandats ».

Dans sa description du soutien au ministre, le sous-ministre mentionne les tâches suivantes : « concevoir, évaluer et défendre des politiques, programmes et plans d'action du Ministère, soutenir la participation du ministre à l'Assemblée nationale, au Conseil des ministres et aux comités ministériels permanents, anticiper les situations ou les problèmes qui peuvent interpeller le ministre et lui proposer des solutions sur les dossiers sensibles ». Parmi les défis du soutien au ministre: « amener le ministère à intégrer les préoccupations politiques dans les dossiers et soutenir le ministre dans ses interventions publiques ». On notera qu'intégrer les préoccupations politiques dans les dossiers, ne semble pas aller de soi.

Parmi les défis de cette fonction le sous-ministre mentionne, après la gestion des timings, « gérer le ministre rebelle et gérer les collègues qui se posent en compétiteurs ». Le problème peut être d'autant plus ardu, qu'avant de passer en Conseil des ministres, les projets de loi des ministres sont examinés une première fois par un Comité ministériel dirigé par un ministre senior. L'immigration relève du Comité ministériel du Développement social éducatif et culturel, présidé par la ministre de la culture Michelle Courchesne, ancienne ministre de l'immigration entre 2003 et 2005.

²⁰¹ Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics

²⁰² Marc Lacroix a quitté le MICC en janvier 2010 pour devenir sous-ministre des affaires municipales, il a été remplacé par Marie-Claude Champoux, ancienne sous-ministre adjointe à la santé et aux services sociaux.

²⁰³ Marc Lacroix, Présentation à l'Université du Québec à Montréal, Le rôle et les principaux défis actuels d'un haut fonctionnaire au gouvernement du Québec, 9 février 2009

Enfin, le sous-ministre du MICC définit son rôle « d'administrateur sous l'autorité du Secrétaire général du gouvernement²⁰⁴ et la direction du ministre ». Il gère le ministère, est responsable de la mise en œuvre des décisions du ministre et du gouvernement, planifie, dirige et contrôle les activités du Ministre notamment, le suivi du calendrier législatif et réglementaire, l'élaboration et le suivi du plan stratégique, le budget et le plan de gestion des dépenses, le rapport annuel de gestion...

La nomination de Marc Lacroix, homme du sérail politico-administratif au poste de sous-ministre et celle dans la foulée d'Yvan Turcotte, ancien fonctionnaire du MICC, à celui de « sous-ministre adjoint à la francisation, la performance, le partenariat et la promotion », visent à apporter un renfort d'expertise à la jeune ministre Yolande James. Alors que le ministère est sorti de l'anonymat, la désignation de cet homme d'expérience garantit au Premier ministre qu'il n'y aura pas de déraillement. La présence d'un sous-ministre fort, qui a auparavant directement géré les demandes du premier ministre (il était chargé des nominations aux plus hauts postes de l'Etat) initie une redéfinition des relations entre le politique et l'administration. Le sous-ministre se fait fort d'introduire « de nouvelles façons de faire ». Or le nouveau modèle de gestion produit un impact sur la pratique et les résultats de la sélection des immigrants.

10.5 Structure organisationnelle du ministère de l'Immigration

Au sein de ce petit ministère qu'est le ministère de l'immigration, la hiérarchie est relativement plate. Depuis la réorganisation de 2007, trois sous-ministres adjoints sont en charge de trois piliers : l'Immigration, « la Francisation, la Performance, les Partenariats et à la Promotion », l'intégration. Le second regroupe toutes les fonctions centrales mais aussi la promotion, auparavant partie intégrante de la section immigration et la francisation qui elle, était liée à l'intégration. En dessous des sous-ministres sont placées quatre directions générales : la Direction générale de l'immigration, la Direction générale de la francisation, la Direction générale des services à l'organisation et celle des Services Immigration-Québec. De la direction générale de l'immigration dépendent les départements des politiques et programmes et des opérations de sélection de l'immigration économique. Le troisième département impliqué dans la définition du processus de sélection et des objectifs est celui de l'analyse prospective, relevant du deuxième pilier. Ce sont les « professionnels » de ces trois départements qui sont à l'origine des règlements de sélection des immigrants, des projets de réforme des critères de sélection et des études donnant lieu à la redéfinition des objectifs de l'immigration économique. Ils ne sont ni des mandarins ni des fonctionnaires de base relayant les doléances d'une clientèle. Constituent-ils une « caste » dont la culture et les reflexes corporatifs influenceraient les modalités de sélection des immigrants ? En 1998 la chercheuse Carole Simard avait enquêté sur les opinions des fonctionnaires

²⁰⁴ La première autorité citée n'est pas la ministre mais le secrétaire général du gouvernement. En effet, le secrétaire général qui gère le « ministère du Conseil exécutif » coordonnant les activités gouvernementales étant le premier fonctionnaire de l'État québécois, est le supérieur hiérarchique des sous-ministres.

de l'administration publique sur l'immigration. Comme les siens, mes interviews me conduisent à identifier des opinions et des façons de voir répandues en dépit des différences intergénérationnelles. Le chapitre 15 livrera des exemples de résistance des conseillers aux tentatives de réformes de gestion imposées par le haut.

10.5.1 Départements impliqués dans l'élaboration de la politique de sélection

Trois départements jouent un rôle clé dans l'élaboration des plans d'action et des grilles de sélection, des règlements de procédure, ou encore dans les opérations de sélection des immigrants. Les deux premiers relèvent de l'immigration et le troisième (désormais) des services centraux, ce sont respectivement la Direction des politiques et programmes d'immigration, la Direction des opérations et la Direction de la recherche et de l'analyse prospective.

Le département des opérations du secteur immigration coordonne les activités de sélection des immigrants de toutes les catégories. La sélection des travailleurs qualifiés est assurée par les 6 bureaux d'immigration à l'étranger (Paris, Vienne, Damas, Hong-Kong, Mexico et Sao Polo) et par l'envoi de « conseillers » en missions de sélection dans d'autres pays. Il a aussi la charge du recrutement d'étudiants ou de travailleurs temporaires désirant s'établir au Québec. Les conseillers sont au nombre d'une cinquantaine en 2009. Une partie des départs à la retraite des dernières années n'a pas été compensée par de nouvelles embauches.

Longtemps une certaine rivalité a opposé le département des opérations de sélection à celui des politiques et programmes. Le premier composé de fonctionnaires bilingues envoyés d'un point du globe à l'autre pour sélectionner les candidats à l'immigration. Forts de leur expérience de terrain, les « conseillers à l'immigration » avaient tendance à penser que les « ronds de cuir » des politiques et programmes (dans les années 80 des jeunes venus d'autres horizons que l'immigration) méconnaissaient les réalités du terrain. De leur côté les « stratèges » de la DPPI reprochaient à leurs collègues des opérations de ne pas garder le compas fixé sur les objectifs de volumes de la politique de sélection.

Toutefois la collaboration entre ces deux départements a toujours fonctionné. Certains conseillers recrutés aux opérations de sélection ont parfois joué les transfuges et rejoint les politiques et programmes pour une période plus ou moins longue et inversement.

L'arrivée de cadres recrutés à l'extérieur pour occuper les postes de gestion du ministère a modifié les rapports de force. Désormais la ligne de front oppose d'un côté les cadres nommés pour mettre en œuvre la « réforme des façons de faire » ; ils ont pour compas des impératifs de réduction budgétaire et des objectifs de sélection d'immigrants en hausse. De l'autre côté, les agents de la sélection,

détenteurs du « savoir-faire » en matière de contenu de programme et de procédures de sélection. Deux cultures s'affrontent.

Pour la première fois en 2009, le projet de la nouvelle grille de sélection concoctée par une poignée de professionnels de la DPPI n'a été soumis ni à des tests sur le terrain, ni à la consultation des professionnels des opérations de sélection.

La Direction des politiques et programmes d'immigration (DPPI)

La Direction des politiques et programmes d'immigration est un petit département composé de 16 personnes.

Elle exerce une fonction stratégique puisque l'immense majorité des Directives et des Notes sur les procédures d'immigration (NPI) sont élaborées par son personnel.

Mais surtout la DPPI est à l'origine des grilles de sélection. C'est elle qui propose les changements d'architecture des grilles, les révisions des critères et des pointages, qui déterminent en bout de ligne quel type d'immigrant se qualifie pour s'établir au Québec. La DPPI reçoit du sous-ministre adjoint à l'immigration le mandat de réorienter la sélection une fonction des objectifs fixés par le plan stratégique. Sur cette base elle échafaude les premières ébauches des nouvelles grilles de sélection, avant que celles-ci ne soient données à tester au département des opérations et soumises à des simulations réalisées par le département de l'analyse prospective.

La Direction de la recherche et de l'analyse prospective (DRAP)

La Direction de la recherche et de l'analyse prospective (relevant en 2009 des services centraux et non du secteur de l'immigration), est impliquée dans la collecte d'information sur l'immigration et la réalisation d'études générales. C'est elle qui livre les données servant de base aux plans d'immigration triennaux (définition des volumes à atteindre dans les trois prochaines années) et propose différents scénarios. Elle réalise aussi des simulations informatiques visant à mesurer l'impact de la mise en œuvre de nouvelles grilles de sélection. Cette direction compte 16 personnes en mars 2009.

10.5.2 Organisation hiérarchique

10.5.2.1 Les hauts fonctionnaires

Seuls quelques hauts fonctionnaires ou directeurs peuvent prétendre avoir « marqué » le ministère. Le rôle qu'ils revendiquent n'est cependant pas celui de « mandarins » mais de serviteurs de l'Etat.

De par sa longévité au ministère et sa connaissance des dossiers, le sous-ministre adjoint à la « Francisation, la Performance, les Partenariats et à la Promotion », Yvan Turcotte, a joué un rôle clé. Après une brève infidélité et un passage à l'office de la protection du consommateur, l'ancien

Directeur des politiques et programmes, puis Directeur général de l'immigration, puis sous-ministre adjoint à la planification et enfin à l'intégration a été rappelé au ministère par le nouveau sous-ministre en novembre 2007. Il peut être considéré comme le père de la grille de sélection de 1996 basée sur le « capital humain » (le terme administratif est « employabilité ») et a laissé son empreinte sur la politique de sélection. En 2007 il a été nommé à la gestion des services centraux du ministère et ne peut donc qu'indirectement influencer la prise de décisions concernant la sélection des immigrants économiques.

Le Directeur général, Robert Gauthier, issu du ministère de l'emploi avait lui aussi marqué un tournant à partir de 2004, dans le sens inverse en réintroduisant le concept d'arrimage de la sélection à la demande d'emploi.

En 2003, la sous-ministre adjointe de l'époque, Maryse Alcindor, a ouvert plus largement le ministère aux cadres venus de l'extérieur. Jusque là, la pratique était de promouvoir aux postes de gestionnaires des fonctionnaires de l'immigration.

10.5.2.2 Les cadres

Présents de longue date dans d'autres administrations, ces agents de la réforme de l'Etat n'ont eu droit d'entrée au ministère de l'immigration que tardivement. A partir de 2003-2004. La nomination progressive de cadres venus d'autres horizons a mis fin à la rotation aux postes de directeurs, des professionnels du ministère montés en grade. Désormais ces fonctions sont le plus souvent réservées à des gestionnaires, étrangers au sérail pour la plupart. Les remplacements se sont accélérés avec l'arrivée du sous-ministre en 2007. Les gestionnaires sont à la tête des grands secteurs immigration, intégration, francisation et des départements qui leurs sont subordonnés : opérations, analyse prospective, politiques et programmes, ainsi que des bureaux à l'étranger. Ils ont pour mandat de réaliser les objectifs fixés par les plans d'immigration dans le contexte de rationalisation des ressources. Ils doivent concourir à promouvoir de « nouvelles façons de faire ».

10.5.2.3 Les professionnels de l'immigration

Entrés au ministère sur concours, les « professionnels » du MICC ont un diplôme universitaire de premier ou deuxième cycle, souvent en sciences politiques ou en relations internationales. Les professionnels du secteur de l'immigration sélectionnent les immigrants (pour le département des opérations) ou élaborent les Directives de gestion et les grilles de sélection (sous l'autorité du département des politiques et programmes). Dans le passé l'élaboration des directives de gestion se faisait en consultation avec des professionnels des opérations. Les professionnels du MICC sont syndiqués et représentés par le Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ).

Les conseillers en immigration sont les professionnels du département des opérations en charge de la sélection des travailleurs qualifiés. Ils décident de la sélection d'un candidat à l'immigration. Soit sur examen du dossier, une pratique qui a commencé à se répandre à partir de 2001, soit, la plupart du temps encore, dans le cadre d'une entrevue de sélection avec le candidat à l'immigration.

En gros on peut distinguer deux générations de conseillers en immigration : les « pionniers » ont été recrutés à la fin des années 70 et ont connu les temps forts des années 1980, quand le ministère disposait de nombreux bureaux à l'étranger. Ils s'y trouvaient en poste, avec des conditions d'expatriés, certains comme chefs de poste. Ils ont participé à l'expansion du ministère, à la promotion de la philosophie québécoise de sélection. Ils ont contribué à bâtir le réseau à l'étranger, mis en œuvre plusieurs grilles de sélection, sélectionné des milliers d'immigrants travailleurs qualifiés, gens d'affaires ou réfugiés. A quelques années de la retraite, ils pâtissent de la réduction du réseau des bureaux de sélection à l'étranger, assortie d'une absence de perspective professionnelle au sein du ministère. Les mesures de restructuration et la réforme des procédures de sélection remettent en question les fonctions qu'ils exercent. La plupart sont hostiles au « virage philosophique » induit par la nouvelle grille de sélection.

Les conseillers plus jeunes sont peu nombreux, ils ont été recrutés par promotions d'une dizaine au début des années 2000. Un nombre croissant (mais toujours faible) est issu des « minorités culturelles ».

Les conseillers en immigration ne sont pas les seuls à participer à la sélection des candidats à l'immigration et le cas échéant aux tests des grilles et des nouvelles procédures. En amont de la décision de sélection des Techniciens effectuent sur base documentaire une évaluation préliminaire des candidats à l'immigration économique au Québec. Ils recommandent au conseiller l'acceptation ou le refus. Si la recommandation est positive, le candidat est invité à passer une entrevue de sélection avec un conseiller ou peut être sélectionné sur dossier.

Contrairement aux conseillers, qui sont des professionnels québécois recrutés sur concours à Montréal, une grande partie des techniciens affectés à la sélection des immigrants travaillent comme personnel local dans les bureaux d'immigration à l'étranger. Aucun niveau d'études particulier n'est requis pour exercer la fonction de technicien. Depuis le « rapatriement » de la plus grande partie des dossiers de gens d'affaires et des réfugiés des bureaux à l'étranger vers Montréal, des fonctionnaires québécois exercent également la fonction de techniciens.

10.5.3 Polarisation des fonctionnaires spécialistes en immigration ?

Dans un ouvrage publié en 1998²⁰⁵, la chercheuse Carolle Simard a analysé le discours de 51 fonctionnaires travaillant en lien avec l'immigration dans 12 ministères et organismes gouvernementaux. Près de la moitié des personnes interrogées, tous professionnels ou cadres, travaillaient pour ce qui se nommait à l'époque le ministère des affaires internationales, de l'immigration et des communautés culturelles (MAICC).

Ils ont été interrogés sur leur perception des objectifs de la politique d'immigration, des besoins des immigrants, de leur intégration au marché du travail et de la francisation. Comme les fonctionnaires du ministère de l'immigration participent à la définition des grilles ou à l'application du processus de la sélection, on peut penser que ces opinions ont un impact sur la définition des grilles ou sur leur application.

Carolle Simard conclut au terme de son étude que « pour la plupart des fonctionnaires, la francisation des nouveaux arrivants demeure la clé de leur intégration, laquelle doit profiter à la majorité francophone. »²⁰⁶

Parmi les opinions exprimées par les fonctionnaires interrogés par Simard en 1998, on peut relever que 80% d'entre eux souscrivent à l'assertion « la connaissance du français est déterminante ». Une bonne partie précise spontanément que la connaissance du français n'est cependant pas à elle seule garante de l'intégration. Les fonctionnaires mettent en exergue d'autres facteurs, en particulier l'âge et la religion. Le premier correspondant à un critère évalué par la grille de sélection québécoise, le second non.

Les conseillers que j'ai interrogés partageaient les convictions suivantes : la connaissance du français est un facteur d'intégration, les jeunes ont une plus grande capacité à s'intégrer, les « latinophones » (en l'occurrence sud-américains et roumains) auront plus de facilité à se franciser, donc à s'intégrer ; les immigrants du Maghreb mettent plus de temps à trouver un travail; le face à face avec l'immigrant en entrevue de sélection permet d'opérer un choix avec plus de discernement que ne le ferait l'étude du dossier de ce candidat.

Le seul indice d'un « effet de génération » différenciant les conseillers, concernait le profil professionnel des immigrants: les jeunes sont plus partisans d'un arrimage à la demande d'emploi et pensent qu'il faut recruter plus de techniciens et de gens de métiers, alors qu'une partie des « vieux » conseillers parient sur la plus grande polyvalence des diplômés.

²⁰⁵ Carolle Simard, *La place de l'autre, fonctionnaires et immigrants au Québec*, Montréal 1998

²⁰⁶ Carolle Simard, *La politique québécoise d'immigration et d'intégration : perceptions des fonctionnaires en matière de francisation*, in *Enjeux de l'administration publique*, dir. Mohamed Charih et Pierre Tremblay. ENAP, 2001

Quelles soient sociologiques, générationnelles, culturelles ou encore le fruit de la formation interne reçue, les raisons qui font qu'une majorité de conseillers partagent ces convictions ne font pas l'objet de mon étude. Il m'importe seulement de les identifier pour analyser en quoi les mesures prises dans le cadre de la politique de sélection s'en inspirent, ou au contraire entrent en conflits avec elles. Ce qui sera examiné dans le chapitre 15.

Il convient de noter que les fonctionnaires du ministère de l'Immigration sont représentés par des syndicats spécifiques à l'administration. Les conseillers qui officient à la sélection des immigrants, comme les autres fonctionnaires de niveau professionnel sont représentés par le Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ).

Chapitre 11 : Les instruments de la sélection des immigrants économiques : plans annuels et triennaux, volumes d'immigration et plans de mesures

Quotas, plafonds, cibles, fourchettes d'objectifs. Quels que soient les noms donnés, les pays dotés d'une politique d'immigration active se fixent des objectifs quantitatifs de recrutement annuel. C'est le cas de l'Australie²⁰⁷. Le Canada, s'il semble avoir oublié les plans quinquennaux et ne rend public que des plans annuels, n'en poursuit pas moins une politique de croissance de l'immigration à long terme. Le Québec a choisi d'établir des volumes d'immigration sur la base d'une planification triennale. Son dernier plan stratégique couvre en revanche une période de quatre années (2008-2012). Ses grilles de sélection sont fréquemment ajustées en diapason avec les plans stratégiques. Ses listes de professions ou formations privilégiées sont (en principe) régulièrement révisées en fonction de l'évolution du marché du travail. Il a donc en main d'importants outils de politique publique.

Tel que l'édicte *l'Enoncé de politique de 1990*, la politique de sélection du Québec est indissociable de la perspective d'intégration à la société d'accueil. Ce en quoi, elle se distingue de la sélection canadienne, comme de celle de l'Australie ou des pays européens récemment convertis au recrutement de travailleurs qualifiés.

Les instruments de la sélection sont la détermination des volumes migratoires triennaux et annuels, leur répartition par bassins géographiques, ainsi que les balises fixées par les plans d'action : part de l'immigration économique à atteindre, part des francophones, des jeunes familles, des titulaires de formation privilégiées...

Les moyens à la disposition du ministre sont la grille de sélection, les bureaux de recrutement à l'étranger, la promotion.

Tel que la pratique s'en est institutionnalisée depuis 2000, le ministre de l'Immigration élabore un projet de plan triennal sur les volumes d'immigration pour les trois ans à venir²⁰⁸. Ce plan présente plusieurs options de volumes désignées sous le nom de « scénarios ». Les propositions une fois validées par le Conseil des ministres sont présentées à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale du Québec pour consultation publique. Durant les délais fixés tout organisme ou particulier peut prendre position sous forme d'un mémoire. Lors de la dernière consultation en 2007, un

²⁰⁷ DIAC Strategic Plan 2009-2012, <http://www.immi.gov.au/about/departement/diac-plan/diac-strategic-plan-2009-12.pdf>

²⁰⁸ La loi de 2000 sur l'administration publique québécoise prévoit que tous les ministères établissent une planification pluriannuelle. Par contraste, le ministère fédéral de l'immigration ne présente qu'un plan annuel.

questionnaire en ligne a été rendu disponible pour permettre à des organismes de s'exprimer sans rédiger de mémoire.

Jusqu'aux années 2000 les consultations mobilisaient peu d'intervenants. Les débats se limitaient à la discussion des volumes. Désormais de nombreuses organisations parapubliques y participent. Elles y trouvent l'occasion de faire entendre leur voix sur le chapitre de l'immigration. Les sujets abordés par les mémoires débordent largement la seule question des volumes d'immigration.

11.1 Détermination des volumes d'immigration globaux, le plan triennal

Si la définition des procédures de sélection, et donc la configuration de l'immigration, bien qu'entérinée par le politique sous forme de loi ou de décret gouvernemental, est avant tout une production administrative, la définition des volumes d'immigration globaux appartient d'abord au politique.

La décision du Conseil des ministres d'augmenter les volumes pour atteindre 55.000 admissions en 2010, alors que l'administration peinait à remplir les objectifs de 45.000 en est l'illustration flagrante. La fixation des volumes d'immigration triennaux implique formellement la consultation des partenaires sociaux dans le cadre d'une commission parlementaire.

De la proposition de scénarios par l'administration du ministère de l'Immigration en passant par les consultations publiques en commission parlementaire, avant de donner lieu à une décision du conseil des ministres, le rituel désormais consacré, est le suivant :

La première étape consiste en l'élaboration de plusieurs « scénarios de volumes » par la Direction de la recherche et de l'analyse prospective (DRAP). Depuis le réaménagement de l'organigramme de novembre 2007, ce département relève désormais du sous-ministre de la performance et non plus du secteur immigration.

Au départ, la DRAP organise une concertation entre chercheurs universitaires pluridisciplinaires, experts de l'Institut de la statistique du Québec et fonctionnaires du MICC et d'Emploi-Québec²⁰⁹. En 2007 ces mandarins étaient appelés à plancher sur cinq thèmes:

- les fondements légaux et la philosophie de l'immigration
- les aspects démographiques et linguistiques
- la politique d'immigration du Québec et le contexte international
- les défis sociaux de l'intégration
- les besoins de l'économie québécoise

²⁰⁹ Emploi-Québec est la désignation courante pour le ministère de l'emploi et de la solidarité sociale.

Parallèlement siège un sous-comité qui associe des professionnels du MICC, d'Emploi-Québec et de l'Institut de la statistique.

Les sous-ministres des principaux ministères intervenant en matière d'immigration ou d'intégration, le MICC, Emploi-Québec et le Ministère du développement économique, de l'innovation et de l'exportation (MDEI), se réunissent en consultation pour discuter des orientations.

Bases pour l'élaboration des scénarios du plan triennal

La Direction de la recherche et de l'analyse prospective (DRAP) procède à la « modélisation de scénarios » sur la base des consultations avec les experts.

Les données servant de base aux indications des experts sont les suivantes :

- Données macro-économiques sur les perspectives de croissance de l'emploi
- Données démographiques
- Eventuellement la conjoncture politique. La consultation sur les niveaux triennaux d'immigration 2008-2010 survient au moment du débat sur les « accommodements raisonnables » durant l'été 2007.

La DRAP prend en compte parmi ses paramètres le nombre d'admissions réalisées dans les deux dernières années et les indications du secteur « Immigration » sur la faisabilité d'opérations de recrutement des immigrants économiques et humanitaires. Le département des opérations, en charge des missions de sélection des immigrants, l'informe sur la faisabilité d'opérations de recrutement et de promotion à l'étranger pour les trois prochaines années.

Le résultat de ces multiples tables de concertation, synthétisé par la DRAP, donne un argumentaire aux scénarios proposés et fournit la matière première du mémoire que la ministre de l'immigration présente au Conseil des ministres. Auparavant, le mémoire est visé par le cabinet de la ministre.

Le Conseil des ministres retourne au MICC le mémoire éventuellement modifié ou amendé. La nature et l'ampleur des modifications apportées en Conseil des ministres restent confidentielles. Elles ne sont connues que des fonctionnaires du Département de la recherche et de la prospective, qui ont participé à l'élaboration du premier jet. « Assez peu » est la réponse qui m'est donnée à propos du l'exercice de 2007.

Validé par le Conseil des ministres, le document de consultation sur la planification de l'immigration du Québec pour une période de trois ans est déposé à l'Assemblée nationale. Pour la planification triennale 2008-2010, les consultations ont été lancées par un communiqué du MICC le 18 juillet 2007, laissant jusqu'au 31 août (moins d'un mois et demi en plein cœur de l'été) pour la soumission des

mémoires. Les auditions en commission parlementaire de la culture ont au lieu du 18 septembre au 11 octobre.

Contenu des mémoires déposés par les partenaires sociaux en commission parlementaire et leur étude par le MICC

Les organismes et personnes qui désirent prendre part à la consultation adressent un mémoire en 25 copies à la Commission de la culture de l'assemblée nationale. Celui-ci en fait parvenir à la Direction de la recherche et de l'analyse prospective (DRAP) du MICC. Un brain trust est mis sur pied par la DRAP pour procéder à la lecture des mémoires et à l'évaluation des questionnaires. Renfort est demandé aux experts des départements concernés par les mémoires. En effet la plupart abordent d'autres questions que celles des volumes d'immigration, sur lesquels un bon nombre d'organismes ne désirent pas se prononcer. Ainsi un mémoire centré sur l'intégration sera référé à cette direction, un autre sur la francisation à ce département. Des fiches de lectures sont rédigées, des notes prises, qui pourront éventuellement servir de base à la réflexion pour l'élaboration ultérieure de nouveaux plans d'action. La DRAP établit une synthèse et une analyse des feed-back exprimés, qu'elle livre au cabinet de la ministre de l'immigration. La ministre participe aux auditions en commission parlementaire tout comme les porte-parole de l'opposition.

En 2007 le gouvernement a présenté en consultation parlementaire cinq scénarios de volumes pour 2008-2010 (le nombre des scénarios proposés peut varier). Un scénario de diminution, un scénario de statu quo, trois scénarios de croissance. Le scénario finalement retenu par le gouvernement après consultations en commission parlementaire est le quatrième qui vise un objectif de 55.000 admissions annuelles en 2010. De l'avis de nombreux participants et d'experts, la décision prise est un choix politique qui ne reflète pas le résultat des consultations.

11.2 La détermination d'objectifs par catégories et bassins d'immigration, le plan annuel

Une fois fixés les objectifs d'immigration du plan triennal, le ministère est tenu de faire en sorte que ces objectifs seront remplis sur trois ans. Un plan annuel définit les objectifs par catégorie d'immigration mais aussi par grandes zones géographiques. Le ministère opère les arbitrages nécessaires pour remplir les objectifs de volumes en tenant compte des plans de mesures où sont précisées les orientations gouvernementales.

Le ministre est tenu par la loi de déposer un plan annuel avant le 1er novembre (sauf cas de force majeure comme des élections imminentes). Le plan de 2009 n'a été déposé qu'en mars 2009 en raison des élections législatives de décembre 2008, qui ont reconduit le gouvernement libéral au pouvoir.

Les objectifs annuels par catégories et bassins géographiques sont donnés sous forme de fourchettes d'objectifs. Le ministère se refuse à parler de quotas.

Les impératifs catégoriques

L'Énoncé de politique de 1990, assigne à la sélection la charge de « maximiser les retombées économiques de la sélection des immigrants indépendants » et « d'accroître les volumes d'immigration en fonction des besoins et de la capacité d'accueil du Québec ». Par ailleurs, un autre objectif, qui ne figure pas dans l'énoncé mais se trouve clairement défini dans l'entente bilatérale de 1991, est le maintien d'une part de l'immigration québécoise au moins égale à son poids démographique au sein du Canada²¹⁰. Comment y parvenir sinon en augmentant la part de l'immigration économique, la seule dont le Québec ait la maîtrise ? Ce que les gouvernements successifs ont fait progressivement, indépendamment de leur couleur politique. Le plan d'action de 2009 vise à porter à 66% la part de l'immigration économique et à 73% celle des immigrants sectionnés par le Québec (incluant les immigrants économiques et une partie de l'immigration humanitaire). Le troisième impératif concerne la part des francophones parmi les immigrants admis. En 2007 et en 2008 60% des immigrants au Québec ont une « bonne connaissance » du français. L'objectif visé par le plan de mesure et de maintenir cette part à plus de 50%.

11.2.1 Détermination des objectifs par bassins géographiques

La détermination des objectifs par bassins fait intervenir à nouveau la Direction de la recherche et l'analyse prospective (DRAP) en collaboration avec la Direction de l'immigration (qui gère les opérations de sélection à l'étranger) et des bureaux des visas fédéraux.

Trois éléments entrent en ligne de compte : la préservation (autant que possible) d'un certain équilibre dans la l'origine géographique des immigrants, institutionnalisée par la loi de 2004, le volume de l'offre d'immigration dans chaque bassin et la « faisabilité » des opérations de recrutement et de sélection. Celle-ci dépend à la fois des ressources organisationnelles disponibles dans les bureaux à l'étranger et des « réserves » d'offres d'immigration en stock dans chacun de ces bureaux.

Faisabilité des opérations de sélection

Chaque bureau d'immigration du Québec à l'étranger informe la Direction de l'immigration sur l'état de ses « réserves » d'offres d'immigration des candidats. Les bureaux communiquent leurs estimations du nombre de dossiers qu'ils sont capables de traiter à l'étape préliminaire, c'est-à-dire avant la réalisation d'entrevues de sélection par des conseillers venus de Montréal. À partir de ces informations, la Direction de l'immigration évalue combien de missions de sélection il est possible de réaliser et dans quels territoires, en fonction des ressources humaines et budgétaires disponibles. Un

²¹⁰ Art. 2 et 7 de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains de 1991

plan de missions de sélection à l'étranger est élaboré, à partir duquel on peut estimer statistiquement le nombre d'immigrants sélectionnés dans chaque bassin d'immigration²¹¹.

A cela s'ajoute une variable additionnelle, les effets escomptés de la promotion effectuée sur certains territoires.

Ces données connues, le MICC dispose encore d'une marge d'arbitrage pour décider de la répartition des objectifs par régions. On pourra « vider » les réserves d'offres en immigration d'un bassin et ne sélectionner qu'une partie de celles d'une région plus abondante. En pratique les bassins européens et latino-américains sont - malgré les efforts de promotion - depuis plusieurs années proches de l'épuisement. Au contraire la demande de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient est excédentaire par rapport aux capacités administratives affectées pour traiter l'offre d'immigration de ces territoires.

11.2.2 Plans stratégiques et plans d'action: fixation de balises à la sélection des immigrants économiques

Le politique exprime ses priorités par le biais des plans stratégiques et des plans d'action. Les accents peuvent différer d'un plan à l'autre en fonction de la conjoncture politico-économique et du parti au pouvoir. L'outil permettant la sélection des immigrants en conformité avec les orientations des plans est la « grille de sélection ». On le verra au chapitre 15, les résultats de l'application des grilles élaborées par l'administration ne correspondent pas toujours aux attentes exprimées par le politique.

Au-delà des objectifs de volumes par catégories et bassins, la Direction de la recherche et l'analyse prospective (DRAP) garde l'œil rivé sur les balises fixées par les plans stratégiques. Celui de 2005-2008²¹² commandait à la sélection d'« augmenter la proportion des jeunes personnes actives et des jeunes familles » (objectif 1.2) et de « maintenir à au moins 50% la proportion des personnes immigrantes admises connaissant le français » (objectif 1.3). Celui de 2008-2012²¹³ prévoit quant à lui d'« augmenter le nombre des travailleurs qualifiés répondant aux besoins prioritaires du marché du travail » (objectif 2.2).

Ces balises influent, elles aussi, sur la répartition des missions de sélection dans les territoires ; la part des « jeunes familles », des francophones ou des candidats titulaires de formation recherchées n'étant pas la même dans chaque bassin.

Ainsi pour l'année 2008 en Amérique du sud et latine plus de la moitié des travailleurs qualifiés sélectionnés ont un conjoint alors que 81% des personnes recrutées en Amérique du Nord et 71% en

²¹¹ La « rentabilité » de l'entrevue de sélection varie dans chaque territoire en fonction du taux de sélection positive et du nombre de personnes incluses dans une demande d'immigration

²¹² MICC, Plan stratégique 2005-2008, 2005

²¹³ MICC, Plan stratégique 2008-2012, 2008

Europe de l'Ouest sont célibataires. 64,5% des travailleurs qualifiés de l'Asie orientale connaissent le français contre 99% des recrutés du Maghreb. Bien que ces statistiques portent uniquement sur les personnes sélectionnées et non sur la totalité des offres d'immigration, elles donnent une idée de la différence de profil des candidats selon les régions d'origine.

11.2.3 Le paramètre « offre d'immigration »

Le Québec n'est pas forcément la destination la plus évidente pour les candidats internationaux à l'immigration. La rigueur de son climat, sa langue officielle peuvent décourager. Mais surtout, le fait que le Québec, entité provinciale recrute, reste largement ignoré. Loin d'être submergée de demandes, la province francophone doit mener des campagnes de promotion pour stimuler l'intérêt de candidats potentiels. Dans certains pays la demande, autrefois forte, s'est essoufflée.

Ainsi le bassin roumain, qui fournissait des candidats francophones, très scolarisés, avec de l'expérience dans les domaines de l'industrie et de sciences expérimentales ; dont l'origine européenne et la culture religieuse laissaient supposer qu'ils ne mettaient pas en question la « capacité d'accueil », est quasiment épuisé. De manière générale, les Européens de l'Est, qui ont déjà partiellement accès au marché du travail de l'Union européenne, ont moins de motivation à traverser l'océan.

Un autre bassin régional sur lequel le Québec portait ses espoirs en raison de la proximité linguistique est l'Amérique latine. Là encore les « stocks » d'offres d'immigration des bureaux du Québec à Mexico et Sao Paulo sont épuisés en fin d'année. A la fin de la décennie 2000, la seule région où la demande abonde sans effort de promotion est le Maghreb.

11.2.4 Le paramètre « capacité d'accueil »

La loi de 2004 invoque la « capacité d'accueil » comme critère de détermination des objectifs par bassin géographique²¹⁴. Jamais cette capacité d'accueil n'a été définie. C'est donc en l'absence de toute balise juridique que les fonctionnaires du MICC tiennent compte de ce critère dans la détermination des objectifs.

La clause de la loi qui permet de suspendre l'examen de candidatures d'un bassin géographique, si la ministre estime que la capacité d'accueil est atteinte, n'a encore jamais trouvé d'application. Pour deux raisons : d'une part, son recours est politiquement sensible et d'autre part, l'allocation des

²¹⁴ Art. 3.0.1 de la Loi sur l'immigration au Québec. « Le plan indique le nombre maximum ou estimé de ressortissants étrangers pouvant s'établir au Québec ou de certificats de sélection pouvant être délivrés et la répartition de ce nombre par catégorie ou à l'intérieur d'une même catégorie; ce nombre peut aussi être établi par bassin géographique. Le plan est établi en tenant compte, notamment, de la demande globale de certificats de sélection prévue, des prévisions des niveaux d'admission et de sélection et de la capacité d'accueil et d'intégration du Québec. »

ressources par l'administration permet de réguler à l'interne et sans débat public le nombre des certificats de sélection délivrés par bassin géographique.

Dans les faits, la pratique de « quotas » régionaux est limitée par l'inégalité de l'offre. Ces dernières années, le MICC a fréquemment éprouvé de la difficulté à se conformer aux objectifs par pays et bureaux d'immigration. Les objectifs annuels par pays sont des objectifs internes, qui ne font pas l'objet de divulgation. Seuls les objectifs par grands bassins régionaux sont publiés dans le rapport annuel du MICC. Il est fréquent qu'en fin d'année des missions de sélection aient lieu dans les bassins géographiques abondants en offres d'immigration afin de réaliser in extremis les objectifs globaux. En 2007 ce sont les « réserves » de candidats du Maghreb qui ont permis de boucler les objectifs en fin d'année, en 2008 celles du Moyen-Orient. Dans le contexte de l'augmentation des volumes d'admissions prévue par le plan 2008-2010, la direction des opérations de sélection aurait du mal à se passer de cette possibilité de recours aux réserves.

11.2.5 Le paramètre délais de traitement des services fédéraux

Une contrainte externe dont l'impact n'a jamais été (officiellement) étudiée, car elle touche une question sensible, est celle des longs délais de délivrance des visas par les services fédéraux. Le Québec remet aux candidats qu'il a sélectionnés un « certificat de sélection du Québec » (CSQ). Ce document n'est pas directement convertible en visa d'entrée. Les immigrants sélectionnés doivent encore passer par la machine administrative fédérale, qui évalue leur état de santé et l'existence éventuelle d'une menace sécuritaire. Pour l'immense majorité, il ne s'agit là que d'une procédure administrative. Mais celle-ci prend du temps : de 6 à 30 mois selon les bureaux des visas fédéraux. En principe l'entente bilatérale de 1991 prévoit que les autorités fédérales (Citoyenneté et Immigration Canada ou CIC) allouent les ressources adéquates pour permettre le traitement des demandes de visas des candidats du Québec. Dans la pratique, CIC ne dispose que d'un budget global pour gérer les dossiers du Québec, l'immigration humanitaire et familiale, son programme d'immigration économique et depuis les années 2000 les demandes des programmes des autres provinces. Dans sa planification des volumes annuels par bassin, le Québec est donc contraint de tenir compte de la réalité du manque d'effectifs dans certains bureaux d'immigration fédéraux.

Synthèse

Pour proposer finalement son plan annuel d'entrées par bassins géographiques, la DRAP s'appuie sur le nombre d'entrées prévues par le plan triennal et sur les capacités de traitement des bureaux d'immigration compte tenu des offres d'immigration en stock. Le « modèle » final tient compte en outre des statistiques des visas délivrés par les services fédéraux durant les années précédentes.

Chapitre 12 : Les outils : la grille de sélection des travailleurs qualifiés

« Pour prendre en compte les caractéristiques garantes d'une intégration réussie, tant au plan économique qu'au plan social, une grille de sélection a été conçue pour les candidats de la catégorie des travailleurs. Elle a été mise en place et modifiée à plusieurs reprises au fil des ans. Elle vise à jauger, en deux étapes (l'examen préliminaire et la sélection proprement dite) à partir d'un ensemble de critères auxquels des points sont attribués, les probabilités d'un candidat à l'immigration de s'établir et de s'intégrer avec succès à la société québécoise, et ce, dans le meilleur intérêt de cette dernière... Les autorités québécoises ont souvent modifié cette grille mais, ce faisant, elles ont toujours été guidées par la recherche de l'équilibre. Équilibre entre, d'une part, des objectifs numériques imposés par une évolution démographique inquiétante et, d'autre part, une situation économique parfois précaire et aussi, et peut-être surtout, la prudence qu'impose le fait que la majorité francophone du Québec n'a encore qu'une expérience assez récente comme société d'accueil... »²¹⁵. Dans un commentaire publié en août 2009 par le quotidien québécois *Le Devoir*, à la veille de l'entrée en vigueur de la nouvelle grille de sélection, Gérard Pinsonneault, ancien fonctionnaire du MICC et chercheur associé à l'Université de Montréal a à cœur d'explicitier aux Québécois les objectifs et le fonctionnement de leur grille de sélection, qu'il craint de voir remise en cause.

Inventée en 1967 par l'administration fédérale canadienne, la « grille de sélection » ou « système à points » a contribué à renforcer l'image de marque du Canada parmi les pays traditionnels d'immigration. L'Australie et la Nouvelle-Zélande l'ont adoptée, la Grande-Bretagne et la République tchèque ont initié des programmes de recrutement qui s'en inspirent. Un nombre croissant de pays européens semblent s'y intéresser.

Le Québec a mis au point sa propre grille en 1978, avant même d'être doté de la compétence exclusive de sélection. La « grille de sélection » fascine. Elle est perçue comme un scalpel de précision, voire une baguette magique, dont l'usage permettrait la réalisation d'un des vœux les plus chers des dirigeants : l'« immigration choisie ».

Pour le Québec, qui ne peut intervenir que sur l'immigration économique, et qui poursuit une politique de recrutement ciblée d'immigrants à des fins d'intégration économique et socioculturelle, la grille de sélection des travailleurs qualifiés constitue bel et bien l'instrument primordial de la politique d'immigration. Quel que soit son degré d'efficacité, la grille québécoise se démarque de la grille fédérale canadienne par son ambition et sa portée. Elle s'applique à une partie majeure de ses flux

²¹⁵ Gérard Pinsonneault, Opinion publiée dans *Le Devoir*, le 17 août 2009

migratoires : 59% en 2008, 62% en 2009²¹⁶. Instrument de précision régulièrement affiné, la grille québécoise prend en compte plus de critères et grade savamment le pointage pour chacun d'eux. Pour les Québécois la grille revêt aussi une dimension symbolique. Elle fait office de totem. La disposition d'un instrument permettant de recruter les futurs concitoyens à ses conditions sinon à son image, apaise les angoisses identitaires et sociales. Un des critères emblématiques fortement controversé est « l'adaptabilité », soit la motivation et la capacité à s'adapter au Québec, telles qu'évaluées par un fonctionnaire québécois.

Le rôle de la grille de sélection du Québec, tel que défini par la Loi sur l'immigration au Québec et l'Enoncé de politique de 1990, est de contribuer à l'enrichissement du patrimoine socioculturel du Québec, à la stimulation du développement de son économie et à la poursuite de ses objectifs démographiques. Concrètement, la grille alimente le Québec en ressources humaines en fonction des considérations énumérées plus haut.

Mon analyse des grilles de sélection du Québec s'appuie, en sus des interviews conduites, sur des documents administratifs et sur l'examen comparatif des grilles successives. En partie, elle se nourrit aussi de ma propre expérience, puisque deux de ces grilles (celles de 2002 et de 2006) ont été mes instruments de travail lors de mon activité au Bureau d'immigration du Québec à Vienne.

12.1 Fonction symbolique de la grille de sélection du Québec

« Je tiens à rappeler en conclusion, M. le Président, que des efforts importants sont consentis pour sélectionner les travailleurs dont le Québec a besoin »²¹⁷. Dans sa défense des crédits budgétaires en mai 2009, la ministre de l'Immigration et des communautés culturelles, Yolande James, met en avant l'objectif de la sélection : recruter en fonction des besoins du Québec. Dans son allocution, la ministre insiste sur le fait que 65% des immigrants appartiennent à la catégorie économique, et sont donc soumis au tamis d'une des grilles de sélection du Québec et que 72% (incluant une partie des réfugiés à l'étranger), relèvent au total de la sélection opérée par le Québec.

Indépendamment de son efficacité, l'existence même d'un instrument de sélection géré par une institution en laquelle les Québécois ont confiance, leur administration, contribue à légitimer la politique de recrutement d'immigrants. Par la même occasion, elle rend illégitimes les attaques populistes contre l'immigration et les immigrants.

²¹⁶ Plan annuel d'immigration 2010. En 2008 59% des immigrants admis au Québec ont été sélectionnés dans le cadre du programme des travailleurs qualifiés. S'y ajoutent 3% de gens d'affaires et 3% d'autres immigrants économiques, sélectionnés selon des grilles « simplifiées », soit un total de 65% d'immigrants économiques qualifiés sur la base d'une des grilles de sélection. Pour 2009, les estimations donnent 62% d'immigrants sélectionnés comme travailleurs qualifiés.

²¹⁷ Étude des crédits du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles en Commission de la culture, Journal des débats - Vol. 41 N° 4, 6 mai 2009

A ma connaissance aucune enquête n'a porté sur la popularité de la grille de sélection. Des études montrent en revanche, que les Québécois, plus hostiles à l'immigration que le reste de la population canadienne avant 1968, y sont devenus plus favorables quand la maîtrise du recrutement des immigrants économiques leur a été donnée.

Les représentants du monde économique et social, tout comme les hommes et femmes politiques que j'ai rencontrés, ont unanimement approuvé l'existence d'un système de sélection. Souvent ils ont exprimé une certaine fierté à ce que leur administration dispose d'un tel instrument. Ce qui n'empêche pas certains de remettre en cause la pertinence de tel ou tel critère.

12.1.1 La grille facteur symbolique d'intégration

La grille de sélection légitime doublement le recours à l'immigration. Puisque « choisi », l'immigrant économique se trouve légitimé à revendiquer sa place dans la société québécoise. De l'autre côté, les Québécois seront plus disposés à accueillir un immigrant sélectionné en leur nom par l'administration. En ce sens la grille de sélection confirme le caractère de réciprocité de l'intégration (« two-way process ») et l'idée de contrat entre l'immigrant et la société d'accueil introduite dans *l'Enoncé de politique* de 1990.

La grille de sélection exerce une fonction symbolique à l'extérieur également. Elle véhicule l'image d'une société ouverte à l'immigration et qui recrute activement, pour autant toutefois que le candidat étranger se conforme à ses critères universels. La grille participe donc à la valorisation de l'image de marque du Québec à l'étranger.

12.1.2 La grille instrument de légitimation de la politique d'immigration

L'afflux d'immigrants économiques est le résultat d'une politique publique. L'existence de l'instrument de sélection coupe l'herbe sous le pied aux arguments traditionnels contre l'immigration. Recruté, l'immigrant ne fait pas figure de criminel arrivé par effraction. Sélectionné en vertu de son profil socio-économique et de ses compétences professionnelles, il peut moins facilement être accusé de venir tirer profit de la générosité de l'Etat providence. D'autant moins, que la grille de sélection du Québec, à la différence de celle du gouvernement fédéral, évalue non seulement le candidat principal mais aussi son conjoint. L'Action démocratique du Québec (ADQ), le plus « populiste » des trois partis Québécois, n'a jamais, ouvertement remis en cause le recrutement d'immigrants, même au plus fort de la crise de 2007. L'ADQ a brandi la menace à l'identité québécoise mais elle s'est prononcée en faveur de niveaux d'immigration stables et non réduits, lors des consultations sur le plan triennal d'immigration de l'automne 2007. Instrument de politique publique géré par l'administration, la grille de sélection contribue à dépolitiser l'enjeu migratoire.

Longtemps l'entrevue de sélection, un des outils d'application de la grille, a également joué un rôle symbolique de certification du recrutement. Lors de l'entrevue²¹⁸ un fonctionnaire du Québec évalue « l'adaptabilité » des candidats à l'établissement au Québec. L'entrevue permettait de sélectionner par dérogation des candidats qui n'atteignaient pas les seuils de la grille. Jusqu'en 1996 le critère adaptabilité était éliminatoire. Controversé en raison de la marge d'arbitraire laissé à l'évaluateur, le critère « adaptabilité » a vu son pointage constamment réduit dans les années 2000. Il n'empêche que la « comparution » du candidat en entrevue devant un représentant du Québec constitue un élément symbolique important aux yeux des québécois. C'est une des raisons qui expliquent que, l'entrevue n'a pas été supprimée en octobre 2009 à l'entrée en vigueur de la nouvelle grille. La part de la sélection sans entrevue doit cependant augmenter. De tous les pays traditionnels d'immigration pratiquant une sélection à grande échelle, le Québec reste le seul à recourir à l'entrevue des candidats²¹⁹.

12.1.3 La grille instrument de marketing de la politique de recrutement

La fonction symbolique de la grille a aussi des effets marketing directs. La redéfinition d'un critère de sélection ou de sa pondération, est un signal lancé aux candidats et aux réseaux d'immigration à l'étranger. Donner plus de points à une formation en chimie ou en aéronautique revient à lancer un appel aux diplômés en chimie et en aéronautique du monde entier. En théorie du moins, car les effets de cette opération sont tributaires, d'une part de la résonnance des campagnes d'information du Québec à l'étranger, d'autre part de la flexibilité de l'offre d'immigration.

La plus ou moins forte pondération attribuée à la connaissance du français est un message aux communautés francophones. La revalorisation du pointage au critère de l'âge, un appel aux jeunes.

12.2 Domaine d'application de la grille de sélection du Québec

1 2.2.1 Domaine d'application de la grille

La grille de sélection s'applique uniquement aux immigrants de la catégorie économique (travailleurs qualifiés et gens d'affaires). La réunification familiale s'opère dans le cadre d'un programme géré par les autorités fédérales, qui déterminent seules les critères d'admission. Les réfugiés sont admis en vertu de critères humanitaires définis par les autorités fédérales.

²¹⁸ Jusqu'en 2006, toutes les candidatures de travailleurs qualifiés donnaient lieu à une entrevue ; le règlement de 2006 introduit une possibilité de dérogation lorsqu'un seuil minimal de points est atteint ; celui de 2009 généralise la possibilité de dispense d'entrevue. En 2009 environ 30% des travailleurs qualifiés ont été sélectionnés sans entrevue.

²¹⁹ Les services fédéraux ont recours à l'entrevue seulement dans les cas de difficultés d'évaluation de l'expérience professionnelle ou de doutes sur la véracité des documents.

Les gens d'affaires, inclus dans la catégorie de l'immigration économique (6,6% des immigrants économiques en 2007), sont sélectionnés en vertu de programmes spécifiques faisant usage d'une grille de sélection simplifiée.

J'ai choisi de centrer mon étude sur la sélection des travailleurs qualifiés, c'est à dire des immigrants économiques se destinant à l'occupation d'un emploi au Québec avec leur famille. La grille de sélection des travailleurs qualifiés s'applique à 59% des immigrants admis au Québec. Elle vise à sélectionner les meilleurs profils d'intégration sur le marché du travail mais aussi à retenir de futurs membres de la société québécoise. Par contraste, les programmes de sélection des gens affaires visent principalement le soutien à la croissance économique et à l'investissement.

12.2.2 Les outils de la grille : seuils de qualification, critères de sélection, entrevue de sélection

Les seuils de qualification constituent les outils les plus évidents de gestion des volumes. En les élevant (à offre d'immigration constante et capacité de traitement des dossiers constante) on réduit la part des candidats susceptibles de se qualifier ; en les abaissant, on l'augmente. Toutefois les seuils ne permettent pas une gestion fine de la sélection. De facto, les seuils ne sont révisés le plus souvent que pour rajuster le tir : en 2003 le gouvernement fédéral a abaissé de 75 à 67 points le pointage minimal. Les seuils initiaux ne permettaient pas à un nombre suffisant d'immigrants de se qualifier aux regards des objectifs annuels ! La grille québécoise de 2009 se singularise des précédentes par des seuils de qualification très bas : il s'agit de recruter un plus grand nombre d'immigrants dans le contexte d'une offre d'immigration stagnante dans la plupart des bureaux du Québec.

Facteurs et critères de sélection

La grille de sélection des travailleurs qualifiés du Québec est composée de dix « facteurs » subdivisés en « critères ». Facteurs et critères et sont pondérés de manière graduelle. La grille comporte des seuils de qualification. Se qualifie l'immigrant qui réalise un pointage égal ou supérieur aux seuils minimums.

La grille d'octobre 2006 (tout comme la nouvelle grille entrée en vigueur en octobre 2009) évalue les facteurs suivants: la formation (niveau et domaine), l'expérience professionnelle, l'âge, les connaissances linguistiques (du français et de l'anglais), l'existence d'un lien avec le Québec (famille, séjour), les caractéristiques du conjoint, la détention d'une offre d'emploi, la présence d'enfants, la capacité d'autonomie financière et l'« adaptabilité ».

Ce dernier critère, contrairement aux autres, ne peut être évalué qu'au cours d'une entrevue de sélection. Cependant s'il atteint les seuils de sélection sans les points à ce critère, le candidat peut être dispensé d'entrevue. Lors d'un face à face avec le candidat à l'immigration, le fonctionnaire du

Québec vérifie les qualifications et l'expérience des candidats, évalue leurs niveaux linguistiques ainsi que leur motivation et leur chance d'intégration sur le marché du travail et dans la société québécoise.

12.3 Principes de la grille de sélection

« Inventée » en 1967 par l'administration fédérale canadienne, qui désirait ouvrir à de nouvelles sources une immigration dominée par la réunification familiale d'origine européenne et de faible niveau de qualification, la grille canadienne a pour ambition d'instaurer un système de sélection universel. Au lieu de l'origine géographique, le mérite individuel en adéquation avec les besoins du Canada doit justifier l'élection de l'immigrant. L'Australie l'a promue à son tour en 1989, imitée par la Nouvelle-Zélande en 1991²²⁰. En Europe, le Royaume-Uni (depuis 2001) et la République tchèque (2003) s'en sont inspirés également dans le cadre de programmes de sélection à portée plus limitée. Le principe de l'universalité du système à points régit également la sélection québécoise. L'Enoncé de politique de 1990 le rappelle: « La sélection québécoise est d'application universelle et non discriminatoire en regard de la race, de la couleur, de l'origine ethnique ou nationale, de la religion ou du sexe. Tout immigrant quelle que soit son origine ou son lieu de résidence est admis à déposer une demande qui sera évaluée selon les critères universels de la grille. » Les mêmes facteurs affectés d'une pondération identique s'appliquent aux candidats à l'immigration dans les bureaux de Vienne, Damas, Hong Kong ou Mexico à tous les candidats du globe. Ce qui n'exclut pas que le choix des critères influence les chances de se qualifier selon l'origine.

L'immigration est un « privilège » et non un droit, au Québec comme au Canada. La fonction de la grille de sélection est de séparer le bon grain de l'ivraie parmi l'offre d'immigration économique internationale, en fonction de critères établis par le règlement. Tout critère est forcément discriminatoire, dans le sens où il départage les élus des rejetés, que ce soit par l'âge, le niveau ou le domaine de formation... La définition des critères de sélection relève du décret gouvernemental (il doit être adopté en Conseil des ministres), tandis que le pointage affecté à chaque critère relève du simple décret ministériel (la publication officielle suffit pour qu'il entre en vigueur).

Objectifs de la grille de sélection du Québec pour les travailleurs qualifiés

La grille de sélection a toujours conservé une fonction principale, celle d'évaluer d'abord la capacité d'insertion en emploi des candidats (que ce soit, selon les millésimes, en fonction du capital humain, ou d'un domaine d'emploi privilégié). A partir de 2002 elle évalue aussi le profil d'insertion en emploi du conjoint. La capacité d'insertion en emploi ainsi évaluée fait l'objet d'un seuil éliminatoire. Ce seuil atteint, est évaluée de surcroît la capacité d'insertion globale du candidat dans la société

²²⁰ Demetrios G. Papademetriou, *Selecting Economic Stream Immigrants through Points Systems*, Migration Policy Institute, May 2007, <http://www.migrationinformation.org>

québécoise, à l'aide d'un ensemble de critères additionnels, dont la connaissance du français, les liens au Québec et aussi l'« adaptabilité ».

12.3.1 La grille de sélection du Québec s'applique à la majeure partie des immigrants admis Depuis 1978 et de façon exclusive depuis 1991, le Québec a les moyens de poursuivre sa propre voie en matière de sélection. Il a confié à sa grille de sélection le design de son immigration. Ce en quoi il se distingue de l'administration fédérale. Par comparaison aux subtilités de la grille québécoise, qui subdivise chaque critère en sous-catégories pondérées graduellement, la grille fédérale est plus grossière. Surtout, elle s'applique à une part beaucoup moins importante de l'immigration.

72% de l'immigration du Québec fait l'objet d'une acceptation par le Québec : les travailleurs qualifiés sélectionnés par la grille pour les travailleurs qualifiés (59% en 2008), les gens d'affaires évalués selon d'autres grilles valorisant un projet d'affaires ou l'investissement (3%), les « autres immigrants économiques selon une grille simplifiée (3%); enfin les réfugiés sélectionnés par le Québec à l'étranger parmi les personnes répondant aux critères d'admissibilité définis par les autorités fédérales. Aucune grille ne s'applique aux réfugiés, mais des orientations guident leur sélection parmi les groupes préalablement reconnus par les instances fédérales. Les dimensions démographique et linguistique jouent : l'objectif, en sus de la portée humanitaire, est de recruter de jeunes familles susceptibles de bien s'intégrer à la société québécoise. Le cas échéant la connaissance du français est un atout.

Par comparaison, seulement 42% de l'immigration fédérale a fait l'objet de sélection selon la grille fédérale pour travailleurs qualifiés en 2008. Si l'on exclut du décompte les membres à charge d'une famille sélectionnée avec le demandeur principal, seulement 17,5% des immigrants ont été évalués par la grille fédérale²²¹. Cette part va diminuant car les autres provinces du Canada ont mis sur pied des programmes concurrents.

En 2008 le gouvernement fédéral a modifié son règlement sur la sélection et institué des voies de sélection parallèles pour les travailleurs et les étudiants temporaires au Canada. Depuis 2008 seuls les immigrants répondant aux conditions d'exercice d'une des 38 professions en demande sont admis à postuler à l'immigration. Le Canada s'est donc à nouveau écarté du recrutement sur la base du « capital humain » emprunté de 2002 à 2008²²².

²²¹ Naomi Alboim, *Adjusting the Balance: Fixing Canada's Economic Immigration Policies*, Maytree Report, July 2009, <http://www.maytree.com/policy>

²²² Ibid.

12.3.2 Le critère « connaissance du français »

« L'anglais s'attrape et le français s'apprend ». Cet aphorisme bien connu au Québec reflète une hantise solidement ancrée dans la société québécoise : celle d'une majorité qui craint d'être mise en minorité par son immigration. Du côté du fédéral, la question linguistique ne se pose pas. On compte sur les dispositions intrinsèques à la langue anglaise pour opérer un transfert linguistique fédérateur quasi-automatique à la seconde génération. Les connaissances linguistiques font partie des critères de sélection fédéraux parce qu'il en faut, et parce que la maîtrise de la langue est considérée comme un facteur d'intégration économique et sociale, mais il n'y a pas la même crispation identitaire sur l'anglais. Au pire la mauvaise maîtrise de l'anglais peut ralentir l'intégration, elle ne met pas en danger le statut de cette langue !

En résistant à la francisation un immigrant « allophone » (locuteur d'une langue maternelle qui n'est ni le français ni l'anglais) fait pencher la balance du mauvais côté au Québec. Il remet en danger l'équilibre démo-linguistique. La loi 101 passée par le gouvernement péquiste en 1977 a marqué une évolution. En contraignant les enfants d'immigrants à une scolarisation en français au primaire et au secondaire, donc en contrant par anticipation le transfert linguistique vers l'anglais, elle soulage la société d'une des angoisses suscitées par l'immigration. Les Québécois n'en ont pas moins la sensation qu'une épée de Damoclès est suspendue sur le « fait français », et que sa préservation requiert une vigilance continuelle. Indépendamment de son appartenance partisane, tout ministre définira la francisation et la sélection de francophones comme un objectif de la sélection, ce qui est déjà un arbitrage en défaveur du « tout économique ». Dans la grille cet impératif se traduit par un fort pointage au français : 16 points contre 6 à l'anglais. Bien que fortement remis en cause, en raison de sa faible pertinence au niveau de l'intégration des immigrants sur le marché de travail, ce pointage a finalement été conservé à la grille de 2009.

12.4 Philosophie de la sélection québécoise : le choix du « capital humain »

12.4.1 La sélection avant l'entente de 1991, un mode qui s'inspire de la politique fédérale
Jusqu'en 1991, le Québec ne dispose pas légalement de la compétence exclusive en matière de sélection de l'immigration économique. Toutefois il utilise déjà une « grille de sélection » propre et pratique la sélection des immigrants économiques dès 1978 à la suite de l'entente bilatérale Cullen-Couture. Il opte alors pour un modèle similaire à celui des autorités fédérales mais introduit des conditions spécifiques, notamment au regard des capacités linguistiques. En 1978 ne sont retenus que les candidats qui, soit détiennent une offre d'emploi, soit disposent des qualifications permettant l'exercice d'un emploi en pénurie²²³. La liste des emplois en pénurie est propre au Québec. Les

²²³ En 1974 le Canada rompt avec la grille « originale » de 1968 fondée sur l'évaluation d'un ensemble de facteurs pour ne retenir que les candidats exerçant un emploi en demande.

candidats à l'immigration au Québec sont gratifiés d'un pointage plus généreux à la connaissance du français.

Des niveaux d'immigration très modérés jusqu'aux années 1990

Le contexte économique maussade des années 1970-1980 incite les politiques à la modération des volumes d'immigration. En 1972 le ministre de l'Immigration libéral, François Cloutier (1970-1972), annonce que le Québec va limiter son immigration en raison du taux de chômage (15 à 20% dans certaines régions). Celle-ci n'atteint pourtant pas 20.000 entrées par an. Son successeur, Jean Bienvenue (1972-1976), exclut toute immigration massive tant que la situation économique ne permettra pas de garantir un emploi aux nouveaux arrivants.

Vers le milieu des années 70 l'administration québécoise impuissante (la sélection est encore opérée par les services fédéraux selon la grille fédérale) rend publique ses frustrations et dénonce une politique de sélection inadéquate voire contre-productive. Dans un rapport de maîtrise en administration publique de l'ENAP (1976), Marcel Collin estime que « Sur le plan linguistico-culturel, le système a apporté des immigrants dont le profil linguistique est pratiquement inversement proportionnel à celui de la population québécoise. En outre, le fait qu'ils s'établissent à Montréal rend très difficile l'apprentissage et l'utilisation du français. Sur ce plan en particulier, la tendance de l'immigration des dernières années est non seulement frustrante, mais également très inquiétante pour le Québec».

En 1978 une autre étude conduite conjointement par l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) et le ministère de l'Immigration du Québec met en garde contre une politique axée principalement sur le recrutement de main-d'œuvre : « On peut douter de l'efficacité de toute politique d'immigration qui vise à combler des pénuries généralisées de main-d'œuvre. En effet l'immigration de travail répond à des besoins de main-d'œuvre mais elle en crée d'autres... ». Ses auteurs concluent : « Compte tenu des effets circulaires de l'immigration et du contexte québécois actuel, marqué par le sous-emploi et par la faible efficacité du marché du travail, l'immigration du travail ne doit pas constituer la priorité de l'immigration. (...) En conséquence on peut penser qu'une politique d'immigration qui se veut conforme aux besoins du Québec aurait avantage à axer moins la sélection sur une immigration du travail (...) et davantage sur les caractéristiques individuelles et professionnelles des immigrants (au moment de la sélection) et sur les programmes d'adaptation (au moment de l'intégration)»²²⁴. Dans ces conditions, les fonctionnaires ne sont pas plus enclins à mener une politique expansive. La modestie des moyens budgétaires du ministère interdit d'ailleurs de telles considérations.

²²⁴ Ministère de l'Immigration, Etudes et documents N.4, l'immigration et le marché du travail : une évaluation du processus de sélection et d'intégration des immigrants au Québec, 1968-1975, Avril 1978

C'est donc une politique d'immigration frileuse et presque à corps défendant, que conduit le Québec dans les années 1970-1980. La province reste à la remorque de la politique fédérale, elle même adepte du « tap on tap off » : ouverture des vannes en période de croissance, fermeture en conjoncture récessive²²⁵. La gestion de l'immigration fédérale relève d'une approche économique de gestion des ressources humaines, illustrée d'ailleurs par la réunion de l'immigration et de la gestion de la main d'œuvre dans le ministère de l'Emploi et de l'Immigration de 1966 à 1992.

Lorsque la signature de l'accord bilatéral (1991), qui octroie au Québec la compétence exclusive de la sélection est enfin en vue, le Québec proclame que la sélection vise l'intégration²²⁶. Il faudra cependant encore cinq années pour que la sélection québécoise s'émancipe du lien à l'emploi. Sur le modèle fédéral, la détention d'une offre d'emploi ou l'exercice d'un métier en demande reste auparavant une condition éliminatoire.

Je reviendrai dans un chapitre ultérieur sur le fonctionnement du ministère et le processus décisionnel pour tenter d'expliquer les raisons d'une si longue attente. Typiquement, la révision de la grille par décret gouvernemental en 1996 intervient alors que la pratique administrative s'est répandue de contourner un mode de sélection jugé dépassé, par l'usage effréné de la dérogation. A l'époque la sélection par le programme des emplois en demande ne permet plus d'atteindre les objectifs en termes de volumes.

12.4.2 La grille de 1996, la sélection sur la base du « capital humain »

Les théoriciens de l'immigration distinguent la sélection pratiquée sur la base de la demande d'emploi, déterminée par les employeurs et celle fondée sur le « capital humain », lorsque le profil global de l'immigrant détermine son admission. Il est fréquent d'opposer les « pays traditionnels d'immigration » supposés ouverts à l'offre des immigrants, aux pays européens frileux, qui lient immigration au marché de l'emploi. Dans la pratique on observe cependant une certaine convergence. L'Australie et le Canada ont modifié leur système à points pour réintroduire le lien à la demande d'emploi sur le marché du travail en établissant des listes de domaines en pénurie. L'Europe au contraire -l'Union européenne avec la *blue card* et un nombre croissant d'Etats- semble s'orienter vers un recrutement plus ouvert en ce qui concerne les immigrants hautement qualifiés.

Le Québec se singularise parmi les pays traditionnels d'immigration parce qu'il continue de privilégier le recrutement sur la base du « capital humain ». Sa grille de 1996 était la première à rompre avec le

²²⁵ Jeffrey G. Reitz, Tapping Immigrants' Skills, New Directions for Canadian Immigration Policy in the Knowledge Economy IRPP Choices, Vol. 11, no. 1, February 2005

²²⁶ MCCI, Enoncé de politique, 1991

lien automatique à l'offre d'emploi ou à une profession en pénurie. En 2009, elle est la dernière à continuer de sélectionner des candidats ne répondant pas à une demande d'emploi.

En 1996 l'affranchissement au modèle de grille inventé par le fédéral répond à la demande des fonctionnaires québécois. Une étude interne réalisée en 1994²²⁷ porte sur l'insertion en emploi des personnes sélectionnées de 1987 à 1991. Elle révèle que la proportion des candidats qui ont trouvé un emploi correspondant à leur profession est très faible. Alors même qu'ils ont été sélectionnés pour leur profil d'emploi ! Il n'y a presque pas de différences entre les personnes sélectionnées par dérogation en l'absence de qualification spécialisée (20% exercent dans leur domaine) et celles qui ont été sélectionnées en raison de l'exercice d'un emploi en demande (25%)!

La pertinence de la sélection en fonction de la demande d'emploi se trouve donc fortement remise en cause. On s'alarme de la déperdition de bons candidats causée par ce mode de sélection obtus. « La discrimination à partir d'une dimension écarte systématiquement des candidats de très bon niveau », peut-on lire dans un document interne du ministère de l'immigration de 1996. Par ailleurs l'étude déplore les faiblesses en français des candidats retenus selon les deux programmes liés à l'emploi et leur manque de « polyvalence » professionnelle.

La grille de 1996 institue parallèlement aux deux programmes « offre d'emploi validé » et « professions en demande » une troisième voie de sélection dite d'« employabilité et de mobilité professionnelle » fondée sur le « capital humain ». Celle-ci deviendra très vite la voie d'accès la plus commune. D'autant que les critères de sélection des deux autres programmes ont été resserrés pour limiter les effectifs retenus.

Par rapport à la grille précédente, la pondération des critères de la grille de sélection de 1996 valorise le niveau de formation, la connaissance du français et le profil du conjoint. Caractéristiques qui seront encore renforcées dans la grille adoptée en 2002. Les programmes « offre d'emploi » et « professions en demande » disparaissent définitivement avec la grille de 2006. Au contraire les grilles de 2006 et de 2009 trahissent un retour du balancier et le souci renforcé d'« arrimage aux besoins du marché du travail »²²⁸. A la différence de la grille fédérale de 2008, la détention d'une formation dans un domaine de pénurie d'emploi n'est pas une condition à la sélection par le Québec, elle donne seulement un bonus.

La réforme de 2009 : « Le loup est dans la bergerie »²²⁹

²²⁷ MAICC, Enquête auprès des indépendants sélectionnés à l'étranger de 1987 à 1991 selon les programmes de sélection de travailleurs, mars 1994

²²⁸ Un leitmotiv des plans stratégiques du ministère de l'Immigration à partir de 2004

²²⁹ Commentaire d'un conseiller analysant l'impact du nouveau règlement sur la sélection

Sur le papier les critères et leur pondération ont finalement peu changé par rapport à la grille de 2006. La sélection à base de « profil humain » d'application universelle reste en vigueur. Cependant l'ouverture d'une voie de sélection prioritaire pour un certain type de candidatures²³⁰ change la donne. Dans les territoires abondants en offre d'immigration, elle peut de facto se traduire par la discrimination en fonction de la détention ou non d'une formation en demande, alors que dans les territoires où l'offre supplée tout juste aux objectifs du ministère, toutes les demandes continueront d'être traitées dans les mêmes échéances.

12.5 Le fonctionnement de la grille de sélection

La grille de sélection québécoise (celle de 2006 comme celle, qui est entrée en vigueur en octobre 2009) comporte 10 facteurs de sélection : la formation (niveau et domaine), l'expérience professionnelle, l'âge, les connaissances linguistiques (du français et de l'anglais), l'existence d'un lien avec le Québec (famille, séjour), les caractéristiques du conjoint, la détention d'une offre d'emploi, la présence d'enfants, la capacité d'autonomie financière et l'adaptabilité.

A chacun des facteurs parfois sous-divisés en critères, elle attribue un pointage (de 2 à 13 points pour le niveau de formation, de 0 à 18 pour l'âge dans la grille de 2006...). Deux critères sont éliminatoires : le niveau de formation du « requérant principal » (il doit être au minimum secondaire) et l'autonomie financière. Se qualifie qui, les points de chaque facteurs additionnés, atteint les deux seuils.²³¹

Processus de sélection

Le processus de sélection se déroule ainsi : un formulaire d'auto-évaluation en ligne permet aux candidats potentiels d'évaluer leur chance de qualification. Si le résultat de l'auto-évaluation est positif, le candidat dépose une demande officielle incluant le formulaire et les documents demandés pour l'évaluation de sa candidature d'immigration. Il paie des frais de traitement.

Des employés du ministère de l'immigration du Québec travaillant dans les bureaux d'immigration du Québec à l'étranger²³² (sauf pour les candidats du Maghreb, dont le bureau a été rapatrié à Montréal) évaluent une première fois le dossier de candidature de l'immigrant en attribuant un nombre de points à chaque facteur conformément à la grille. Si le candidat totalise un nombre de points suffisant pour se

²³⁰ Les candidatures des immigrants susceptibles d'exercer une profession en pénurie d'emploi sont traitées plus rapidement.

²³¹ Dans la grille de 2006 un premier seuil « d'employabilité » doit être atteint avant que les autres critères « détention d'une offre d'emploi validée », présence d'enfants et adaptabilité soient pris en compte. Un candidat célibataire doit atteindre 50 points sur 87 au premier seuil et 59 points sur 114 au total pour se qualifier. Pour les familles les seuils sont de 57 sur 105 et 68 sur 132.

²³² En juin 2009, six bureaux sont ouverts à Paris, Vienne, Damas, Hong Kong, Mexico et Sao Paolo.

qualifier sans le facteur « adaptabilité », il peut être sélectionné sur dossier. Dans le cas contraire, il est convoqué à une entrevue pour évaluer son « adaptabilité ».

12.5.1 Processus d'immigration et subjectivité

La chercheuse Geneviève Bouchard (2002) a étudié l'usage du pouvoir discrétionnaire dans les services d'immigration du Québec, du Canada et des États-Unis à la fin des années 1990²³³.

Elle distingue trois niveaux de pouvoir discrétionnaire : la discrétion procédurale, qui consiste en la remise en doute de la véracité de l'information ou des documents fournis par le candidat. Le fonctionnaire peut suspendre l'examen de la candidature s'il estime les documents ou les informations insuffisantes.

Le second niveau de pratique discrétionnaire identifiée relève de l'administration de la grille. Deux critères de la grille de sélection confèrent aux officiers d'immigration une marge de subjectivité importante : l'« adaptabilité » et les connaissances linguistiques.

Contrairement au critère « adaptabilité », le critère de la connaissances linguistique (français et anglais) n'est pas un instrument délibérément conçu pour donner au Québec une marge de pouvoir arbitraire dans l'exercice de la sélection. Mais de fait, les candidats sont évalués par des fonctionnaires différents dans des contextes différents. Ces officiers d'immigration bénéficient d'une courte formation à l'évaluation des connaissances linguistiques et de directives visant à baliser l'évaluation de ce critère de poids : 0 à 16 pour le français (contre 0 à 6 pour l'anglais). Malgré cela, l'évaluation du niveau de français tendra à être plus sévère dans un bassin francophone, que dans un bassin non francophone, où le conseiller aura tendance à mieux « rémunérer » l'effort particulier d'apprentissage des candidats.

Au stade de l'examen préliminaire la discrétion « procédurale », on l'a vu, amène à une suspension du dossier mais pas au refus. La seule marge de subjectivité pour l'employé qui effectue l'évaluation préliminaire sur dossier, est de recommander la tenue d'une entrevue alors qu'un candidat atteindrait un score assez élevé pour en être dispensé.

L'entrevue et l'évaluation du critère « adaptabilité »

L'âge, la formation et l'expérience professionnelles, les connaissances linguistiques du principal candidat à l'immigration sont des critères pris en compte selon des pondérations diverses par tous les pays qui pratiquent la sélection des travailleurs qualifiés. Le Québec évalue en outre les caractéristiques du conjoint ainsi que « l'adaptabilité » du couple ou de l'individu qui font une offre d'immigration.

²³³ Geneviève Bouchard, Barbara Wake Carroll, Policy-making and administrative discretion: The case of immigration in Canada, Canadian public administration, Volume 45 Issue 2, p 239-257, Summer 2002

Le critère de l'adaptabilité

L'origine géographique n'est pas un critère de la grille de sélection, ni la religion ou l'appartenance à un groupe ethnique ou culturel. Rien dans la grille ne permet de prendre en compte les caractéristiques ethnoculturelles de candidats à l'immigration. Un seul critère laisse théoriquement une porte ouverte à une appréciation subjective de la capacité d'intégration d'un candidat, le critère « adaptabilité » évalué en entrevue.

Le fédéral a fait disparaître ce critère subjectif de son arsenal avec la grille de 2002. Le Québec l'a conservé tout en réduisant de deux façons la marge d'arbitraire. Dans la grille de 2006 le coefficient alloué a été réduit à 8 points, dans celle de 2009 il tombe à 6 points (il comptait pour 22 points dans la première grille de 1978)²³⁴. Son évaluation a été circonscrite. Le degré d'adaptabilité n'est plus évalué au regard d'une « capacité d'accueil » jamais formellement définie, mais en fonction de la « motivation » du candidat et de ses chances de s'intégrer sur le marché du travail. Moins sensibles et politiquement plus correctes, ces nouvelles orientations laissent encore une marge de subjectivité au fonctionnaire. Comment, en vertu de quels paramètres, mesure-t-on la motivation ?

La marge de subjectivité du fonctionnaire a été restreinte à la fois par la diminution du pointage et par l'encadrement plus stricte de l'évaluation. Ainsi, selon certains conseillers d'immigration québécois que j'ai interviewés, toute notation au-dessous de 4 sur 8 au critère adaptabilité exige une argumentation solidement étayée par les notes d'entrevues. La hiérarchie est anxieuse de ne pas donner prise aux avocats des candidats, qui pourraient alléguer la partialité de traitement. Ainsi, bien que le règlement prévoie l'attribution de points sur une échelle de 0 à 8, nombre de conseillers s'en tiennent à un éventail plus restreint allant de 4 et 7 points²³⁵.

Toutefois la minimisation du critère adaptabilité par le Québec, son élimination de la sélection fédérale sont moins motivées par le « politiquement correct » (éliminer un critère subjectif) que par le souci de rationalisation budgétaire et administrative. La sélection en entrevue est coûteuse en ressources humaines. CIC, l'administration fédérale, évalue systématiquement les candidatures des immigrants sur dossier depuis 2002. Les entrevues de sélection n'ont lieu que dans des cas particuliers exigeant une vérification documentaire ou sécuritaire.

²³⁴ Dans les premières grilles le facteur adaptabilité bénéficiait d'un poids prépondérant (22 points dans la grille de 1978). C'est qu'il servait à corriger une sélection que l'on estimait trop axée sur le profil d'emploi des candidats. De facto, l'adaptabilité avait un caractère éliminatoire: les candidats qui ne totalisaient pas 10 points sur 22 à ce facteur se trouvaient refusés même lorsqu'ils détenaient une offre d'emploi²³⁴. La grille de sélection révisée de 1996 lui retire sa fonction éliminatoire. Les révisions opérées en 2001 et 2006 réduisent son poids à 10 puis 8 points. Il devient un facteur permettant (ou non) de repêcher en entrevue des candidats à l'immigration qui n'atteignent pas un seuil suffisant pour se qualifier sur la base de leur seul « profil humain ». La grille de 2009 le réduit à 6 points.

²³⁵ Un conseiller a au contraire revendiqué l'attribution de tous les pointages de 0 à 8.

De son côté le Québec s'est fixé en 2007 l'objectif de 40% de sélection sur dossiers pour les travailleurs qualifiés. A long terme cet objectif devrait être de 100%.

12.5.2 Implications de la suppression de l'entrevue de sélection

Au niveau symbolique, la suppression envisagée de l'entrevue et de l'évaluation de l'« adaptabilité » des candidats à l'immigration au Québec est lourde d'implications.

Elle remet en cause le principe qui a prévalu jusqu'à présent, aussi bien dans la perception des fonctionnaires que dans la jurisprudence, selon laquelle l'immigration est un privilège et non un droit. En abolissant la possibilité de refuser un immigrant au motif qu'il ne semble pas apte à s'intégrer sur le marché du travail ou dans la société, le ministère de l'Immigration du Québec renonce de facto au droit de refuser le privilège d'immigrer.

En l'absence d'entrevue, la sélection de l'immigrant s'opère sans son adoubement par un représentant du Québec. Lors des débats parlementaires sur les crédits (le budget) en mai 2009, comme dans son interpellation à l'assemblée en octobre 2009²³⁶, le député péquiste Camil Bouchard s'est ému de ce que déjà une partie des immigrants sélectionnés le soient sans entrevue.

Les conseillers en immigration du MICC qui sont en majorité très hostiles au passage à la sélection sur dossier, font valoir de nombreux arguments à son encontre :

- L'entrevue permet d'évaluer l'adaptabilité du couple et non du seul requérant principal. Elle révèle une dynamique et une motivation à s'intégrer sur le marché du travail ou dans la société qui n'est pas décelable sur évaluation documentaire.
- Au niveau de l'intégration au marché du travail l'entrevue joue le même rôle que l'interview de recrutement en entreprise. Sur le papier un ingénieur mécanicien en vaut un autre. Tous n'ont pas pour autant la même motivation à immigrer au Québec.
- Les services du MICC n'ont pas la capacité de déceler les faux documents. Une des fonctions principales de l'entrevue consiste à vérifier les documents originaux des immigrants et à interroger les candidats en cas de doute.

Habités par une toute autre logique, les gestionnaires du ministère tendent, sans que cet objectif soit officiellement formulé, vers le remplacement progressif de l'entrevue par la sélection sur dossier. Dans un contexte d'économie budgétaire, la suppression des coûteuses missions de sélection à l'étranger offre un moyen facile d'épargner. D'autre part, le MICC s'est engagé depuis 2007 dans une « réforme de ses façons de faire » qui prévoit l'uniformisation et la standardisation des pratiques. La

²³⁶ Journal des débats, Commission permanente des relations avec le citoyen, 23 octobre 2009- vol. 41N°9

marge de subjectivité, que comporte inévitablement l'évaluation de l'adaptabilité et des compétences linguistiques en entrevue, s'accorde mal avec cette nouvelle philosophie.

En bout de ligne la raison d'être de l'entrevue a été largement affaiblie par la diminution de la pondération affectée à l'adaptabilité. Elle l'est aussi du fait du recours de plus en plus fréquent à des fonctionnaires du ministère sans expérience dans le recrutement d'immigrants. Depuis des années pour des raisons d'économie budgétaire, une partie non négligeable (estimée à 30%) des entrevues à l'étranger est réalisée non par des conseillers en immigration recrutés ou formés à cet effet mais par des fonctionnaires temporairement « prêtés » par d'autres départements du ministère. L'absence de véritable formation à l'évaluation des candidats et leur moins bonne connaissance du processus d'immigration mettent en question la pertinence de l'entrevue.

12.6 Un mode de révision incrémental

12.6.1 Une révision graduelle

Par opposition aux grandes ruptures, le plus souvent engendrées par une alternance au pouvoir et résultat de la volonté politique, un mode de gestion incrémental se caractérise par une succession d'ajustements. Les orientations sont redéfinies au fil du temps en fonction d'arrangements entre les acteurs, ainsi que le résume Muller (2008)²³⁷.

Par petites touches le Québec révisé, affine, remodèle sa grille de sélection entre 1996 et 2006. Une nouvelle révision a été opérée en octobre 2009. Ce qui est remarquable, c'est que les grandes ambitions de réorientation se traduisent par des ajustements plus ou moins importants mais jamais radicaux. En 1996 le Québec adopte une nouvelle philosophie, parie sur le « capital humain » et rejette l'arrimage aux demandes d'emploi. Pourtant les programmes discrédités d'offre d'emploi et de profession en demande sont maintenus comme voies parallèles de sélection jusqu'en 2006. En 2006 au contraire, le politique souhaiterait un retour à l'arrimage aux besoins en main d'œuvre mais les modifications opérées par l'administration sont timorées. En 2009 la pression des partisans de l'arrimage s'accroît. La grille est soumise à de nouvelles modifications en ce sens, sans pour autant supprimer ce qui fait désormais la spécificité du Québec par rapport aux autres pays ou régions traditionnels d'immigration : le maintien de la sélection sur la base du profil de l'immigrant, le critère adaptabilité (dont l'importance s'est vue réduite) et la tenue (qui n'est cependant plus systématique) de l'entrevue de sélection.

Comme toutes les révolutions, celle qui mène à la grille de 1996 a eu lieu par étapes. Le mouvement de protestation contre la grille en vigueur prend forme à partir du début des années 1990 avec la

²³⁷ Les politiques publiques, Pierre Muller, PUF, Que sais-je, Paris, 2008

pratique de plus en plus massive de la dérogation, qui est n'est rien d'autre qu'un boycott de la grille en vigueur.

C'est que celle-ci ne remplit plus son office, les objectifs quantitatifs ne sont pas atteints : trop peu d'immigrants répondent à ses critères et se qualifient. L'offre d'immigration de candidats exerçant un emploi en demande n'est pas suffisamment abondante ou encore les candidats échouent à se qualifier, souvent parce qu'ils ne maîtrisent pas le français.

Avec la grille de 1996, la rupture philosophique est radicale : on passe d'un arrimage à la demande de travail à une sélection des immigrants en fonction de leur « capital humain ». La mise en œuvre elle, est incrémentale. Le pari est audacieux, le Québec prend le risque d'accueillir des immigrants sans perspective concrète d'offre d'emploi à l'arrivée. On escompte qu'ils s'adapteront au marché du travail et à la société québécoise en raison justement de leur profil polyvalent, de leur niveau d'études élevé et de leur connaissance du français.

Logiquement, la grille de 1996 aurait dû supprimer les deux programmes d'arrimage à la demande d'emploi. En lieu de cela, les critères de sélection sont resserrés pour limiter le nombre de candidats sélectionnés en raison de l'exercice d'un emploi en demande. Au fil des retouches à la grille, « offre d'emploi » et « profession en demande » sont de plus en plus marginalisés. En 2006, ils disparaissent finalement en tant que programme et sont relégués au rang de simple critère de la grille de sélection.

2000, 2002, 2006 : à trois reprises après 1996, la grille de sélection du Québec fait l'objet de ravalements. Le plus souvent il s'agit de l'affûtage d'un instrument que l'on veut de plus en plus précis. Eventuellement la retouche peut servir à corriger le tir. Soit que la pondération à un critère ait eu des conséquences imprévues, soit que de nouvelles orientations incitent à plus ou moins valoriser un des facteurs.

« Toutes les modifications apportées au Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers visent avant tout à affiner les barèmes d'attribution des points afin de minimiser les effets potentiellement indésirables de la grille de sélection sous sa forme actuelle » peut-on lire dans un document interne sur le « projet de modifications au règlement sur la pondération de février 2000²³⁸.

Au fil des grilles, la famille gagne de l'importance. En 1996 le conjoint trouve une place dans la grille. Petit à petit le nombre de critères évalués (sa formation, son expérience, son âge et ses connaissances linguistiques) s'accroît. Et le pointage suit. Le conjoint « pèse » 18 points dans la grille de 2006 qui fixe à 57 points le premier seuil de passage. Les enfants peuvent apporter un bonus de 8 points

²³⁸ MRCI, Direction générale de l'immigration, Projet de modifications au règlement sur la pondération, février 2000

additionnels (une fois ce seuil atteint). L'importance donnée à la famille dans la sélection québécoise n'a pas d'équivalent dans la sélection canadienne. Elle est doublement motivée : par l'ambition de sélectionner en vue d'intégrer - le profil du conjoint n'est donc pas indifférent- et par l'objectif démographique.

12.6.2 Simulations et tests des nouvelles grilles

Que les modifications à la grille soient initiées à la demande du politique ou de l'administration, l'élaboration du nouveau design relève de la Direction des politiques et programmes de l'immigration (DPPI) avec l'appui du département de la recherche et de l'analyse prospective (DRAP) pour les simulations et celui le département des opérations de sélection pour les tests.

Avant de « lancer » une nouvelle grille le ministère de l'Immigration procède à deux démarches : il effectue des simulations informatiques et dans une seconde phase, il teste le nouveau projet de grille dans ses bureaux à l'étranger. Dans les deux cas les opérations sont d'envergure limitée faute de budget pour ce type d'opération. Jusqu'en 2009, les simulations étaient coordonnées par la DPPI ; son département des opérations gérant l'exercice de bancs d'essai dans les bureaux à l'étranger. La révision de la grille de 2009 cependant, s'est faite dans un contexte différent. Les conseillers du département des opérations, réticents aux changements annoncés, n'ont pas été consultés pour élaborer la grille, ni sollicités pour la tester. Le ministère s'en est tenu à des simulations par la DRAP.

Le défaut des simulations informatiques est qu'elles sont administrées sur la base de données liées à l'application d'une grille différente (l'ancienne). On évalue l'impact sur l'offre d'immigration existante de l'application de la nouvelle grille, mais l'offre d'immigration existante à un moment donné est en partie dépendante du design de la grille en vigueur...

Les simulations permettent de comparer les taux de qualification entre ancienne grille et nouvelle grille par bassins géographiques et par critères. Alors que la grille de 1996 pariait sur la polyvalence des diplômés, les réformes des grilles de 2006 et 2009 visent au contraire à accroître la part des ouvriers spécialisés et techniciens qualifiés plutôt que des universitaires. Les simulations compareront les taux de succès et d'échec à la grille des candidats par niveau et par domaine de formation. La grille de 2009 vise aussi à retenir les familles avec de jeunes enfants. Les simulations informatiques permettront de comparer le nombre personnes sélectionnées par dossier d'immigration.

Les grilles font l'objet de simulations informatiques et de tests avant leur mise en application. Une fois entrée en vigueur, elles ne sont pas soumises à des « évaluations de programme » comme cela se fait dans d'autres ministères. Il est donc difficile de mesurer l'impact des micro-ajustements effectués d'une grille à l'autre sur la composition des flux de travailleurs qualifiés.

12.6.3 Portée des révisions de la grille de sélection de 1996 à 2009

La révision de la grille de 2000 relève avant tout du fine tuning. Le gouvernement péquiste qui a présidé à la mise en œuvre de la grille de 1996 est toujours au pouvoir. Les grandes orientations restent les mêmes. Il s'agit de renforcer les accents mis sur la francisation et, en affûtant l'instrument de sélection, d'obtenir une plus grande précision de résultats.

Les grilles révisées de 2000 et 2002 revalorisent chacune un peu plus les études, le profil du conjoint et la connaissance de français.

Les révisions donnent lieu à des micro-changements dans le pointage :

La grille de 2000

- récompense les études secondaires en français (2 points). Auparavant seules les études postsecondaires en français bénéficiaient de ce bonus.
- rajoute 1 point au facteur séjour au Québec (6 points au total) et opère une distinction qui valorise les séjours de longue durée pour études ou travail
- réduit de 4 à 3 points le critère « lien au Québec » et restreint la définition de la famille au premier et deuxième degré de parenté
- Elle revalorise (9 points au lieu de 8) les diplômes de premier cycle en génie et dévalorise (4 points au lieu de 5, les diplômes de secondaire général)

La révision de 2006

La révision de la grille opérée en 2006 est plus ambitieuse que les précédentes. C'est qu'elle doit contribuer à atteindre les objectifs de hausse des volumes d'immigration, en particulier pour la catégorie des travailleurs qualifiés.

Alors que les révisions de 2000 et 2002 visaient dans l'ensemble à renforcer les mêmes effets (recruter plus de francophones, donner de l'importance au conjoint), la grille de 2006 trahit les tiraillements entre des objectifs contradictoires. Il ressort de diverses publications que les immigrants récents (choisis depuis 1996 sur la base de leur « capital humain ») ont de plus en plus de difficultés à trouver du travail. Le gouvernement libéral souhaiterait une meilleure adéquation au marché de l'emploi. Les professionnels de l'immigration du ministère restent pourtant adeptes de la philosophie du « capital humain ». La solution offerte par la grille de 2006 est un compromis : les formations spécialisées de niveau postsecondaire sont revalorisées, de même que certains métiers, mais l'architecture de la grille et le pointage des principaux facteurs ne sont pas remis en cause.

Les principaux ajustements de 2006 sont les suivants :

- Facteur formation : le critère « deuxième formation » (2 points) n'est plus crédité que si la formation a été acquise au cours des 10 dernières années. Une formation au Québec donne un bonus de 6 points. Le domaine de formation peut apporter jusqu'à 12 points additionnels.
- Le critère « études en français » est supprimé
- L'âge prend du poids et gagne 8 points (maximum de 18 au lieu de 10). La nouvelle répartition des points privilégie nettement les moins de 35 ans.
- L'absence d'expérience cesse d'être un critère éliminatoire. Seules les cinq dernières années sont prises en compte.
- Le conjoint est désormais évalué sur les mêmes critères et peut apporter jusqu'à 18 points
- Lien au Québec : seuls les parents proches sont considérés
- Une offre d'emploi en région donne plus de points que dans le grand Montréal
- L'évaluation en entrevue des critères « adaptabilité » portera désormais essentiellement sur l'intégration au marché du travail
- La grille introduit la possibilité de sélection sur dossier si un seuil élevé de points est atteint

La révision de 2006 relève sans nul doute d'une pratique incrémentale. Rien de fondamental n'est changé ni aux grands objectifs, ni aux principaux critères de la grille. Seuls quelques ajustements sont portés, dans le but, en valorisant certaines formations en demande, de sélectionner plus de travailleurs qualifiés remplissant des fonctions de techniciens. Pourtant, l'étude du profil des immigrants sélectionnés après l'entrée en vigueur de la nouvelle grille montre que ce sont toujours les détenteurs de diplômes universitaires qui se qualifient et non les techniciens. Une des raisons est que les universitaires sont beaucoup plus performants aux autres critères, comme la connaissance linguistique ou le niveau d'études. Du coup le politique, déçu du résultat fait pression pour une nouvelle révision. Les rapports de force entre l'administration et le politique sur la question de la mise en œuvre de la politique de sélection seront étudiés dans le chapitre 15.

La révision de 2009

La grille de 2009, entrée en vigueur le 14 octobre a fait l'objet de fiers débats au sein du ministère. En bout de ligne, elle s'avère comme la précédente un compromis entre les désirs de réorientation radicale vers l'arrimage aux métiers en pénurie, exprimés par les Libéraux au pouvoir, la rationalisation des processus de sélection souhaitée par les gestionnaires du ministère, et la préservation de l'« intégrité » du processus de sélection québécois, défendue par les fonctionnaires du département de l'immigration...

A première vue les modifications sont minimales : le critère « deuxième spécialité » du facteur formation disparaît, de même que l'évaluation de l'expérience du conjoint. Les raisons sont purement

techniques : on veut simplifier le processus d'évaluation et ces critères au pointage réduits sont complexes à évaluer. Le critère « adaptabilité » perd deux points mais ne disparaît pas. La pondération à la connaissance du français et de l'anglais demeure inchangée. Les domaines de formation privilégiés sont crédités de forts bonus. Finalement, la modification majeure réside dans l'abaissement des seuils de qualification.

Pourtant les modifications de 2009 vont plus loin que les précédentes. Les décisions prises en Conseil des ministres en juin 2009 sur la modification du Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers (RSRE) ne portent pas seulement sur la grille. Une nouvelle voie administrative distincte est instituée, qui permet le traitement prioritaire des offres d'immigration répondant aux besoins du marché du travail. La portée des révisions du Règlement sur la sélection de 2009 sera étudiée dans le chapitre 15.3, consacré aux rapports de force entre le politique et l'administration.

12.7 Fonctions instrumentales de la grille

12.7.1 La grille comme instrument de mise en œuvre des plans stratégiques

Les réajustements de la grille s'opèrent en concordance avec les orientations définies dans les plans stratégiques. Ils doivent aussi, et en tout premier lieu, permettre d'atteindre les volumes de sélection définis pour trois ans.

Certains objectifs de sélection sont spécifiquement énoncés dans le cadre des plans stratégiques.

Le plan stratégique de 2005-2008 visait à « augmenter la proportion des jeunes personnes actives et des jeunes familles » (objectif 1.2). Celui de 2008-2012 ambitionne d' « augmenter le nombre des travailleurs qualifiés répondant aux besoins prioritaires du marché du travail » (objectif 2.2). Longtemps le mot d'ordre a été l'augmentation de la part des francophones. Depuis que la barre des 50% est atteinte (62% des immigrants connaissent le français en 2008), le gouvernement libéral ambitionne modestement le maintien du seuil de 50%.

Le *plan stratégique 2005-2008*²³⁹ assigne à la sélection les objectifs suivants : la progression des volumes (atteindre 45.500 à 48.000 admissions en 2007), l'augmentation de la part des jeunes personnes actives et des jeunes familles (pas de cible chiffrée), le maintien à plus de 50% de la part des immigrants connaissant le français, l'augmentation de l'immigration à destination des régions autres que le Grand-Montréal et enfin « assurer une meilleure adéquation entre la sélection économique et les besoins du Québec ».

²³⁹ MICC, Rapport annuel de gestion 2007-2008, juin 2008

La **révision de la grille en 2006** devait permettre, selon le plan stratégique 2005-2008, de réaliser les objectifs suivants :

Objectif 1.2, recruter des jeunes actifs et des jeunes familles :

- Avoir moins de 35 ans confère 18 points, (et 3 points additionnels pour le conjoint). Les 36-40 ans perdent 2 points par an. A partir de 41 ans le score tombe à 0. (Par comparaison, la sélection fédérale gratifie indifféremment de 10 points tous les candidats de 21 à 49 ans).
- La barrière de l'expérience éliminatoire est supprimée : cela permet de sélectionner de jeunes diplômés sans expérience
- L'expérience évaluée ne concerne plus que les 5 dernières années, ce qui réduit l'avantage dont les aînés bénéficiaient auparavant à ce critère.
- Contrairement à la grille fédérale qui marginalise toujours le conjoint (5 points maximum) et ne tient pas compte de la présence d'enfants, le Québec valorise le profil du conjoint. En 2006 le conjoint peut apporter jusqu'à 18 points, auxquels s'ajoutent des points additionnels pour un éventuel séjour au Québec. Il est évalué selon les mêmes critères que le demandeur principal. La présence d'enfant donne un bonus allant jusqu'à 8 points (une fois passé le premier seuil de sélection).

Le résultat se mesure ainsi : en 2008 la grille de sélection des travailleurs qualifiés a retenu 93% de candidats âgés de 18 à 35 ans, 6% de 36 à 40 ans et 1,2% de plus de 40 ans.

Objectif de sélectionner des francophones ou des immigrants connaissant le français :

En 2000 et en 2002, l'importance du critère de connaissance du français a été renforcée : par l'augmentation pointage au critère connaissance de la langue, par un bonus additionnel pour les études en français. La part du critère « connaissance du français » a été légèrement réduite en 2006 mais il reste déterminant (jusqu'à 16 points contre un maximum de 6 points pour l'anglais). Ce critère est celui qui a le plus d'incidence sur le volume de l'offre d'immigration par territoire. Il favorise les candidats des pays francophones. 87% des travailleurs qualifiés sélectionnés en 2008 « connaissaient le français » (70% des immigrants économiques et 60,4% du total des immigrants).

Objectif de l'arrimage aux besoins du marché du travail :

« Assurer une meilleure adéquation entre la sélection économique et les besoins du Québec » était un des objectifs du plan stratégique 2005-2008. Les cibles fixées étaient les suivantes : augmenter le nombre et la part des immigrants économiques (travailleurs qualifiés et gens d'affaires) entre 26.000 et 27.000.

Dans la grille de 2006, l'effort en vue d'une « meilleure adéquation » aux besoins (économiques) du Québec se traduit par la création du critère « domaines de formation ». Ce nouveau concept se substitue aux deux critères « formation privilégiée » et « emploi en demande ». Il est jugé plus adéquat, car il prend en compte les obstacles rencontrés par les immigrants sur le marché du travail. Obstacles en grande partie causés par les difficultés à faire reconnaître leurs diplômes et les restrictions à l'exercice de professions régies par des ordres professionnels.

La création du critère domaine de formation par la grille de 2006 a échoué à retenir plus de techniciens spécialisés ou de gens de métiers. Parce qu'ils bénéficiaient d'un plus fort pointage au niveau de formation et disposaient de meilleures connaissances linguistiques, les diplômés de l'université ont continué à se qualifier plus aisément. La révision de 2009 constituera un nouvel essai : le domaine de formation est crédité d'un pointage allant jusqu'à 16 points (29% du seuil de qualification). De surcroît un ouvrier ou un technicien spécialisé dans un domaine en demande reçoit au critère « niveau de formation » le même pointage qu'un universitaire.

Objectif « Faire du volume » :

La réalisation du plan triennal (2008-2010) implique d'atteindre 52.000 à 55.000 admissions en 2010. C'est l'un des principaux défis de la grille de 2009, en grande partie remodelée pour pallier à l'incapacité de celle de 2006. A cette fin les seuils de qualification ont été abaissés.

Bien que le Québec vise toujours prioritairement l'établissement des « jeunes familles », le critère de l'âge continue de favoriser les moins de 35 ans, mais il a été révisé pour permettre aux 36-40 ans de se qualifier plus facilement. La présence d'enfants donne un bonus conséquent aux candidats (elle n'était que marginalement prise en compte dans la grille de 2006). Ce qui doit permettre de sélectionner plus de familles, donc en moyenne plus d'immigrants pour un même nombre de dossiers d'immigration traités.

12.7.2 La grille pour corriger l'impact de l'offre

D'un côté il y a la demande d'immigration du Québec, qui se veut fonction de la « capacité d'accueil » de sa société et de la conjoncture sur son marché du travail. De l'autre il y a l'offre d'immigration, motivée, entre autres, par des facteurs « push » indépendants de la sélection québécoise. De même qu'ils sont taillés pour sélectionner les meilleurs profils d'intégration (selon le règlement en vigueur), les critères peuvent être redessinés pour écarter une partie de l'offre ou bien avec le souci d'éviter l'augmentation de la part de certains bassins.

Toute modification à un critère peut générer des effets collatéraux, escomptés ou non, sur les chances pour les immigrants d'une région de se qualifier.

La grille québécoise de 2006 favorise les candidatures des moins de 35 ans. L'envers de la médaille est qu'elle discrimine négativement leurs aînés. Ce résultat était recherché. La modification peut également avoir des incidences sur les chances de se qualifier des candidats de chaque région : la moyenne d'âge des candidats est plus élevée dans certains bassins que dans d'autres. Les statistiques du MICC ne font état que des immigrants retenus, il m'est donc impossible de comparer l'âge des candidats. On peut seulement constater que les populations d'Amérique latine sont plus jeunes que celles de l'Europe de l'Est (ce qui bien sûr ne permet pas d'inférer que les candidats sont systématiquement plus jeunes).

Certains ajustements opérés visaient manifestement une réorientation de l'équilibre entre les bassins d'immigration. Un objectif d'ailleurs légitimé par la loi sur l'immigration au Québec depuis la révision de 2004.

Le critère de la connaissance du français (16 points), le plus rémunérateur avec l'âge (18 points à la grille de 2006), favorise les francophones. Au début des années 2000, 21% des immigrants admis viennent de l'Afrique du nord et 16% de deux pays : l'Algérie et le Maroc. En 2007 18,5% des certificats de sélection ont été délivrés par le Québec à des candidats du Maghreb alors que les objectifs pour cette région ne visaient que 15%. L'organisation de missions de sélection supplémentaires en fin d'année dans ce bassin francophone a permis de réaliser les objectifs annuels et de pallier aux « défaillances » des autres territoires de recrutement. Mais le MICC reste attentif à la diversification des sources de recrutement. L'année 2007 est justement celle de la parution d'une enquête sur l'intégration en emploi des dernières cohortes d'immigrants. L'une des conclusions les plus médiatisées de l'étude est que les immigrants du Maghreb restent plus longtemps sans emploi.

Lors des simulations effectuées avant le lancement d'une nouvelle grille, il sera porté attention à l'impact sur le taux de sélection par région-source. Plutôt que d'augmenter le pointage à la formation en français, qui aurait induit une hausse du score réalisé pour tous les candidats des territoires francophones, la grille de 2000 institue le critère « études secondaires en français » (deux points) dans le but de donner un bonus aux seuls titulaires de diplômes de secondaires techniques comme les CAP et BEP français. La grille de 2000 abolit également le point aux parents éloignés et aux amis au Québec, qui favorisait la clientèle de l'Afrique du Nord.

12.7.3 Les amendements à la grille pour raison de gestion administrative

Certaines modifications importantes obéissent à une stratégie de gestion plutôt qu'à la poursuite d'objectifs d'immigration. Ainsi la réduction du pointage au critère adaptabilité permet de se qualifier plus facilement sans entrevue. La disparition du critère 2^{ème} spécialité répond, quant à elle, au mot d'ordre de simplification des procédures dans une optique de standardisation. Ce critère se révélait difficile à évaluer de la même façon dans tous les territoires.

Du fait du principe d'universalité (les mêmes critères s'appliquent de la même façon dans tous les territoires à tous les candidats du globe), le « fine tuning » des grilles de sélection se heurte à des limites. La grille de sélection n'a pas la capacité d'infléchir la composition des immigrants par origine géographique et d'aller chercher par exemple des infirmières des Philippines ou d'Afrique du Sud, comme le font d'autres provinces du Canada sur la base d'accords bilatéraux. Se pose aussi la question de la reconnaissance des diplômes des immigrants sélectionnés en raison de leur domaine de formation...

Conclusion du chapitre

En principe la grille de sélection du Québec est un simple outil, utilisé par les fonctionnaires du Québec pour mettre en œuvre les mesures déterminées dans les plans d'action, dans le but d'atteindre les objectifs des plans stratégiques. L'attachement des fonctionnaires participant à son élaboration, mais aussi de l'opinion publique, à une certaine architecture de la grille et au poids respectif de certains critères expliquent la timidité des ajustements. Du coup, les résultats sont parfois loin des attentes du politique. Une étude corrélant sélection et intégration au marché du travail²⁴⁰ concluait en 2006 à l'absence d'impact de la connaissance du français et de la motivation des candidats sur leur insertion en emploi. Logiquement, le MICC commanditaire aurait dû en tenir compte dans le nouveau design de la grille. Du fait de résistances internes, et par crainte que la réduction du pointage au français ne soit interprétée par l'opinion publique comme une menace au « fait français », la grille de 2009 maintient le critère adaptabilité et alloue toujours 16 points sur un seuil de 63 à la connaissance du français...

²⁴⁰ Jean Renaud, Un emploi correspondant à ses compétences ? Les travailleurs sélectionnés et l'accès à un emploi qualifié au Québec, MICC, mars 2006

Chapitre 13 : Efficacité de la grille de sélection

La grille de sélection du Québec est sophistiquée. C'est un instrument de précision régulièrement ajusté en fonction des nouvelles priorisations des objectifs : sélectionner 50% de francophones, augmenter la part des jeunes familles, favoriser tel niveau ou tel domaine de formation... Est-elle pour autant efficace ?

Aucune évaluation interne au ministère n'a été produite à ce sujet. Les « rapports annuels de gestion » du ministère de l'Immigration déposés chaque année à l'Assemblée nationale documentent l'atteinte des cibles définies par les « plans stratégiques » : volume des admissions, part des moins de 35 ans, part des immigrants connaissant le français, nombre des immigrants ayant l'intention de s'installer en région... Ils n'ont pas pour objet d'évaluer l'impact de l'atteinte de ces cibles sur la société québécoise, ni leur pertinence.

Dans son *Plan stratégique 2008-2012*, le MICC s'engage à « assurer une vigie de l'évolution, au sein des différentes composantes de la population québécoise, de trois grands facteurs qui contribuent à la cohésion sociale : 1) l'adhésion aux valeurs communes; 2) la connaissance du français; et 3) le taux d'emploi ». Ce faisant il répond aux critiques de l'opposition parlementaire sur l'absence de données concernant les résultats de sa politique d'intégration. Aucune précision n'est donnée toutefois sur la manière dont il entend exercer sa fonction de vigie.

Quant au petit département des évaluations du MICC, institué en 2007, (il porte en 2009 le nom de Direction de la performance), il n'a pour l'instant jamais évalué de programmes touchant à la sélection des immigrants.

La grille de sélection des travailleurs qualifiés du Québec exerce une fonction de tamis. Elle opère le tri parmi l'offre internationale d'immigration économique mais à quelle aune mesurer son efficacité ?

D'un point de vue théorique on peut envisager plusieurs approches :

- La comparaison entre les « résultats » de la sélection pratiquée par le Québec et celle pratiquée par l'administration fédérale canadienne (ou bien par un autre pays opérant une sélection des travailleurs qualifiés dans le cadre de sa politique d'immigration, par exemple l'Australie ou la Nouvelle-Zélande).
- La comparaison entre les « résultats » de la sélection et celui de la non-sélection: comparaison entre les immigrants sélectionnés par la grille du Québec et ceux qui ont été admis au Québec à titre de la réunification familiale et de l'asile.
- La comparaison entre les cibles fixées par les plans stratégiques québécois et leur atteinte

Chaque fois se pose la question de la définition du « résultat » de la sélection.

13.1 Sélection au Québec et au Canada

Une des rares tentatives d'analyse des résultats globaux de la politique de sélection canadienne est celle conduite en 1995 par Alan G. Green and David A. Green. Les deux spécialistes de la politique d'immigration canadienne s'interrogent sur l'« efficacité du système à points et d'autres instruments »²⁴¹.

Leur conclusion est la suivante: « We find that the point system provides some control over occupational position but that the effectiveness in fine tuning is limited by the large number of other characteristics it seeks to control. We also find that entry class and source country composition of the inflow have impacts that have swamped the effects of the point system in the last two decades. »

Selon les auteurs, les trop nombreux critères de la grille fédérale de sélection des travailleurs qualifiés s'annulent mutuellement et amoindrissent l'efficacité du critère de demande d'emploi. A la même époque (1995), la remarque est encore plus vraie pour le Québec. A la veille d'adopter sa grille fondée sur le « capital humain », la sélection québécoise cherche à s'émanciper du dictat de l'offre d'emploi en valorisant les autres critères, principalement la connaissance du français. Ces critères jouent effectivement le rôle de correctifs.

Un point soulevé par cette analyse est la contre-productivité de critères trop nombreux: tendent-ils finalement à s'annuler du fait de leur multiplicité ? Ou bien serait-ce plutôt en raison de leur imprécision ? Sur ce point, il faut mentionner l'importante différence entre la sophistication extrême de la grille québécoise, dont les facteurs sont subdivisés en critères, eux-mêmes pondérés par une savante gradation et, la « grossièreté » comparée de la grille canadienne. Le facteur « âge » en est l'exemple le plus manifeste. La grille fédérale octroie indistinctement dix points à la tranche d'âge 21 et 49 ans, alors que le Québec²⁴² gratifie de 18 points les moins de 35 ans, inflige une pénalité graduelle aux 36-40 ans et sanctionne les plus de 40 ans par un zéro sur 18. Le pointage affecté à la formation est aussi élevé (25 points) mais moins échelonné dans la grille fédérale que la grille québécoise (2 à 13 pour le niveau et 0 à 12 pour le domaine). En revanche la grille fédérale de 2002 valorise fortement l'expérience professionnelle (jusqu'à 21 points contre seulement 9 pour le Québec).

²⁴¹ Alan G. Green and David A. Green, Canadian Immigration Policy: The Effectiveness of the Point System and Other Instruments, Canadian Journal of Economics, Volume 28, November 1995, p.1006-41

²⁴² Grille de 2006. La grille de 2009 réduit le pointage à l'âge à 16 points et octroie des points jusqu'à 42 ans.

Au-delà de l'inégal degré de précision et de l'importance inverse donnée à l'âge et l'expérience, les différences entre la grille fédérale et la grille québécoise révèlent l'importance accordée par le Québec à sa grille pour mettre en œuvre sa politique d'immigration. La portée réelle des grilles fédérale et québécoise n'est pas non plus identique. Le Québec sélectionne 59% de ses immigrants à l'aide de la grille des travailleurs qualifiés et au total 65% de son immigration par le biais d'une grille, si l'on ajoute les gens d'affaires sélectionnés en vertu de grilles spécifiques. Le gouvernement fédéral n'a sélectionné que 42% de ses immigrants par le moyen de sa grille en 2008 (en tenant compte des personnes à charge qui ne font pas l'objet d'évaluation).

13.2 Comparaison entre immigration sélectionnée et non sélectionnée

Une autre approche pour évaluer l'impact des grilles de sélection consiste à comparer l'immigration sélectionnée à celle qui ne l'a pas été. Duleep et Regets²⁴³ comparent en 1991 le profil de cohortes d'immigrants au Canada et aux États-Unis où l'immigration provient essentiellement de la réunification familiale. Les immigrants qui débarquent aux pays de l'érable sont plus jeunes, ont de meilleures connaissances linguistiques, mais ne sont pas plus performants que les immigrants de l'Oncle Sam sur le plan de la formation et des revenus.

George J. Borjas (1993)²⁴⁴ a également comparé les deux pays mais à partir de deux recensements. Il parvient à la conclusion que les immigrants arrivés au Canada après les années 1960 ont en moyenne un an de formation de plus que les immigrants aux États-Unis.

Si l'on compare les profils des immigrants des trois catégories d'immigration au Québec : on s'aperçoit que les immigrants économiques ont une meilleure connaissance du français que les membres du regroupement familial et les réfugiés (65% des immigrants économiques connaissent le français, contre 39% des membres de la famille et 34% des réfugiés admis entre 2002 et 2006)²⁴⁵. Ils ont aussi bénéficié d'une formation plus longue (43% ont au moins 17 années de scolarité, 79% une scolarité post-secondaire) et se destinent à des secteurs d'activité précis au Québec, contrairement à la grande majorité des membres de la famille et des réfugiés²⁴⁶.

²⁴³ Duleep, H.O., and M.C. Regets (1991), Some evidence on the effect of admission criteria on immigrant assimilation: the earnings profiles of Asian immigrants in Canada and the U.S. In *Immigration, Language and Ethnicity: Canada and the U.S.* ed. B.R. Chiswick (American Enterprise Institute)

²⁴⁴ Borjas, George, 'Immigration policy, national origin, and immigrant skills: a comparison of Canada and the United States.' In *Small Differences That Matter*, ed., D. Card and R.B. Freeman (Chicago: University of Chicago Press for the NBER)

²⁴⁵ MICC, Consultation 2008-2010, Caractéristiques de l'immigration au Québec, Statistiques, Juin 2007

²⁴⁶ Ibid.

13.3 Grille de sélection et intégration des immigrants sur le marché du travail

Dans les années 2000, de nombreux économistes et sociologues canadiens se sont penchés sur la question de l'intégration des immigrants sur le marché du travail pour constater uniformément une dégradation. Les nouveaux immigrants mettent plus de temps que leurs prédécesseurs à trouver un emploi et sont plus fréquemment sans emploi que les canadiens d'origine.

La chercheuse australienne Lesleyanne Hawthorne a comparé l'intégration sur le marché du travail des cohortes d'immigrants australiens et canadiens dans les années 1990 et 2000. Entre 1996 et 1999 l'Australie réforme son système de sélection. Le critère de l'offre d'emploi est très fortement revalorisé, celui de la connaissance de la langue anglaise resserré, la reconnaissance préalable des diplômes devient une condition de la sélection. Au contraire, le Canada adopte en 2002 une grille fondée sur le capital humain abandonnant (temporairement) le lien à l'offre d'emploi.

Hawthorne compare les effets qu'ont ces différents facteurs de sélection sur l'intégration au marché au travail : « Employment outcomes for economic migrants to Canada and Australia were comparable in the mid-1990's, but only those of Australian economic principal applicants had greatly improved by 1999-2000. »²⁴⁷

L'auteure en conclut que la politique australienne fondée sur la détention d'une offre d'emploi a porté ses fruits, puisqu'elle a réduit de moitié le taux de chômage des nouveaux arrivants en Australie, passé de 23,4% en 1996 à 12,4% en 2000.

A partir de 2006 le ministère canadien de l'immigration, alerté par les mauvaises performances des nouveaux arrivants sur le marché du travail, s'interroge à son tour sur sa grille de sélection. L'étude citée plus haut, qui reprend le résultat des travaux préalables de la chercheuse australienne, a été publiée par l'IRPP, un think tank canadien. Dans son introduction Lesleyanne Hawthorne avance l'hypothèse des vases communicants entre pays demandeurs d'immigrants économiques. « The relative accessibility of one immigrant-receiving country may lower the number of immigrants seeking to enter another. »²⁴⁸ Cette hypothèse, qui n'a pas encore été étayée par des recherches, semble s'être imposée comme credo. Du moins est-elle de plus en plus fréquemment reprise dans le discours sur l'immigration.

Les études comparatives sur l'intégration des immigrants sur le marché du travail présupposent la comparabilité des marchés du travail canadien et australien. Or selon les rapports de l'OCDE, le système socio-économique australien est plus libéral que le canadien. L'Etat providence y est moins

²⁴⁷ Lesleyanne Hawthorne, The Impact of Economic Selection Policy on Labour Market - Outcomes for Degree-Qualified Migrants in Canada and Australia, IRPP Choices, Vol. 14, N. 5, May 2008

²⁴⁸ Ibid.

développé, le marché du travail plus flexible, caractéristiques qui peuvent également avoir un impact sur l'insertion en emploi des immigrants.

Le MICC de son côté a commandé et financé une enquête conduite par des chercheurs de l'université de Montréal, dont les résultats ont été publiés en 2006²⁴⁹. Il en ressort que les critères qui définissent la grille de sélection ne contribuent que de façon très marginale (à hauteur de 13% !) à l'accès rapide à un emploi et à l'accès à un emploi correspondant au niveau d'études dans les 5 premières années.

Il serait trop hâtif, se défend son auteur, d'en conclure que la grille ne sert à rien. L'étude ne porte que sur l'adéquation entre la sélection et l'intégration sur le marché du travail, elle n'évalue pas les autres dimensions de l'intégration. C'est, entre autres, sur la base de cette étude qu'il a été décidé de mettre l'accent sur l'arrimage de la sélection à la demande d'emplois. Ce qui s'est traduit par la modification du pointage aux domaines de formation à la grille de 2009 et l'introduction d'une procédure de traitement prioritaire pour les immigrants formés dans des domaines d'emploi en demande.

L'étude de 2006 conclut à une absence totale d'impact des critères « connaissance du français » et « adaptabilité » sur l'intégration en emploi. Au sein du MICC cette analyse a renforcé la position des gestionnaires, partisans de l'élimination du critère adaptabilité et de l'entrevue de sélection. En revanche bien qu'envisagée, la modification du pointage au français n'a finalement pas été retenue parce que le geste paraissait politiquement sensible.

On peut aussi se poser la question de la responsabilité respective de l'instrument de sélection et des capacités d'absorption économique de la société québécoise.

13.3.1 Les conditions de l'intégration sur le marché du travail québécois

Québécois et fédéraux, libéraux et péquistes s'accordent (avec des nuances) sur ce point : l'intégration sur le marché du travail est une composante déterminante de l'intégration globale. Encore faut-il définir les conditions de la meilleure intégration sur le marché du travail. Faut-il « arrimer » systématiquement le recrutement des immigrants à la demande d'emploi, comme le fait depuis 2008 l'administration fédérale, ou bien parier comme l'a fait longtemps le Québec sur l'« employabilité » des jeunes diplômés francophones, les plus susceptibles de se qualifier à la grille québécoise ?

Depuis la publication en 2004 d'un premier rapport sur « L'insertion en emploi des travailleurs admis au Québec en vertu de la grille de sélection de 1996 »²⁵⁰ complété par l'étude de 2006 de Jean Renaud

²⁴⁹ Jean Renaud, « Un emploi correspondant à ses compétences ? Les travailleurs sélectionnés et l'accès à un emploi qualifié au Québec », MICC mars 2006

²⁵⁰ MICC, Jean-François Godin, L'insertion en emploi des travailleurs admis au Québec en vertu de la grille de sélection de 1996, 2004

et Tristan Cayn²⁵¹, le ministère de l'immigration est conscient du problème : les immigrants dûment sélectionnés en vertu de leur profil d'« employabilité » ont des difficultés à trouver un emploi au Québec, particulièrement un emploi correspondant aux compétences en raison desquelles ils se sont qualifiés.

Entre temps les études, qu'elles proviennent d'organismes publics, universitaires ou privés, se sont multipliées, qui toutes constatent les difficultés d'insertion des nouveaux arrivants sur le marché du travail québécois.

Ainsi le taux de chômage des immigrants établis depuis moins de cinq ans s'élève à 17,8%, soit trois fois le taux des personnes nées au Québec (6,38%).

S'interrogeant sur les obstacles à l'insertion sur le marché du travail, Marie-Thérèse Chicha et Eric Charest²⁵² concluent à leur multiplicité et leur intrication. La mauvaise connaissance du français, la non reconnaissance des diplômes et compétences par les ordres professionnels, la frilosité des employeurs à embaucher un immigré, s'agrègent et constituent un cercle vicieux. Les auteurs critiquent le sous-financement des programmes d'intégration, leur fragmentation (ils sont gérés par une multitude d'institutions), ainsi que leur faible portée. Sur les 45.000 immigrants qui arrivent chaque année au Québec, « seul un très petit nombre peut avoir accès à ces programmes, et ce pour une durée limitée ». Le gaspillage de capital humain qui en résulte, ainsi que les coûts sociaux qui y sont associés, sont très élevés. Sans compter, soulignent les auteurs, le danger de marginalisation sociale que fait naître l'exclusion professionnelle. Sur le plan de l'intégration économique, les études menées par l'Institut de Recherche en Politiques Publiques (IRPP) constatent la dégradation du revenu des immigrants. En 1980 le revenu des hommes immigrants représentait 89% du revenu des personnes nées au Canada. En 2000, cette part est tombée à 77%.

Le Comité d'adaptation de la main-d'œuvre des personnes immigrantes (CAMO-PI), une institution parapublique québécoise, observe dans son rapport de 2007²⁵³ une forte concentration de la main d'œuvre immigrante dans quelques secteurs de l'économie : la fabrication, les services de restauration et d'hôtellerie, les services administratifs et liés aux soins et au nettoyage. Au contraire les immigrés sont sous-représentés dans l'administration publique, l'industrie de l'information, les finances. Un fort

²⁵¹ MICC, Jean Renaud et Tristan Cayn, Un emploi correspondant à ses compétences ? Les travailleurs sélectionnés et l'accès à un emploi qualifié au Québec, 2006

²⁵² Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest, L'intégration des immigrés sur le marché du travail à Montréal : Politiques et enjeux, IRPP, mars 2008

²⁵³ Comité d'adaptation de la main-d'œuvre — Personnes immigrantes, 2007, Portrait de la situation des personnes immigrantes actives salariées dans l'ensemble des secteurs d'activité économique pour la région métropolitaine de recensement de Montréal et l'île de Montréal : résultat d'une analyse statistique, Montréal

pourcentage d'immigrants, dénonce CAMO-PI, travaille dans un emploi sous-qualifié par rapport à sa formation ou son expérience antérieure à l'immigration.

La réponse des autorités fédérales canadiennes en charge de la politique d'immigration a été, comme celle de l'Australie, l'arrimage à la demande des employeurs. Ce n'est pas sans lien avec l'hypothèse de plus en plus accréditée que le marché international est en compétition pour le recrutement des « meilleurs ». Une vision à court terme.

Du fait des délais des procédures d'immigration, les immigrants économiques permanents se présentent sur le marché du travail canadien et québécois deux à trois ans, parfois plus encore, après avoir déposé une candidature. Or le marché du travail évolue rapidement. La probabilité est forte que dans les domaines industriels sensibles à la conjoncture, la demande d'emploi en vertu de laquelle l'immigrant s'est qualifié, n'existe plus à leur arrivée. Par ailleurs les listes de domaines de pénurie d'emplois ne sont pas révisées à la fréquence idoine. Ainsi la nouvelle liste des domaines de formation recherchés au Québec, entrée en vigueur en même temps que la nouvelle grille d'octobre 2009, attribue un bonus de 16 points aux techniciens en avionique alors que Bombardier, le principal avionneur, se trouve dans une situation économique difficile !

Contrairement à l'administration fédérale canadienne et à l'Australie, qui n'admettent plus que des candidatures d'immigrants susceptibles de travailler dans un domaine en pénurie, le Québec a choisi en 2009 une voie médiane : les immigrants aptes à exercer un emploi en demande bénéficient d'un bonus à la grille et d'un traitement accéléré. La sélection sur la base du capital humain reste une option pour les autres immigrants. Au moins théoriquement, et de facto temporairement dans les territoires où l'offre d'immigration n'excède pas la demande du Québec.

13.4 Résultats de la sélection et situation démo-linguistique

L'une des raisons de l'appropriation de la politique d'immigration par le gouvernement du Québec reposait sur la volonté de renverser la relation entre immigration et (dés)équilibre démo-linguistique. Par le passé l'immigration anglophone et allophone avait menacé le « fait français », la politique québécoise allait faire de l'immigration un instrument de la reconquête. A-t-elle réussi ?

C'est une question d'interprétation statistique ! A chaque recensement les analystes s'écharpent sur la question du verre à moitié vide ou plein. L'écart entre le Québec et la région du Grand-Montréal, qui attire plus de 80% des immigrants, s'accroît.

Le « fait français » peut s'évaluer à plusieurs niveaux : position du français comme langue maternelle, comme langue parlée à la maison, comme langue de travail. L'importance des « transferts linguistiques » est un autre indicateur.

Catégories d'immigration et connaissance du français

73% des immigrants économiques (travailleurs qualifiés et gens d'affaires) « connaissent le français » (21% le français seulement 50%, le français et l'anglais). Par comparaison 46% des immigrants du regroupement familial connaissent le français, contre 30% réfugiés et 48% des autres immigrants humanitaires²⁵⁴. Il y a donc une forte corrélation entre sélection par la grille et connaissance du français.

Le fait français selon le recensement de 2006

Profil linguistique des nouveaux immigrants. Les francophones représentaient 20% des immigrants arrivés au Québec entre 2001 et 2006, les anglophones 5 %, les allophones (de langue maternelle autre que le français ou l'anglais) 75 %²⁵⁵. L'apport migratoire fait que le français comme langue maternelle passe sous la barre des 80 % en 2006 (pour la première fois depuis 1931).

L'usage du français à la maison progresse chez les allophones. En 2006, 24 % des allophones ont déclaré parler le français le plus souvent à la maison, comparativement à 20 % en 2001 et 17 % en 1996. La proportion d'allophones parlant l'anglais à la maison a légèrement décliné (21 % en 2006 contre 22 % en 2001).

Pour la première fois, les transferts linguistiques des allophones vers le français sont plus importants que vers l'anglais. En 2006, 51 % des allophones avaient adopté le français comme langue parlée à la maison (46 % en 2001). Les immigrants les plus récents en forte proportion.

Au niveau de la région de Montréal, la situation du « fait français » est moins favorable : le poids de la population de langue maternelle française est en baisse (65,7 % en 2006) et surtout l'utilisation du français à la maison décline (69,1 % en 2006).

Au travail l'usage du français a progressé mais le bilinguisme aussi. En 2006, 65% des immigrants du Québec utilisaient le français au travail. Ce qui constitue une hausse par rapport au recensement de

²⁵⁴ MICC, Tableaux sur l'immigration permanente au Québec 2004-2008, mars 2009

²⁵⁵ Statistique Canada, Recensement de 2006 : Le portrait linguistique en évolution, Recensement de 2006 : Évolution de la situation linguistique au Québec

2001 (63%) »²⁵⁶. Par ailleurs, une part moins importante des immigrants arrivés entre 2001 et 2006 (29%) utilise l'anglais de manière prédominante au travail (32% pour la cohorte 1996-2001).²⁵⁷

Synthèse : Somme toute, le bilan démologique de la politique de sélection des immigrants paraîtrait plutôt satisfaisant, si les projections du *Rapport Termote*, établi à la demande de l'Office Québécois de la langue française, n'avaient à nouveau réveillé l'angoisse de minorisation des Québécois de souche. Selon les projections du démographe, le français deviendra langue minoritaire à Montréal en 2021 (elle sera la langue de 48% des Montréalais à la maison).²⁵⁸ Ce rapport a déclenché un fiévreux débat à l'Assemblée nationale.

13.5 Résultats de la sélection et objectif de croissance démographique

L'ambition démographique est double : compenser la faiblesse de la croissance naturelle de la population québécoise et redonner au Québec un poids démographique plus important par rapport au reste du Canada. L'effort de rééquilibrage au sein du Canada est assigné à la politique de sélection par l'article 2 de l'accord bilatéral de 1991²⁵⁹ et désigné comme objectifs dans les plans stratégiques.

Certes l'apport migratoire est désormais positif et l'immigration supérieure à l'émigration (46 055 entrées d'immigrants du 1er juillet 2007 au 30 juin 2008 contre 6 968 émigrations). Il faut cependant tenir compte du solde interprovincial toujours négatif (12.000 départs du Québec vers d'autres provinces canadiennes)²⁶⁰.

Jusqu'à présent ni la grille de sélection, ni la politique d'asile et de la réunification familiale n'ont permis de porter la part du Québec dans l'immigration (21%) au niveau de son poids démographique (24% en 2006). Toutefois le Québec progresse vers cet objectif et c'est la sélection des travailleurs qualifiés qui permet de réaliser les plus fortes augmentations (+ 17,5% entre 2003 et 2007).²⁶¹

Le remplacement de la population active pour faire face à la vague de départs à la retraite des enfants du baby-boom est un autre objectif. En 2007 les personnes de moins de 35 ans représentent près de

²⁵⁶ Statistique Canada, Série Analyses 2006, L'utilisation des langues en milieu de travail au Canada, Recensement de 2006 : Provinces et territoires

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Marc Termote, Nouvelles perspectives démologiques du Québec et de la région de Montréal, 2001-2051, 2008

²⁵⁹ L'article 2 de l'accord Canada-Québec de 1991²⁵⁹ mentionne expressément l'objectif de maintien du poids démographique du Québec au sein de la fédération canadienne. Son article 7 édicte même que le Québec « s'engage à poursuivre une politique d'immigration dont l'objectif est de lui permettre de recevoir un pourcentage du total des immigrants reçus au Canada égal au pourcentage de sa population par rapport à la population totale du Canada. »

²⁶⁰ Statistique Canada, Composantes de la croissance démographique, par province et territoire, 2008

²⁶¹ MICC, Rapport annuel de gestion, 2008

70% des admis²⁶². Parmi les travailleurs qualifiés sélectionnés, la part de cette tranche d'âge atteint plus de 90%²⁶³.

La régionalisation de l'immigration

Centre économique, pôle culturel cosmopolite, la région de Montréal capte l'essentiel de l'immigration (plus de 80%). L'inégale répartition entre les villes et 17 régions n'a pas échappé au ministère de l'Immigration. Depuis les années 1980, des efforts d'information et de promotion sont entrepris par les régions pour attirer une partie des nouveaux arrivants. La ville de Québec, capitale nationale, absorbe à peine 4% de l'immigration annuelle au Québec ! Ce qui lui a valu de renforcer sa réputation de ville fermée à l'immigration.

Le ministère contribue à subventionner certaines initiatives et a lancé de nombreux plans de partenariat avec des villes ou des régions. La grille de sélection est d'une efficacité très limitée sur ce plan. Elle ne peut que rétribuer une intention d'établissement ! La grille de 2006 s'y essaie timidement : la détention d'une offre d'emploi en région donne 10 pts contre 5 points pour une offre à Montréal.

La rétention des immigrants au Québec

Longtemps le Québec a perdu plus d'effectifs qu'il n'en gagnait en recourant à l'immigration. La situation s'est stabilisée dans les années 2000 mais la question de la rétention des immigrants, en particulier celle des immigrants « choisis » par le biais de la grille de sélection reste sensible. Parmi les trois catégories d'immigration, ce sont les familles, qui affichent le plus fort taux de rétention (88%).

Au sein de la catégorie des immigrants économiques, les gens d'affaires sélectionnés sur la base d'une grille spécifique au regard soit de leur projet d'affaires, soit de leur capacité d'investissement ne restent pas au Québec (le taux de rétention est évalué à 33%) tandis que 83% des travailleurs qualifiés s'établissent durablement. Dans quelle mesure la grille peut-elle influencer sur la pérennité de leur établissement au Québec ? En principe tout candidat qui postule à l'immigration auprès des services québécois se destine à l'établissement permanent au Québec. Se destiner à une autre province est un motif de refus du dossier. En pratique, rien ne permet de préjuger de l'intention d'établissement d'un candidat. Cependant d'autres critères évalués par la grille de sélection peuvent jouer un rôle dans la propension à s'établir durablement au Québec. Ainsi la chercheuse Annick Germain²⁶⁴ établit que le taux de rétention des immigrants ne connaissant que le français (96%), est très supérieur à celui des immigrants admis ne connaissant que l'anglais ou bien les deux langues. De manière générale la langue est un facteur important de mobilité : les francophones unilingues sont moins enclins à

²⁶² Ibid.

²⁶³ MICC, Profil des travailleurs qualifiés sélectionnés, 2008

²⁶⁴ Annick Germain, INRS, Montréal : laboratoire de cosmopolitisme entre deux mondes, juin 1997

l'émigration interprovinciale que les anglophones ou les non francophones²⁶⁵. Ce constat plaide en faveur de la forte pondération au critère de connaissance du français et de l'efficacité de la grille à sélectionner les « francophones ».

13.6 Résultats de la sélection et contribution à l'enrichissement du patrimoine socioculturel

En l'absence d'études produites sur le sujet, à l'exception du Rapport Bouchard-Taylor sur les accommodements raisonnables, je référerai au point 4 du chapitre 6 sur les enjeux socioculturels problématisés par la crise des accommodements raisonnables.

13.7 Sélection et atteinte des cibles visées par les plans stratégiques

Chaque année le rapport de gestion présenté au Parlement fait le point sur l'atteinte des objectifs de la politique d'immigration. Il compare le nombre d'admissions au Québec aux cibles du plan annuel et du plan triennal et évalue le degré d'atteinte des objectifs assignés par les plans stratégiques et de mise en œuvre des mesures énumérées dans les plans d'action. Ce document est établi par l'administration du ministère (en 2009 par la Direction de la performance) et non par un auditeur externe. Il tendra donc à mettre en exergue les réalisations et relativiser les moins bonnes performances. Un résumé du bilan de l'année passée est également présenté dans le Plan annuel d'immigration. La seule vérification externe exercée sur le ministère de l'Immigration, comme sur tous les ministères, porte sur les opérations financières. Elle est confiée au Vérificateur général.

Parfois l'atteinte d'un objectif consiste tout bonnement à la mise en application d'une mesure, quelle que soit l'efficacité de celle-ci. Ainsi l'Objectif 1.1 du plan stratégique visait à “accroître la connaissance et la compréhension qu'ont les personnes immigrantes des valeurs communes du Québec ainsi que l'ouverture de la société québécoise à la diversité”. Le résultat présenté est le suivant : « La cible 2008-2009 a été atteinte. Un projet d'enquête est en cours d'élaboration. Cette enquête permettra de rendre compte du niveau de connaissance et de compréhension des valeurs communes du Québec qu'ont les personnes immigrantes, du degré d'ouverture à la diversité et du degré de connaissance de l'apport de l'immigration qu'a l'ensemble de la société québécoise »²⁶⁶.

En 2008, 45 264 immigrants ont été admis au Québec, soit 97% de la limite inférieure de la fourchette d'objectifs qui visait 46 700 à 49 000 admissions²⁶⁷.

²⁶⁵ Kaplan, David H., "Differences in Migration Determinants for Linguistic Groups in Canada," *The Professional Geographer* 47(May) 1995 :115-125

Langlois, André and Charles Castonguay, “Mobilité Géolinguistique de la Population de Langue Maternelle Française au Québec et en Ontario,” *Cahiers Canadiens de Sociologie* 18 (4), 1993, 383-404

²⁶⁶ MICC, Rapport annuel de gestion 2008-2009, septembre 2009

²⁶⁷ Ibid.

Le nombre de travailleurs qualifiés sélectionnés par la grille s'élève à 37 168. Les objectifs définis par le Plan d'immigration de 2008 (36 500 à 38 000 travailleurs qualifiés) sont donc atteints²⁶⁸.

Parmi les immigrants admis 38% avaient jusqu'à 35 ans et plus de 60% "connaissaient le français". Chez les immigrants économiques, donc sélectionnés par le biais de la grille des travailleurs qualifiés (59% des immigrants) ou les grilles pour gens d'affaires (6,6% des immigrants), cette part atteint plus de 70%.

Le plan stratégique 2008-2012 met l'accent sur la sélection des immigrants "qui répondent aux besoins du Québec". Les cibles désignées sont d'une part les étudiants étrangers et les travailleurs temporaires au Québec (objectif 2.3 du plan stratégique) qu'il s'agit de retenir comme immigrants permanents, d'autre part les candidats à l'immigration à l'étranger, détenteurs de formation correspondant à une profession en pénurie d'emploi (objectif 2.2).

Le rapport annuel de gestion constate que 2 224 étudiants ont déposé une demande d'immigration permanente en 2008, soit une augmentation de 7,2%, en deçà des 10% de hausse visés. Chaque année, entre 22 000 et 24 000 étrangers étudient au Québec. Ils sont donc moins de 10% à demander à s'établir comme immigrants. Quant aux travailleurs temporaires seulement 692 ont déposé une demande en 2008 (les objectifs visaient 1 050).

Le traitement prioritaire nécessitait la révision du Règlement sur la sélection. Le nouveau règlement est entré en vigueur en octobre 2009, les résultats ne peuvent donc encore être évalués. On remarquera seulement que les ambitions définies dans le rapport annuel de gestion de 2009 sont finalement modérées: sélectionner 3 000 travailleurs aptes à exercer un emploi en pénurie en 2011 (quand la procédure aura été suffisamment rodée), c'est finalement peu au regard des objectifs de sélection (43 000 à 45 000 travailleurs qualifiés en 2009 selon le plan annuel d'immigration de 2009)!

Le rapport de gestion de 2008-2009 ne signale pas le faible nombre de travailleurs qualifiés retenus en 2008 dans des domaines de formation en demande. C'est un des objectifs majeurs de la réforme de la grille d'octobre 2009 que de sélectionner parmi les travailleurs qualifiés une plus grande part d'immigrants aptes à exercer un métier en pénurie de main d'œuvre.

Conclusion

Les objectifs de la politique d'immigration québécoise, on l'a vu, sont pluriels. Ils ne se limitent pas à l'insertion économique mais visent une intégration globale dans la société, dont l'insertion en emploi est un facteur important. La réalisation des plans d'immigration, de même que les statistiques sur

²⁶⁸ MICC, Plan d'immigration du Québec pour l'année 2009 et Plan d'immigration du Québec pour l'année 2008

l'intégration en emploi ou la connaissance du français ne sont, au mieux, que des indicateurs de « réussite » de la sélection.

Le chapitre précédent a évoqué la dimension symbolique de la grille de sélection et les effets « marketing » qu'elle peut avoir sur l'offre internationale d'immigration. Il paraît impossible d'en estimer l'ampleur. Il faudrait pour cela isoler la variable « impact de la grille » comme facteur « pull » et neutraliser les facteurs « push ». Par ailleurs cela supposerait que le Québec alloue ses ressources au recrutement des immigrants de façon neutre et proportionnelle à l'offre. Ce qui n'est pas le cas, comme nous le verrons au chapitre suivant.

Chapitre 14 : Les outils : allocation des ressources pour le recrutement et la sélection des immigrants

La grille, objet de consensus et de fierté, est l'instrument le plus médiatisé de la politique de sélection. Bien que les modifications de la grille par décrets gouvernementaux et ministériels ne fassent pas l'objet d'un vote, elles n'en sont pas moins publiées à l'Assemblée nationale et donc soumises au contrôle des élus du peuple. Il en va autrement de l'allocation des ressources, autre instrument de la politique de sélection.

L'administration ne se préoccupe pas seulement de remplir les objectifs de volumes pour chaque catégorie, elle cherche aussi à respecter les balises posées par les plans stratégiques (pourcentage de francophones, de jeunes familles, de titulaires de domaines de formation privilégiés) et à tenir compte de la « capacité d'accueil » du Québec. Pour cela elle a recours à une allocation stratégique de ses ressources dans chaque bassin d'immigration.

Ses instruments sont les **bureaux d'immigration à l'étranger** et leur personnel, les **missions de sélection** et les **campagnes de promotion**.

Un des objectifs de gestion du ministère est l'équilibre des sources d'immigration. Or l'offre « spontanée » d'immigration se répartit de façon déséquilibrée. Sur un plan géographique deux pays sources, dominant. Sur le plan du « profil » des candidats, l'offre d'immigration ne correspond pas forcément aux attentes en termes de qualification professionnelle ou de maîtrise du français.

Deux instruments sont utilisés pour opérer une sélection qui ne soit pas uniquement dépendante de l'offre d'immigration. Le premier, la promotion, vise à susciter une offre additionnelle dans certains bassins, ciblant en outre des profils de formation déterminés; le second, l'allocation des ressources affectées au traitement des dossiers d'immigration, a pour incidence de « corriger le tir » par rapport à l'offre.

La révision de 2004 de la Loi sur l'immigration au Québec a introduit la planification annuelle par bassin d'immigration²⁶⁹ dans le but d'assurer un équilibre des sources d'immigration. L'article 3.1 ménage au ministre la possibilité d'interrompre le traitement des offres d'immigration pour une région géographique donnée dans le cas où la « capacité d'accueil et d'intégration du Québec » serait jugée dépassée²⁷⁰. Le concept de « capacité d'accueil et d'intégration du Québec » n'a pas fait l'objet

²⁶⁹ Art. 3.0.1 de la Loi sur l'immigration au Québec

²⁷⁰ La clause 3.1 a été introduite en 2004 la ministre libérale de l'époque, désirant résoudre légalement un problème de gestion administrative. L'offre d'immigration du Maghreb excédait de façon chronique les objectifs

d'explicitation officielle. Cette clause de la loi, politiquement sensible n'est encore jamais entrée en vigueur. La régulation du traitement des demandes par bassins géographiques se fait par le biais de l'allocation des ressources à chaque territoire d'immigration.

14.1 Les bureaux d'immigration du Québec à l'étranger

Le MICC dispose en juin 2009 de six bureaux d'immigration du Québec à l'étranger (BIQ) situés à Damas, Hong Kong, Mexico, Paris, Sao Paulo et Vienne et d'un « point de service » à Bruxelles. Chaque bureau est responsable du traitement des demandes d'immigration en provenance d'une région du globe (Europe de l'Est et CEI pour le bureau de Vienne, Europe de l'Ouest et Afrique pour Paris, Moyen-Orient et Asie occidentale pour Damas, Asie orientale pour Hong Kong, Amérique latine pour Mexico et Amérique du sud pour Sao Paulo). Les dossiers des candidats du Maghreb ont été transférés du bureau de Paris au siège du ministère à Montréal.

Le Québec a institué des bureaux d'immigration à l'étranger avant même de disposer de la compétence exclusive en matière de sélection. Les premiers sont inaugurés en Europe (Paris, Milan, Athènes et Beyrouth) au début des années 70. Il s'en ouvre d'autres en Asie (Hong Kong, Singapour, Bangkok) à partir de 1978, date à laquelle le Québec se dote de sa première grille (le processus de sélection est alors organisé en coopération avec les services fédéraux). Enfin, au début des années 1990, après la signature de l'entente avec le gouvernement fédéral, qui donne au Québec la compétence exclusive de sélection des ses immigrants économiques, au Moyen Orient. Les premiers bureaux, composés souvent d'une ou deux personnes, avaient pour mandat le recrutement et l'information²⁷¹. Pour des raisons de rationalisation économique, les plus petits bureaux et les bureaux qui traitaient les demandes de réfugiés en Asie seront fermés dans la deuxième partie des années 1980 et 1990. Aujourd'hui il ne reste plus que six bureaux assumant la couverture d'une grande région géographique.

Les Bureaux d'Immigration du Québec à l'étranger sont gérés par un fonctionnaire « professionnel » ou, depuis 2008, par un « cadre » envoyé par le ministère. Selon l'importance du bureau, le « chef de poste » est assisté par un ou plusieurs fonctionnaires affectés à la sélection et un attaché de promotion. Le reste du personnel des bureaux à l'étranger est recruté localement.

annuels de cette région et les capacités de traitement allouées. Conséquemment un stock de 20.000 dossiers non traités s'était constitué. Les délais d'attente d'entrevue des candidats du Maghreb atteignaient jusqu'à 7 ans alors qu'ailleurs la moyenne était d'environ 12 mois. Ce qui avait conduit des avocats à assigner le ministère en justice pour discrimination. L'administration fédérale canadienne est confrontée à un back log estimé à 800.000 dossiers en attente de traitement en grande partie de l'Inde et de la Chine. La Nouvelle-Zélande a « résolu » ce problème en retournant les dossiers des candidats à l'immigration dès que ses quotas sont dépassés.

²⁷¹ Dans les années 70-80 les bureaux de Bangkok et Singapour recrutent essentiellement des réfugiés des camps thaïlandais.

En 2009 les bureaux à l'étranger ne traitent plus que les dossiers d'immigration des travailleurs qualifiés (à l'exception de Hong Kong qui traite également les candidatures de gens d'affaires).

Les équipes des bureaux à l'étranger assurent la réception des offres d'immigration des travailleurs qualifiés du monde entier, leurs dispensent de l'information et évaluent leurs candidatures au regard de la grille de sélection en vigueur. Au terme de cette évaluation le candidat sélectionné reçoit un certificat de sélection du Québec (CSQ). Muni de ce document officiel, il doit encore déposer une demande de visa à l'ambassade du Canada de sa région pour être admis à résider au Québec. Le visa délivré (après évaluation des critères de santé et de sécurité par les services fédéraux) lui donne le droit de résidence permanente au Canada.

Pour plus de clarté voici une brève description du processus de sélection des immigrants qualifiés :

Après s'être auto-évalué sur le site internet du MICC (ou bien après recours à un consultant en immigration)²⁷², le candidat dépose une offre d'immigration (« Demande de certificat de sélection » ou DCS). Il paie des frais de traitement²⁷³ et envoie un dossier composé d'un formulaire et des documents demandés. Son dossier de candidature est évalué au regard de la grille de sélection en vigueur. Si le candidat totalise un nombre de points suffisants pour se qualifier sans le facteur « adaptabilité », il peut être sélectionné sur dossier. Dans le cas contraire, il est convoqué à une entrevue pour évaluer son « adaptabilité », sa connaissance du français et de l'anglais et la véracité des informations au dossier.

Le plan annuel distingue quatre bassins géographiques: Afrique, Amérique, Asie et Europe. L'administration assigne quant à elle des objectifs internes à ses six bureaux à l'étranger et au bureau de Montréal et les ventile par pays d'origine. Ils sont fonction d'objectifs internes, y compris au regard de la « capacité d'accueil du Québec » énoncée dans l'article 3.0.1 de la Loi sur l'immigration au Québec, de l'offre d'immigration estimée et des ressources disponibles.

L'offre d'immigration par région géographique et bureau d'immigration

En 2008, le Québec a délivré 49 136 certificats de sélection (CSQ) dont 37 168 dans le cadre du programme «travailleurs qualifiés». Bien que des cibles soient assignées à chaque bureau régional, le nombre de CSQ par bureaux d'immigration ne fait pas l'objet de publication. En revanche le *Plan annuel d'immigration* présenté au Parlement établit le nombre d'immigrants admis par catégorie et par continent et les prévisions pour l'année en cours.

²⁷² Depuis 2004 le MICC déconseille le recours « inutile » à des consultants privés mais dans certaines régions ceux-ci continuent de drainer une partie importante des candidats à l'immigration.

²⁷³ En juin 2009 les frais s'élèvent à 390 CAD par demandeur principal + 150 CAD par membre de la famille additionnel.

On l'a vu dans le chapitre 9 sur les caractéristiques statistiques de l'immigration au Québec, l'origine géographique des immigrants se destinant au Québec et au reste du Canada diffère considérablement. Les trois principaux pays sources de l'immigration au Québec en 2007 sont l'Algérie (8%), la France (7,7%) et le Maroc 7,5%. Arrivent ensuite la Chine et la Colombie, tandis que l'immigration canadienne est originaire majoritairement de la Chine de l'Inde et des Philippines.

En 2009 il est prévu d'admettre entre 28 400 et 29 500 travailleurs qualifiés, dont environ 8 160 d'Afrique (29%), 6 120 d'Amérique (22%), 5 887 d'Asie (21%), 8 270 d'Europe (29%)²⁷⁴.

Au total il est prévu d'admettre sur 47 400 immigrants (la limite inférieure de la fourchette) 27% originaires d'Afrique, 24% d'Amérique, 28% d'Asie et 21% d'Europe. L'Europe et l'Amérique sont proportionnellement plus représentées dans la catégorie des travailleurs qualifiés que dans celles des réfugiés et de la réunification familiale.

Les différences entre le nombre de certificats de sélection délivrés par le Québec et les admissions au Québec tiennent pour une part à la déperdition d'immigrants renonçant à leur projet d'immigration (estimée à environ 8%) et, pour une autre part, aux longs délais de délivrance des visas des services fédéraux à l'étranger. Souvent plus d'un an. Les visas délivrés en 2009 font suite à une sélection par le Québec en 2008 ou 2007.

Le MICC ne rend pas public le nombre d'offres d'immigration qu'il reçoit chaque année en provenance des différents pays. Selon le quotidien québécois le Soleil du 22 mars 2004, les offres d'immigration reçues en 2003 se répartissaient ainsi : 7 882 en provenance du Maroc, de l'Algérie et de la Tunisie, 4 513 de la France, 4 471 de l'Asie orientale.

En dépit d'opérations de sélection effectuées en 2007 et 2008 dans les territoires du Maghreb et du Moyen-Orient où s'étaient constitués des stocks élevés d'offres d'immigration non traitées, un fort écart demeure entre les « inventaires » de fin d'année des bureaux à l'étranger. Au Maghreb, les offres continuent d'arriver en proportion plus forte que les objectifs, alors qu'en Europe de l'Est et en Amérique du Nord l'offre permet tout juste de combler les objectifs.

14.2 L'allocation des ressources humaines

L'importance du personnel affecté dans les bureaux à l'étranger et aux opérations de sélection détermine le nombre d'offres d'immigration traitées dans chaque région et incidemment, le nombre de travailleurs qualifiés sélectionnés en fin d'année.

²⁷⁴ Plan d'immigration du Québec pour l'année 2009

L'allocation des ressources humaines a lieu à deux niveaux : les effectifs des bureaux d'immigration à l'étranger et ceux des opérations itinérantes de sélection.

14.2.1 Allocation des ressources aux bureaux d'immigration

Le nombre d'agents locaux employés à traiter les dossiers d'immigration de leur ouverture jusqu'à l'évaluation préliminaire du dossier détermine le nombre de dossiers prêts pour la sélection. La sélection peut être réalisée en entrevue ou bien sur dossier.

Les deux bureaux les plus importants, ceux de Paris et de Hong Kong emploient chacun plus de 25 employés mais, tandis que Paris responsable de la sélection en Europe de l'Ouest et en Afrique (sauf Maghreb) recrute exclusivement des travailleurs qualifiés, le bureau de Hong Kong, chargé du recrutement en Asie de l'Est, traite majoritairement les demandes d'immigration des gens d'affaires. Les Bureaux de Vienne (Europe de l'Est et CEI), Mexico (Amérique latine) et Damas (Asie centrale) comptent une dizaine d'employés chacun. Un autre bureau à Sao Paulo -sur le point de fermer fin 2009- comptait cinq personnes. A Montréal une équipe de quinze personnes est employée à la sélection des candidats du Maghreb, soit un effectif proportionnellement plus faible que celui affecté au traitement des offres d'immigration de France ou d'Amérique latine. Conséquemment, le stock des dossiers d'immigration des candidats du Maghreb continue de croître et les délais d'attente d'entrevue des immigrants de s'allonger.

14.2.2 Allocation des ressources humaines pour les opérations de sélection

L'examen préliminaire des dossiers par les bureaux locaux permet de constituer de stocks de dossiers d'immigration prêts pour la sélection. Les agents locaux se sont assuré que le dossier du candidat est complet et que celui-ci passe le premier seuil lui donnant droit à accéder en entrevue. La sélection formelle est exercée ensuite par un fonctionnaire québécois qui est, soit affecté en poste dans un des six bureaux du Québec à l'étranger, soit envoyé en « mission de sélection ». La révision de la grille en 2006 a introduit la possibilité de sélection sur dossier (sans entrevue) pour les candidats qui atteignent le seuil de qualification sans les points au critère « adaptabilité ». Ces candidats doivent faire la preuve documentaire de leur niveau de connaissance linguistique en français et en anglais.

Le nombre de fonctionnaires québécois affectés ou envoyés en mission pour réaliser des entrevues de sélection détermine directement le nombre de certificats délivrés dans chaque bureau.

La Direction de l'immigration économique établit en début d'année un « plan de missions » qui planifie l'envoi de conseillers itinérants²⁷⁵ pour réaliser un nombre spécifique d'entrevues de sélection dans chaque région. Bien entendu, le nombre d'entrevues de sélection prévues dépend en premier lieu du nombre de dossiers présélectionnés, lui-même fonction des réserves des bureaux en offres

²⁷⁵ Ces fonctionnaires du MICC, la plupart de jeunes diplômés, sont affectés en mission de 4 à 6 semaines durant lesquelles ils effectuent les entrevues de sélection avec les candidats à l'immigration de tous les coins du globe.

d'immigration. Pour autant que l'offre d'immigration soit suffisamment abondante, il est possible d'opérer un choix dans l'affectation d'une mission à Chisinau plutôt qu'à Hong Kong ou bien à Mexico plutôt qu'à Damas.

En fin d'année, le plan de missions est réajusté de façon à obtenir une répartition des certificats de sélection délivrés conforme aux objectifs du plan d'immigration annuel par grande région géographique.

Dans la pratique cependant, le gestionnaire du plan de mission ne dispose pas toujours de cette marge théorique de manœuvre. Car malgré les efforts de promotion, l'offre d'immigration des bassins Est européen ou Sud américain ne décolle pas autant que désiré. Même en allouant à ces bureaux régionaux un effectif suffisant pour le traitement de toutes les offres d'immigration, les réserves en dossiers présélectionnés sont minces. Dans ces territoires, la récolte en certificats de sélection des conseillers itinérants ne remplit pas toujours les objectifs. Ce qui conduit souvent à opérer des missions de rattrapage de fin d'année dans les bassins déjà « excédentaires ». Fréquemment l'objectif global de volume de sélection des travailleurs qualifiés n'est donc atteint qu'au prix d'une distorsion des objectifs (internes) par pays et bureau d'immigration, voire des objectifs du plan annuel par bassin géographique.

La tension entre l'objectif d'équilibre des sources d'immigration et celui de l'atteinte des volumes est, bien sûr, plus forte quand les volumes d'immigration fixés sont élevés. Or le plan triennal 2008-2010 prévoit une forte croissance des volumes d'immigration (de 45 000 en 2007 à 55 000 en 2010). Il est donc probable que le Québec devra continuer de puiser plus dans les bassins où l'offre d'immigration est abondante.

14.3 La promotion de l'immigration vers le Québec : une démarche originale dépourvue des moyens suffisants pour assurer son efficacité

« Comment allons-nous nous assurer d'arriver ou de monter cette marche au niveau de l'augmentation²⁷⁶? C'est au niveau de la promotion puis de la prospection, entre autres, M. le Président. L'année passée, j'ai annoncé, dans la série de mesures, que nous souhaitons accélérer puis intensifier nos mesures de promotion. (...) C'est-à-dire qu'on est très conscients qu'on n'est pas les seuls dans le monde face à des défis démographiques. Le fait que nous souhaitons faire de la promotion ciblée en fonction de nos besoins, va nous permettre d'attirer plus d'immigrants sur le territoire québécois. On

²⁷⁶ De l'augmentation des volumes d'immigration, précision de l'auteure

développe, par la prospection, des nouveaux bassins afin de s'assurer d'aller recruter et changer nos façons de faire »²⁷⁷.

Dans son intervention lors de la défense du budget de l'immigration pour 2009-2010, la ministre libérale de l'Immigration définit clairement les objectifs que son gouvernement assigne à la politique de promotion : soutenir les volumes d'immigration, cibler les immigrants potentiels en fonction de leur formation. Elle ne fait pas mention d'un troisième rôle que l'administration a dévolu à cet instrument, le rééquilibrage régional de l'offre d'immigration.

L'Européen est porté à croire (malgré les démentis flagrants infligés aussi bien par le programme allemand de recrutement d'informaticiens en 2000, que le programme de sélection britannique des travailleurs qualifiés de 2007) que les travailleurs qualifiés du monde entier frappent à sa porte. Le Québec sait qu'il n'en est rien. Contrairement au Canada, qui doit gérer un montant phénoménal d'offres d'immigrations reçues et non traitées (estimé à 900 000 dossiers en 2008 et environ 800 000 en 2009), le Québec ne dispose aucunement de telles « réserves ». Seule l'équipe du Maghreb du MICC peut s'appuyer sur un stock d'offre abondant, excédant 10 000 dossiers. Les bureaux de l'Amérique latine et d'Europe de l'Ouest, dans lesquels le nombre des candidats à l'immigration stagne ou décroît, ont vu leurs « réserves » fondre.

Citoyenneté et Immigration Canada ne recourt pas pour sa part à la promotion pour la sélection des travailleurs qualifiés. En revanche certaines provinces canadiennes, qui se sont lancées depuis 2004 dans le recrutement de travailleurs spécialisés, pratiquent des campagnes très ciblées, visant, par exemple, le recrutement d'infirmières des Philippines.

14.3.1 Les moyens restreints de la promotion québécoise

Depuis le début des années 2000, le Québec a pris conscience du durcissement de la concurrence internationale traditionnelle (celle du Canada, des États-Unis, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande) et de l'émergence d'une concurrence européenne. Encore cette prise de conscience est elle d'abord le fait du politique et du gouvernement libéral de Jean Charest plutôt que de l'administration. Le département de la promotion, rattaché à la section de l'immigration, met en œuvre des campagnes de promotion dans certains territoires. Selon les cas, le « cœur de cible », peut être une population large dans un territoire donné ou au contraire des travailleurs spécialisés formés dans un métier en pénurie.

²⁷⁷ Yolande James, Ministre de l'immigration et des communautés culturelles, Étude des crédits du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles en Commission de la culture, Journal des débats - Vol. 41 N° 4, 6 mai 2009

Mais les moyens alloués demeurent chiches et à nouveau le secteur Immigration du MICC pâtit de la plus grande visibilité du secteur Intégration à qui va la manne financière. Alors qu'une campagne télévisuelle a été engagée pour convaincre les Québécois des bienfaits de l'immigration (« l'immigration c'est bienvenue ! »), le budget de promotion alloué au recrutement des immigrants reste limité. Il est de surcroît restreint à quelques pays sources. Sur le budget de promotion 2009-2010, doté de 1,5 millions de CAD, environ 1,2 millions sont allés au développement d'une nouvelle image de marque et de nouveaux outils promotionnels (site web, dépliants, témoignages, etc.).

Les Bureaux d'Immigration du Québec à l'étranger (BIQ), responsables de la promotion en vue du recrutement d'immigrants économiques sur la base de la sélection par la grille, n'ont à leur disposition que 400 000 CAD (bureau de Vienne 115 000 CAD, Mexico 115 000 CAD, Hong-Kong 80 000 CAD, Sao Paulo 80 000 CAD, Paris 115 000 CAD).

14.3.2 Promouvoir le Québec comme pays d'accueil pour les candidats à l'immigration et cibler le recrutement

Dans un premier temps le Québec a cherché à se démarquer du reste du Canada tout en bénéficiant de l'aura de pays traditionnel d'immigration de la Fédération canadienne. « L'Amérique en français » a longtemps été son slogan. Les campagnes se bornaient à faire savoir que le Québec, province francophone du Canada dotée d'une culture spécifique, encourageait l'immigration et que la procédure était distincte de celle des autorités fédérales.

Par la suite, une fois l'information propagée, les réseaux de l'immigration donnant un écho rapide aux démarches promotionnelles (annonces dans les journaux, interviews radio ou télédiffusés), le message a été raffiné pour informer sur les critères de sélection. L'objectif étant de décourager les candidatures d'immigrants qui ne se qualifieraient pas à la grille. Depuis 2008, le MICC pratique deux types de campagne de promotion. L'une, générale, vise comme par le passé à informer tout candidat potentiel de l'ouverture du Québec à l'immigration ; l'autre, ciblée, vise exclusivement le recrutement de travailleurs disposant d'une formation professionnelle dans une profession en pénurie d'emploi que la grille de sélection crédite d'un fort pointage.

Une étude de marché réalisée en 2008 par le consultant Léger Marketing pour le compte du MICC donnait une estimation des rendements attendus de la promotion en termes de mobilisation et de sélection de candidats au Mexique, en Ukraine et au Brésil. Sur la foi des recommandations faites, le ministère a décidé de lancer de larges campagnes au Mexique et au Brésil mais de ne cibler en Ukraine qu'une petite frange de travailleurs spécialisés dans quelques métiers. Il a été considéré que les locuteurs de langue latine étaient plus susceptibles que les Européens de l'Est, majoritairement de

langue slave, de répondre à la demande d'immigration du Québec et d'acquérir le niveau de français requis pour se qualifier à la grille de sélection.

Dans chaque Bureau d'immigration gérant un territoire sur lequel s'effectuent des campagnes, un « attaché de promotion » organise des séances d'information dans des universités, des chambres de métiers ou un lieu public. Il y présente le Québec, ses perspectives d'emploi et d'intégration socioéconomique, ainsi que les grandes lignes du processus de sélection. Les opérations de promotion visent d'abord une sensibilisation générale sur le thème du Québec, pays d'accueil des immigrants. Depuis 2009, des campagnes ciblent dans certains territoires le recrutement de travailleurs qualifiés détenteurs d'une qualification spécifique : chimistes, travailleurs de l'industrie aérospatiale, bouchers industriels, etc. La France fait l'objet d'une double campagne générale et ciblée, la Roumanie de campagnes générales, destinées à booster une offre d'immigration essoufflée.

Parallèlement un programme de promotion sera lancé au Québec en mars 2010 pour inciter étudiants étrangers et travailleurs temporaires à postuler à l'immigration permanente. La promotion vient appuyer le nouveau « programme de l'expérience québécoise ». Etudiants et travailleurs temporaires bénéficient d'une voie d'accès spécifique. Une grille ad hoc leur est appliquée valorisant l'expérience au Québec.

14.3.3 Régions et pays cibles

Les campagnes de promotion mises en œuvre par le Bureaux d'immigration à l'étranger n'ont pas lieu dans tous les territoires couverts. Dans les années 2000, la promotion a visé à susciter une offre d'immigration plus abondante dans des pays où l'offre spontanée d'immigration économique était jugée trop faible. Elle devait soutenir l'atteinte des objectifs annuels de recrutement par bureaux d'immigration et regonfler leurs « réserves » de candidatures. L'Europe de l'Est (Roumanie et Bulgarie principalement), la France, l'Amérique latine (Brésil, Argentine d'abord puis pays des Andes) ont donc fait l'objet de campagnes. En revanche le MICC n'en a pas lancé en Afrique au Moyen-Orient ou en Asie, l'offre naturelle d'immigration étant jugée suffisamment abondante par rapport aux objectifs de sélection²⁷⁸.

Les pays retenus dans le cadre de l'exercice budgétaire 2009-2010 sont la France, la Belgique, la Moldavie, la Roumanie, la Russie, l'Ukraine, la Colombie, le Mexique, le Pérou, le Brésil et, pour la première fois, la Chine.

On l'a vu, la détermination des objectifs annuels par bassins d'immigration se fait l'œil rivé sur plusieurs paramètres. La propension à la « francisation » des candidats en est un. Un second est leur

²⁷⁸ Les investisseurs et les entrepreneurs font l'objet d'une campagne de promotion en Chine mais pas les travailleurs qualifiés.

profil de formation, qui est mis en relation avec la demande d'emploi. Le souci d'intégration sur le marché du travail et dans la société constitue le troisième.

A cet égard les systèmes scolaires et universitaires d'Europe de l'Est et d'Amérique latine sont jugés particulièrement compatibles à l'intégration sur le marché du travail. On parie aussi sur une francisation plus facile (et une plus grande volonté de francisation) de la part des Sud-américains, dont la langue maternelle est une langue latine.

14.3.4 Absence d'évaluation des résultats de la promotion

Aucune évaluation officielle des programmes de promotion n'a eu cours jusqu'à présent. La promotion générale ne s'est pas fixé de cibles quantifiées (comme par exemple une croissance donnée du nombre de candidats sélectionnés). La promotion ciblée n'est pas non plus évaluée à l'aune du nombre de certificats de sélection du Québec attribués aux chimistes ou aux spécialistes de l'aéronautique. Dans certains territoires comme en Moldavie, la promotion ciblée sur les métiers a dû être abandonnée : les spécialistes recherchés ne maîtrisaient pas assez bien le français pour atteindre un nombre de points suffisants à la grille.

En dépit des efforts de promotion le nombre de candidats à l'immigration provenant de Roumanie et de Bulgarie a fortement baissé depuis 2005, alors que les campagnes de promotion semblaient porter plus de fruits en Amérique latine. C'est que les conditions en Europe de l'Est ont changé : le facteur « push » a fortement perdu de son intensité depuis que Bulgares et Roumains bénéficient d'un accès partiel au marché du travail européen. De surcroît Roumanie et Bulgarie sont en passe de devenir eux-mêmes des pays d'immigration et on y enregistre de forts taux de retour. Rien de comparable dans les pays d'Amérique du Sud, qui constituent de nouveaux territoires de recrutement pour le Québec et où la concurrence européenne ou canadienne s'exerce peu.

14.4 Conclusion

Deux instruments « corrigent » le volume et la composition de l'offre internationale d'immigration spontanée : la promotion, qui opère en amont pour susciter une offre additionnelle correspondant aux objectifs de diversité régionale et de qualification professionnelle et l'allocation des ressources humaines affectées à la sélection des offres d'immigration.

Toutefois ces deux correctifs n'interviennent que d'une façon marginale. La faiblesse des moyens financiers investis et l'absence de politique globale de promotion²⁷⁹ privent l'administration du moyen de pondérer le traitement des offres par bassin géographique. Jusqu'à présent la promotion réalisée en

²⁷⁹ Le poste de directeur de la promotion n'a pas été pourvu entre 2008 et 2009

Amérique latine et en Europe de l'Est n'a pas permis de ranimer l'offre dans les pays ciblés, ni d'attirer au Québec un grand nombre de spécialistes convoités.

En principe, l'allocation ciblée des ressources affectées à la sélection par territoire d'immigration pourrait permettre d'atteindre les objectifs par région d'immigration au prix d'une discrimination dans le délai de traitement des candidatures. Possibilité toute théorique: pour sélectionner 45 000 travailleurs qualifiés en 2009, un objectif en forte croissance par rapport aux années précédentes, il sera nécessaire de puiser dans les « réserves » des bassins abondants.

Quatrième Partie : tensions et contraintes sur la politique de sélection du Québec

Chapitre 15 : Le politique et l'administration : le politique s'immisce et l'administration résiste. Tensions sur les réorientations du règlement sur la sélection

« Ministers do not want to be told that they can not do something because it is not administratively feasible. »²⁸⁰

Pourtant c'était bien la ligne de conduite générale du ministère de l'Immigration du Québec jusqu'à une période récente. Les grands objectifs de la politique de sélection étant une fois pour toutes désignés et ancrés dans les textes, s'abandonner à l'expertise des fonctionnaires quant à la mise en œuvre, est longtemps apparu comme la meilleure politique pour gérer ce dossier « technique ».

Le ministère de l'Immigration du Québec existe depuis 40 ans (1968), il conduit une politique de sélection des immigrants économiques depuis 30 ans (1978). Ces années ont été marquées par l'effacement du politique dans la mise en œuvre de la politique de sélection. Petit ministère sans visibilité, le MICC est resté longtemps épargné par la vague de réforme de l'administration publique québécoise. Il s'est largement autogéré sur la base d'une rotation de ses professionnels promus tour à tour à des postes de direction. Récemment la donne a changé. D'une part le politique fait preuve d'un intérêt nouveau pour l'immigration et passe des commandes, d'autre part le ministère se trouve soumis à des impératifs gestionnaires, dont la réalisation est confiée à des cadres venus de l'extérieur.

Cette évolution s'explique par la visibilité accrue du ministère depuis la « crise des accommodements raisonnables » de 2007 et par le resserrement des contraintes budgétaires.

Pour la première fois depuis la querelle linguistique des années 1970, l'immigration a soulevé l'intérêt public et médiatique à l'occasion du débat de 2007 sur les accommodements raisonnables. La politique de l'intégration a été mise en question. Les projecteurs étaient braqués non sur le ministère mais sur le chef du gouvernement libéral, Jean Charest. Durant quelques mois le débat a pris la forme d'un duel entre le leader de l'opposition adéquate, Mario Dumont, et le Premier ministre attaqué sur les conséquences de la politique d'immigration. L'effervescence est retombée en début d'année 2008

²⁸⁰ David A. Good, *The politics of public management*, p.182, Toronto, 2003

avec la clôture de la Commission d'enquête. C'est à nouveau le Premier ministre qui est monté au créneau pour mettre fin au débat par des gestes symboliques comme la déclaration d'adhésion aux valeurs québécoises, signée pour les nouveaux immigrants. En 2007, la ministre de l'Immigration avait déclaré une intensification de la francisation. En 2008, le politique annonce que priorité est aussi donnée à l'intégration en milieu du travail et, au niveau de la sélection des travailleurs qualifiés, à l'arrimage à la demande d'emplois et à la rétention des étudiants et travailleurs temporaires.

Le politique s'imisce donc dans la définition des cibles de la sélection des immigrants et passe des commandes à l'administration. Il les passe même publiquement. Ce qui ne va pas sans susciter des tensions. Les habitudes de gestion incrémentale sont remises en question. L'arrivée aux postes de direction de gestionnaires mandatés pour opérer la réforme organisationnelle du ministère conduit à la confrontation de deux « logiques » : la logique de gestion, axée sur l'atteinte de volumes d'immigration accrus dans un contexte d'économies budgétaires²⁸¹ et celle des « experts » en immigration, défenseurs de « l'intégrité » des programmes de sélection et de « façons de faire » remises en cause. L'enjeu encore incertain de ce bras de fer n'est pas sans incidence sur les deux principales spécificités de la politique de sélection québécoise : le maintien d'une voie de sélection ouverte à une immigration déconnectée de la demande d'emploi, le maintien de l'entrevue de sélection au cours de laquelle est évaluée « l'adaptabilité ».

15.1 Les acteurs et leurs objectifs

Le politique, les gestionnaires et les experts : les trois acteurs de la politique d'immigration dans les années 2007-2009

15.1.1 Le politique et ses commandes

Dans *The implementation game* (1977) Bardach a décrit le décalage (concrétisé dans le cas qu'il a étudié par un échec patent) entre les objectifs formulés par le politique et ce à quoi aboutit l'administration. Tant que le ministère de l'Immigration québécois ne jouissait d'aucune visibilité médiatique, la question du décalage entre les objectifs et le résultat ne s'est pas posée. L'expression de la volonté politique se réduisait à la fixation de volumes d'immigration plus ou moins élevés en phase

²⁸¹ La ministre des finances (Monique Gagnon-Tremblay, Présidente du Conseil du Trésor) a confirmé la couleur lors de la présentation du budget 2009-2010 le 19 mars 2009 : « Nous examinerons nos services publics, nos façons de faire et nos modes de financement. La gouvernance de nos réseaux et l'organisation de nos services seront questionnées. Nous maintiendrons le cap sur la réduction de la taille de l'État par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Chaque dollar de dépenses publiques devra être optimisé. » (...) « Les enjeux que présentera la gestion des dépenses publiques au cours des prochaines années nécessiteront de pouvoir s'appuyer sur une fonction publique performante et efficace. La qualité des services à la population et l'utilisation optimale des ressources en dépendent. Dans ce contexte, une nouvelle politique de gestion des ressources humaines sera élaborée, en mettant notamment l'accent sur la valorisation et la mobilisation du personnel. Le transfert des expertises sera également un élément clé de cette politique. Dans le contexte de l'intensification des départs à la retraite, « près de 10 000 employés quitteront la fonction publique au cours des trois prochaines années, et près de 5 000 d'entre eux devront être remplacés. »

avec les priorités économiques, que l'administration s'efforçait d'atteindre. Le reste était confié à la compétence et la créativité des fonctionnaires.

A la suite de l'alternance (2003), après plus de huit années de gouvernement péquiste, la ministre libérale de l'immigration a signalé le désir d'une réorientation vers un plus fort arrimage de la politique de sélection à la demande d'emplois. Trois ans plus tard, l'administration accouchait d'une nouvelle grille de sélection privilégiant les domaines de formation dans un secteur en pénurie d'emploi, mais dont les effets s'avéraient quasiment nuls du fait de l'interférence des autres critères de sélection.

Le gouvernement libéral s'est fait le champion de niveaux d'immigration plus élevés. Or la réforme de la grille de sélection en 2006 n'a pas produit les effets escomptés : elle n'a permis ni d'augmenter significativement les volumes de la sélection québécoise, ni de retenir des candidats au profil d'emploi correspondant à la demande du marché du travail. La commande d'une nouvelle réforme de la grille est donc passée à l'administration. En même temps le politique nomme un nouveau gestionnaire à la tête de l'administration. La désignation en novembre 2007 au poste de sous-ministre de l'ancien secrétaire général aux emplois supérieurs du Conseil des ministres, est plus qu'un renfort d'expertise à la jeune ministre ; il traduit une volonté de reprise en main par le politique.

Dans une conférence aux étudiants en administration publique de l'UQAM²⁸², le sous-ministre Marc Lacroix, explicite sa fonction d'intercesseur entre le politique et l'administratif ; il lui appartient d'« amener le ministère à intégrer les préoccupations politiques dans les dossiers ». Or son ministère n'en a pas l'habitude.

Si par le passé, le gouvernement a pu avoir l'air de tenir compte des observations de l'administration pour fixer les volumes d'admission annuels, tel ne semble pas avoir été le cas du plan triennal 2008-2010. L'option retenue en Conseil des ministres fixe à 55 000 le nombre d'immigrants à admettre au Québec en 2010, alors qu'à l'époque l'administration peine à atteindre 45 000 entrées.

Depuis que la crise des accommodements raisonnables a porté le thème de l'immigration sur la place publique et donné une nouvelle visibilité au ministère, le « politique » passe des commandes publiques à l'administration. Le Premier ministre après s'être engagé sur l'instauration d'une déclaration des valeurs québécoises à laquelle doivent souscrire les nouveaux immigrants²⁸³, promet un arrimage de la sélection aux besoins du marché du travail et s'engage à retenir au Québec les étudiants étrangers. De

²⁸² Marc Lacroix, Présentation à l'UQAM, Le rôle et les principaux défis actuels d'un haut fonctionnaire au gouvernement du Québec, 9 février 2009

²⁸³ Depuis mai 2009, tout candidat à l'immigration est tenu de signer une déclaration à l'effet qu'il en a pris connaissance.

son côté, la ministre de l'Immigration proclame l'extension des programmes de francisation et promet un meilleur suivi des politiques d'intégration.

La réforme de la grille n'exige l'adoption de révisions réglementaires en Conseil des ministres que sur le chapitre de la définition des critères. Le pointage alloué à chaque critère et la liste de domaines de formation liés à un domaine en pénurie d'emploi relèvent du simple décret ministériel. Pourtant c'est l'ensemble des révisions qui a été présenté à l'étude du Conseil des ministres.

Le politique demande des résultats : l'atteinte d'un certain volume de sélection d'immigrants, des signes de progression vers un meilleur arrimage à la demande d'emploi, une meilleure rétention des jeunes diplômés étrangers. Il n'intervient pas dans la gestion au jour le jour. Les modalités d'exécution de ses commandes restent du ressort de l'administration.

15.1.2 Les gestionnaires et leurs objectifs

Le sous-ministre nommé en novembre 2007 s'est donné pour mandat de transformer le ministère en une « organisation agile engagée dans la transformation de ses façons de faire et résolument axée sur les résultats »²⁸⁴. Ce n'est pas un vain slogan. Le MICC, petit ministère sans visibilité jusqu'à 2007, s'est jusque-là quasiment autogéré. Il est resté largement à l'abri des réformes de modernisation organisationnelle et du contrôle de qualité promus ailleurs. Les fonctions de direction ont été longtemps exercées par des professionnels du ministère promus par concours internes. À partir de 2004 s'amorce le recrutement de cadres venus de l'extérieur. Cette pratique s'institutionnalise et s'accélère après 2007. En 2009, tous les postes de direction de département et des bureaux d'immigration sont assumés par des cadres, le plus souvent issus d'autres ministères ou agences de la fonction publique.

L'approche des nouveaux gestionnaires rompt fondamentalement avec celle des « experts » à l'immigration du ministère. Les premiers ont pour souci principal la reddition de compte à leur directeur et au sous-ministre adjoint, eux-mêmes redevables de la réalisation du plan annuel et du plan stratégique au sous-ministre et à la ministre.

L'efficacité gestionnaire se mesure d'abord au nombre de certificats de sélection délivrés, c'est-à-dire d'immigrants recrutés pour s'établir au Québec, dans les limites des budgets qui leur sont impartis. Vient ensuite la réalisation des sous-objectifs. On scrutera la part des francophones sélectionnés, celle des candidats dotés d'une formation correspondant à une pénurie d'emploi, mais aussi la part de la sélection réalisée sur dossier, indice d'une progression vers une meilleure « rationalisation » des ressources.

²⁸⁴ Cet objectif défini par le Sous-ministre est devenu un leitmotiv du MICC. Il est rappelé dans tous les plans stratégiques et plans d'action depuis 2007.

Dans le but de se transformer en « organisation agile », le MICC a engagé début 2009 un consultant en structure des organisations, lui confiant le mandat de réformer « les façons de faire » des différents départements. En ce qui concerne la section de l'immigration, il doit concevoir un plan pour homogénéiser les processus de sélection appliqués à Montréal et dans les différents bureaux à l'étranger ; standardiser et simplifier les procédures. Cela passe par la redéfinition des tâches du personnel professionnel et technicien en immigration. Bien que le mandat ne porte pas sur le contenu des programmes de sélection, la standardisation et la simplification des procédures impliquent l'abandon de l'évaluation de certains critères de sélection et le recours à des modalités de sélection différentes.

15.1.3 Les « experts » de l'immigration et leur combat

Ils se retrouvent dans trois départements : la Direction des politiques et programmes d'immigration (DPPI), responsable de l'élaboration des procédures de sélection sous la direction du directeur de l'immigration, le Département de la recherche et de l'analyse prospective (DRAP), qui relève en 2009 des services généraux et non plus de l'immigration, et le Département des opérations de sélection et ses « conseillers en immigration » relevant de la section immigration. C'est à ces derniers qu'incombe la sélection des immigrants en vertu des critères de sélection définis par la grille en vigueur, et du règlement. Soit dans le cadre d'une entrevue, soit sur dossier, lorsqu'un candidat atteint le pointage requis au seuil de sélection. Les conseillers sont postés ou envoyés en mission de sélection à l'étranger pour évaluer les candidats à l'immigration.

Leur effectif (comprenant les conseillers plus spécialisés dans les gens d'affaires), s'élève à une cinquantaine. Une partie de ces professionnels du département de l'immigration du MICC compte parmi les pionniers du ministère. Ils ont connu les heures glorieuses de la conquête progressive par le Québec des compétences de sélection, celles de l'ouverture des bureaux à l'étranger, des premières missions de sélection. Ils ont souvent exercé des fonctions de direction à l'étranger ou au ministère, ils ont participé à l'élaboration des nombreuses grilles de sélection ou à la rédaction des directives de gestion qui constituent le corpus du Guide des procédures d'immigration (GPI). Bien que n'ayant pas vécu les moments historiques du ministère, la jeune génération (le recrutement se fait par vagues de promotions suite à un concours) partage avec ses aînés une même culture de l'« expertise » en immigration. Sans avoir à son actif le même nombre d'années d'expérience, elle peut se prévaloir de centaines, voire de milliers d'entrevues de sélection d'immigrants économiques (travailleurs qualifiés ou gens d'affaires) aux quatre coins du globe.

La systématisation de la sélection sur dossier et la suppression des entrevues visées par le ministère privent les conseillers des missions à l'étranger. Au lieu de « faire du terrain », ils vont se retrouver confrontés à un travail plus routinier et moins gratifiant de vérification documentaire à Montréal.

Dans le passé les conseillers en immigration étaient associés à rédaction des propositions de procédures d'immigration. Ils ont testé les nouvelles grilles sur le terrain. L'élaboration de la grille 2009 et du nouveau règlement sur la sélection introduisant le traitement prioritaire pour les immigrants dont le profil répond à des domaines de pénurie d'emploi, s'est fait au départ sans leur consultation. Ce n'est qu'après l'intervention de leurs représentants syndicaux qu'ils ont obtenu in extremis de faire connaître leurs recommandations.

Cible de la réforme organisationnelle du MICC, déjà privés d'accès aux postes de direction, les conseillers en immigration ont à cœur d'exprimer des positions qui ne passent pas pour la simple défense de leurs intérêts corporatistes. Moins soucieux que les gestionnaires des volumes d'immigration, dont ils ne sont pas redevables, les conseillers expriment leur attachement à la « qualité » des immigrants sélectionnés. Ils disent se mobiliser pour défendre « l'intégrité » du processus de sélection menacé par la simplification des procédures²⁸⁵.

Ce faisant, ils s'instituent les garants de l'orthodoxie de la politique d'immigration québécoise contre ceux qui « ignorant son histoire et obnubilés par la logique budgétaire »²⁸⁶ souhaiteraient la remettre en cause. « ...Ceux qui mobilisent les grilles de sélection étrangères pour justifier la suppression du facteur adaptabilité ne semblent pas avoir compris que l'architecture de la grille de sélection québécoise est fortement surdéterminée par la nature même de la société québécoise », écrivent ils dans une recommandation adressée à la ministre de l'immigration. « ...De tout temps, la grille de sélection des travailleurs qualifiés a visé non seulement à apprécier la capacité d'insertion en emploi (c'est pour cela que le facteur emploi ou l'employabilité a toujours été affecté d'un seuil éliminatoire, comme nous l'avons montré précédemment) des requérants, mais également – à travers l'appréciation du critère connaissance du français et, éventuellement, du facteur adaptabilité - à apprécier la capacité globale d'intégration à la société québécoise de ceux-ci ». ²⁸⁷

²⁸⁵ « Les articles 3, 6 et 7 du projet de règlement nous apparaissent dangereuses, car loin de bonifier le programme de sélection des travailleurs qualifiés, elles en compromettent l'intégrité, elles en édulcorent la rigueur et elles auront pour conséquences inévitables de miner la capacité du Québec de sélectionner des travailleurs qualifiés bien en phase avec les besoins de son marché du travail et susceptibles de s'intégrer harmonieusement en emploi et à la société québécoise». Extrait des recommandations présentées à la ministre de l'Immigration par les Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) en août 2009

²⁸⁶ Interview d'un conseiller en immigration du MICC

²⁸⁷ Ibid.

15.2 Les enjeux des réformes de la grille et du Règlement sur la sélection des immigrants de 2009

Trois points de la révision du Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers (RSRE) ont fait l'objet de débats internes parce qu'ils remettent en cause le processus traditionnel de la sélection québécoise : la modification des seuils de qualification, le maintien du facteur « adaptabilité » et de l'entrevue, l'introduction du traitement prioritaire pour une certaine catégorie d'immigrants.

Le chapitre 12 a déjà détaillé les modifications de la grille de sélection du Québec. Celui-ci vise à mettre en exergue les points de confrontation entre logiques « gestionnaire » et « experte » et à en tirer des conclusions quant aux conséquences possibles des réformes sur la spécificité de la sélection québécoise

15.2.1 Modification des seuils

Dans un contexte de stagnation de l'offre d'immigration, l'abaissement des seuils de sélection est une mesure logique pour parvenir à atteindre des objectifs de sélection des travailleurs qualifiés en hausse. A cet égard la grille de 2006 avait échoué à remplir son office. Les deux seuils de sélection ont donc été fortement abaissés pour permettre à la grille de 2009 de rencontrer les objectifs de 55 000 immigrants (au total) en 2010.

L'abaissement des seuils de qualification s'accompagne deux effets collatéraux :

- Le premier seuil de qualification, le nombre de points à atteindre, tous critères pris en compte à l'exception de la présence d'enfants, a été fortement abaissé²⁸⁸. Ce qui permet aux candidats ayant de jeunes enfants de compenser un faible pointage au profil général. Le bonus de 4 ou 8 points pour les enfants les aide à se qualifier au deuxième seuil. Cette modification est cohérente avec la volonté de recruter plus de jeunes familles et de faire plus de volume : pour un même nombre de dossiers traités seront sélectionnés plus d'immigrants. De nombreux conseillers en immigration retiennent de cette révision de la grille, que non seulement les seuils ont été abaissés, mais qu'en plus les immigrants peuvent compenser un profil « faible » par la présence d'enfants. Ce que d'aucuns qualifient de « sélection au rabais ». Une première mouture de la révision prévoyait la suppression pure et simple du premier seuil de sélection. Devant la levée de bouclier des conseillers, le premier seuil a finalement été maintenu mais, en raison de l'architecture de la grille, son impact est quasi-nul.
- L'autre effet collatéral, également recherché par les gestionnaires et combattu par les conseillers, est l'extension de la sélection sur dossier, c'est à dire sans évaluation du critère « adaptabilité » et sans entrevue. L'abaissement des seuils permet non seulement à plus d'immigrants de se qualifier,

²⁸⁸ Dans la grille de 2006 le premier seuil de qualification avant prise en compte des enfants est de 57 points sur 132 pour un couple, soit 43% du pointage maximal. Dans la grille de 2009 ce seuil est de 50 points sur 123 soit 40% du score maximal.

il permet aussi à un plus grand nombre d'atteindre le seuil de sélection sans les points au critère « adaptabilité » et donc d'être dispensés d'entrevue.

15.2.2 La systématisation de la sélection sur dossier

La question de la comparution des candidats à l'immigration en entrevue et de l'évaluation de leur « adaptabilité » par un fonctionnaire québécois a déjà été abordée au chapitre 12.5. Une des conséquences du renoncement par le Québec à évaluer la motivation et la capacité d'intégration, est que l'immigration devient de facto un droit au lieu d'un privilège pour le candidat²⁸⁹. Sur le plan des structures organisationnelles, la suppression de l'entrevue de sélection implique la redéfinition des tâches des conseillers en immigration. Nombre d'entre eux sont persuadés que celle-ci mènera à terme à la disparition de leur fonction. Les objectifs de 20% de sélection sur dossier en 2009 (avec la grille de 2006) devraient être progressivement relevés pour atteindre à terme 100% sur le modèle de la procédure fédérale. La grille fédérale canadienne n'évalue pas le critère adaptabilité. L'entrevue n'a lieu que dans les cas exceptionnels, en cas de doutes sur l'authenticité des documents fournis par les candidats.

La possibilité de falsification documentaire de la part des immigrants est fréquemment invoquée comme obstacle à la suppression de l'entrevue. En entrevue l'officier d'immigration se voit présenter les originaux des documents et peut y confronter l'immigrant. La sélection sur dossier s'effectue sur la base de documents certifiés. Or le Québec ne dispose pas de moyens de vérification documentaire comparables aux services fédéraux, qui a des consulats dans presque tous les pays du monde. Les ententes bilatérales passées entre la province et le gouvernement fédéral canadien confèrent au Québec la compétence de sélection et ... la charge des vérifications quant à la satisfaction par les immigrants de ses critères de sélection.

A titre de solution, la logique gestionnaire induirait de promouvoir, à l'instar d'une pratique répandue dans les services des impôts, la vérification aléatoire sur échantillonnage... Une option qui hérisse les défenseurs de l'« intégrité » du processus d'immigration et pourrait être mal perçue par l'opinion publique.

15.2.3 Le traitement prioritaire des immigrants au profil répondant à une pénurie d'emploi

Il donne satisfaction à la demande depuis longtemps exprimée du politique et sur laquelle le Premier ministre libéral, Jean Charest, s'est personnellement engagé. Le crédit d'un bonus au pointage à des formations ou des professions en demande n'est pas nouveau. Toutes les grilles de sélection du Québec ont comporté un critère « formation » ou « profession en demande » plus ou moins valorisé. Ce n'est donc pas le pointage particulièrement généreux (jusqu'à 16 points additionnels) qui pose

²⁸⁹ Seule la dérogation positive est possible. Lorsque sur des bases documentaires un candidat répond aux exigences des critères de sélection le règlement ne permet pas de refuser sa candidature.

question aux conseillers en immigration, mais les effets induits sur le traitement des offres d'immigration des candidats n'exerçant pas de métier en pénurie.

S'agit-il d'une mesure symbolique (dans le cas où le volume de l'offre d'immigration des spécialistes recherchés s'avèrerait faible) ou bien la nouvelle procédure va-t-elle étouffer la voie de sélection sur la base du « capital humain » ?

Le nouveau règlement prévoit de traiter les offres d'immigration des candidats aptes à exercer un métier dans un domaine en pénurie d'emploi dans les soixante jours ouvrables. Jusqu'à présent la règle était de traiter les candidatures en fonction de leur date d'arrivée. Prioritaires, ces candidats passeront avant les autres. Dans les bureaux du Québec à l'étranger (Amérique latine, Amérique du nord, Europe) où les stocks de candidatures à traiter sont peu importants et les délais de traitement assez rapides, l'incidence sur les « autres immigrants » devrait être négligeable. En revanche, dans les bureaux où un grand nombre de candidatures restent en attente de traitement (le service de sélection des candidats du Maghreb), le risque est fort que l'arrivée d'offres d'immigrants prioritaires condamne les non-prioritaires à une très longue attente.

15.3 La grille de sélection et le règlement sur la sélection de 2009: un compromis précaire

Comme la grille de 2006, la grille de 2009 est le résultat d'un compromis entre les attentes du politique, les recommandations des gestionnaires et les mises en garde des experts. Au final les fonctionnaires experts de l'immigration sont parvenus, après avoir été écartés du processus d'élaboration de la grille et du nouveau règlement, à exprimer leur point de vue. Non sans avoir pour cela fait appel à leur représentation syndicale, et menacé de saisir les médias...

Ils ont pu faire valoir auprès de la ministre qu'ils ont rencontrée, les effets, à leurs yeux dévastateurs, de la suppression du seuil préliminaire de sélection et du critère « adaptabilité ». De même ils se sont fait avec succès les avocats du maintien d'un fort pointage à la connaissance du français. Sur ce point, la ministre libérale a été sensible au risque de s'aliéner l'opinion publique en touchant au « fait français ». En fin de compte, elle a reculé devant le risque de passer pour la responsable du démantèlement de l'un des « totems » de la sélection québécoise, sa grille de sélection.

Toutes les grilles de sélection sont le résultat d'arbitrages entre des priorités (accent mis sur la connaissance du français, sur des formations spécifiques, sur des éléments démographiques, etc.). Les grilles de sélection sont des solutions administratives de compromis. A mi-chemin entre objectifs idéalement visés et faisabilité, elles sont arrêtées à l'issue de tractations entre partisans du changement et de la continuité. Mais, alors que de grille en grille on percevait depuis 1996 une certaine continuité

dans la recherche de l'équilibre à établir entre la finalité de l'intégration culturo-linguistique et celle de l'intégration socio-économique, la toute dernière grille lancée en octobre 2009 met à mal la cohérence exemplaire de la politique de sélection du Québec.

Par crainte de l'opinion publique, la direction du ministère de l'Immigration, désormais obnubilée par les objectifs quantitatifs et les impératifs de rationalisation budgétaire, a été contrainte in extremis à renoncer à la sélection sur dossier ainsi qu'à la dévaluation du critère du français. Cependant d'autres éléments cassant la logique de sélection en vue d'une intégration dans une société francophone sont à l'œuvre dans la grille de 2009. Se qualifient désormais des familles non francophones dont l'un des conjoints dispose d'une qualification dans un domaine demandé. Or, relèvent avec amertume les professionnels appartenant à la vieille garde du ministère, l'exercice souvent réglementé de la profession en raison de laquelle ils se sont qualifiés, exige un niveau de connaissance du français qu'ils n'ont pas !

Chapitre 16 : Limites et contraintes de la politique d'immigration québécoise. Les compétences fédérales, l'offre d'immigration et la concurrence extérieure

16.1 Les contraintes liées au statut constitutionnel

J'ai traité jusqu'à présent la politique publique québécoise de sélection des immigrants économiques de la même façon qu'une politique nationale. La raison en est que le Québec dispose et met en œuvre tous les instruments d'une politique publique « complète ». A cet égard, que cette politique émane d'un Etat, ou d'une « province » ne change rien. Le Québec se démarque des autres provinces du Canada en ce que celles-ci gèrent de simples « programmes » d'immigration et le Québec une « politique ».

Néanmoins il convient de cerner les limites et contraintes qui pèsent sur la politique d'immigration du Québec en raison de son statut de province dans l'Etat fédéral canadien.

Ces contraintes sont de plusieurs natures :

- Absence de compétence exclusive en matière de sélection d'une partie de l'immigration : immigration familiale et humanitaire
- Contraintes liées à la privation des fonctions régaliennes (octroi de la résidence permanence et de la citoyenneté)
- Contraintes liées à la collaboration administrative avec les autorités fédérale et plus précisément à la dépendance au service délivré par l'administration fédérale

16.1.1 L'Absence de compétence en matière de sélection de l'immigration familiale et humanitaire, handicap ou avantage ?

« Comment le Québec peut-il avoir une politique spécifique alors qu'il n'est pas souverain ? » Cette première réaction épidermique, fréquente chez les partisans de la souveraineté québécoise, se trouve la plupart du temps suivi par un discours plus nuancé. Le Québec choisit son immigration économique mais partiellement seulement son immigration humanitaire. Son immigration familiale est règlementée en fonction des conditions établies par le gouvernement fédéral. Sur le plan de l'efficacité de la politique d'immigration, le déficit de compétence en matière d'immigration familiale et humanitaire n'a d'importance que s'il a un impact conséquent sur les objectifs de la politique d'immigration. Est-ce le cas ?

En termes de volumes, l'immigration familiale représente 19% de l'immigration au Québec, l'immigration humanitaire 16%. Une partie de l'immigration humanitaire est cependant sélectionnée par le Québec : les critères d'octroi du statut de réfugié sont définis par les autorités fédérales mais le Québec « choisit » parmi les communautés et personnes reconnues par le Canada, celles qui s'établiront au Québec. Au total, le Québec exerce une sélection sur 72% de son immigration.

De quelle marge de manœuvre additionnelle le Québec jouirait-il, s'il gèrait lui-même les programmes de réunification familiale et de l'immigration humanitaire ? Etant donné que ces deux programmes reposent sur des engagements internationaux et des principes humanitaires, et que la province francophone a toujours affirmé haut et fort son engagement international, il est probable que ces programmes seraient reconduits. Le fardeau financier s'en trouverait en revanche alourdi.

Sur le plan politique, les gouvernements québécois y auraient également peu à gagner. L'immigration économique, fruit de la sélection du Québec et réponse aux « défis »²⁹⁰ de l'économie et de la société québécoises, bénéficie d'un large consensus. L'immigration humanitaire ne jouit pas de la même légitimité si l'on en croit les réactions manifestées dans certaines régions à l'arrivée de communautés réfugiées. Tant qu'elle reste compétence fédérale, la gestion de l'immigration humanitaire ne peut être mise en cause par une opposition populiste.

Dans son discours officiel, le Parti québécois, dont l'objectif final est l'accession à la souveraineté, revendique logiquement tous les attributs d'une politique d'immigration indépendante. Soto voce, on reconnaît cependant que ce ne serait pas la priorité immédiate.

16.1.2 Contraintes liées à l'absence de fonctions régaliennes : octroi de la résidence permanente et citoyenneté

Le Québec sélectionne les immigrants économiques, travailleurs qualifiés et gens d'affaires, ainsi qu'une partie de l'immigration humanitaire. Le titre d'établissement que reçoivent les immigrants sélectionnés par le Québec est valable pour le territoire canadien.

Des ententes entre le Québec et les autorités fédérales prévoient bien de questionner tout nouvel arrivant se présentant à un point d'arrivée différent de sa destination supposée (un titulaire d'un certificat de sélection du Québec se présentant à Vancouver ou inversement) mais dans les faits, administrations québécoise et fédérale sont juridiquement impuissantes face à la transgression d'une frontière inexistante.

Une fois établi au Québec, rien n'empêche l'immigrant d'aller chercher des opportunités dans d'autres provinces. Il dispose à cet égard de la même mobilité interprovinciale que tout résident permanent du

²⁹⁰ MCCI, Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration, 1990

Canada. Il pourra même être tenté de les maximiser au-delà de la frontière sud, chez le grand voisin américain. De fait, le Québec a longtemps enregistré un solde migratoire négatif, l'immigration internationale ne parvenant pas à compenser les départs vers d'autres provinces. Bien que la situation se soit améliorée, le solde migratoire interprovincial (arrivées au Québec en provenance d'autres provinces moins départs vers d'autres provinces) reste négatif²⁹¹.

Cette réalité a une double incidence

1. Il y a déperdition de l'efficacité des politiques de sélection. Une partie de la « récolte » des nouveaux arrivants est perdue pour le Québec. Dans les dernières années les taux de rétention se sont cependant améliorés. Pour les travailleurs qualifiés ils atteignent désormais 83% (en 2007). En revanche les gens d'affaires ne restent pas : le taux de rétention de cette catégorie est seulement de 33% !
2. Cette situation pousse à recruter des immigrants plus susceptibles de s'établir durablement que d'autres. Les travaux de Castonguay et Langlois (1993), Kaplan (1995) et Germain (1997) ont montré que le taux de rétention des francophones est plus élevé que celui des non francophones. Cela agit comme incitatif à poursuivre une sélection privilégiant le critère du français²⁹².

La citoyenneté canadienne

Seule l'acquisition de la citoyenneté canadienne est assortie de l'exercice de droits politiques: droit de voter et de se faire élire (y compris aux élections provinciales québécoises). L'absence de citoyenneté québécoise alors que la citoyenneté canadienne, elle donne des droits, joue en défaveur de l'intégration politique québécoise des immigrants.

A la fin des années 90, le gouvernement péquiste qui avait réuni citoyenneté et immigration au sein du Ministère des Relations avec les Citoyens et de l'Immigration (MRCI), a songé à instituer une citoyenneté québécoise. Celle-ci aurait concouru à insuffler un sentiment d'appartenance communautaire chez les nouveaux immigrants. Le ministre André Boisclair dû cependant y renoncer,

²⁹¹ Au niveau des migrations interprovinciales le Québec est structurellement déficitaire. En 2007 le Québec a perdu 14 400 personnes parties pour d'autres provinces canadiennes. Bien qu'elle ne donne pas lieu à un recensement statistique, la migration interprovinciale des personnes récemment immigrées au Québec est estimée importante. « A large portion of Quebec's migration deficit was associated with internal movements of international migrants who came to Canada before the 2001 Census. A total of 21.610 immigrants left Quebec and only 12.305 settled there ». Statistics Canada, Report on the Demographic Situation in Canada 2005 and 2006.

²⁹² Kaplan, David H., "Differences in Migration Determinants for Linguistic Groups in Canada," in The Professional Geographer 47(May) 1995, 115-125
Langlois, Andre and Charles Castonguay, "Mobilité Géolinguistique de la Population de Langue Maternelle Française au Québec et en Ontario," in Cahiers Canadiens de Sociologie 18 (4), 1993, 383-404
Germain Annick, Montréal : laboratoire de cosmopolitisme entre deux mondes, INRS, juin 1997

une telle mesure entrerait en conflit avec le droit fédéral. Depuis, le ministère de l'Immigration encourage le développement d'un sentiment communautaire chez les immigrants par des mesures symboliques comme les Prix québécois de la citoyenneté, la Semaine québécoise de la citoyenneté, etc.

En octobre 2008, à la veille des élections législatives provinciales, le chef du Parti québécois, Pauline Marois, a remis le projet de citoyenneté québécoise à l'ordre du jour avec son « projet de loi sur l'identité québécoise »²⁹³. Le projet de loi prévoyait d'attribuer la citoyenneté québécoise à tous les nouveaux immigrants du Québec qui seraient en mesure de démontrer une connaissance appropriée de la langue française et du Québec. Pour se porter candidat à des élections provinciales, il aurait fallu détenir la citoyenneté québécoise. Se faisant, ce projet introduisait une discrimination dans l'accès aux mandats politiques, ce qui est anticonstitutionnel ; une des raisons pour lesquelles il n'a pas été retenu.

16.1.3 Contraintes liées à la collaboration administrative avec les autorités fédérales. La dépendance envers les services délivrés par l'administration fédérale.

Le Québec détermine son volume d'immigration, ses objectifs, et opère sa propre sélection des immigrants économiques. Pourtant le certificat qu'il remet aux immigrants qu'il a sélectionnés ne vaut pas titre d'admission. Muni de son « Certificat de sélection du Québec », l'immigrant doit encore déposer une demande de visa auprès des bureaux fédéraux d'immigration à l'étranger. Pour formelle que soit cette démarche - les seuls éléments que les autorités fédérales sont habilitées à prendre en compte pour délivrer le visa sont la santé et la menace sécuritaire- elle n'en est pas moins longue et coûteuse.

Long et onéreux, le processus d'obtention d'un visa de résident permanent du Canada peut avoir un effet dissuasif sur une partie des travailleurs qualifiés dans un contexte de concurrence internationale²⁹⁴.

En principe, conformément à l'entente bilatérale de 1991, les services fédéraux garantissent au Québec la mobilisation de ressources adéquates pour délivrer des visas aux immigrants sélectionnés par celui-ci. En sous-effectif permanent, aux prises avec un backlog de 900.000 dossiers à traiter, les bureaux d'immigration canadiens gèrent avec peine leurs différentes priorités.

L'engorgement des capacités fédérales se traduit par une incapacité à délivrer rapidement des visas aux candidats du Québec. Il peut être la raison pour laquelle le Québec ne réalise pas ses objectifs certaines années alors que le nombre prévu de certificats de sélection a été délivré. Si les objectifs

²⁹³ Projet de loi qui n'a pas été retenu par l'Assemblée nationale du Québec

²⁹⁴ En 2009 les frais d'obtention d'un visa (additionnels à ceux du Certificat de sélection du Québec) s'élèvent à 490 CAD par personne. Les délais d'obtention de visas pour les travailleurs qualifiés sélectionnés par le Québec s'échelonnent selon les bureaux à l'étranger entre 6 mois et plus de 2 ans.

n'ont pas été atteints en 2006, « c'est parce que le fédéral n'a pas émis tous les visas nécessaires », s'est justifié en avril 2007 le porte-parole du MICC²⁹⁵.

Cette problématique fait l'objet d'échanges vifs et récurrents en séance parlementaire entre gouvernement libéral et opposition péquiste. Elle renforce les Péquistes dans l'idée que le Québec ne contrôle pas sa politique d'immigration et, par conséquent, se trouve dans l'incapacité de maîtriser son intégration.

Une autre crainte péquiste repose sur une hypothétique ingérence de la Cour fédérale. La Cour n'est encore jamais intervenue sur la politique d'immigration Québec mais elle a édulcoré les impacts de la loi 101 sur l'obligation de francisation et a contraint le ministère fédéral de l'Immigration à revoir sa copie plusieurs fois.

16.2 Les contraintes liées à l'offre d'immigration

Dans quelle mesure l'immigration est-elle plutôt motivée par le facteur pull (l'offre d'accueil) ou/et par le facteur push (motivations à émigrer), c'est une question éternellement débattue par les théories des migrations internationales. Toujours est-il qu'en partie, la décision d'immigration est motivée par des facteurs indépendants de la politique du pays d'accueil.

Les théoriciens du courant « new economics of migration » ont montré que la décision relève d'un processus complexe faisant intervenir les perceptions qu'ont les individus, l'unité familiale ou le groupe social, des avantages comparatifs entre deux options : rester dans le pays d'origine ou partir (éventuellement vers une destination précise).

Le profil des candidats qui postulent à l'immigration au Québec ne correspond donc pas forcément à celui que le Québec a défini comme optimal. Une offre d'immigration abondante et diversifiée permettrait théoriquement de sélectionner en forte adéquation avec les critères de sélection. Si cette offre est mesurée et le volume désiré d'immigration élevé, comme c'est le cas à la fin de la décennie 2000, remplir les objectifs de volumes avec des critères de sélection serrés s'avère difficile. Il faut donc, soit renoncer à remplir les objectifs de volumes, soit relâcher l'exigence d'adéquation aux critères, soit accepter le manque de diversification des sources. Ou encore opérer un savant arbitrage entre ces différentes concessions au recrutement idéal ! Avec une demande d'immigration en hausse et une offre d'immigration stagnante, inégalement répartie géographiquement, le Québec est contraint de procéder à de tels arbitrages. Pour augmenter les volumes d'immigration, il a choisi en conservant les mêmes critères d'abaisser les seuils de qualification avec la grille de sélection de 2009. On l'a vu, seul le bassin du Maghreb fournit une offre d'immigration abondante et renouvelée, alors qu'en Europe de

²⁹⁵ La Presse du 25 avril 2007 cite le porte-parole du MICC.

l'Est et en Amérique latine, la tendance de l'offre d'immigration est plutôt à la baisse. Sur le plan du profil socio-professionnel, l'offre émane plus souvent de candidats de formation universitaire, plus mobiles, plus exposés à l'internationalisation, alors que le mot d'ordre depuis 2004 est de recruter plus de techniciens.

16.3 La concurrence internationale et ses effets sur la politique de sélection du Québec

Depuis le début des années 2000 des pays non traditionnels d'immigration, principalement européens, ont investi le champ de compétition pour le recrutement de travailleurs qualifiés. L'Allemagne s'y est essayé en 1999 et 2000 avec un programme de recrutement d'informaticiens, le Royaume-Uni avec un permis à points introduit en 2001, l'Irlande, la République tchèque ont mis en œuvre des programmes ciblés... Les Etats-Unis ont à plusieurs reprises ces dernières années, augmenté leurs quotas de visas pour travailleurs qualifiés. Que ces programmes soient d'envergure limitée, tant par le volume d'immigrants concernés, le caractère temporaire du séjour ou la restriction à un petit nombre de spécialisations professionnelles, qu'ils remportent ou non le succès escompté importe peu ; les pays traditionnels d'immigration qui fondent leur développement sur l'apport migratoire ont découvert qu'ils n'étaient plus seuls à s'intéresser à l'offre d'immigration internationale.

Le discours politique fait sienne cette inquiétude qui sert les intérêts des employeurs. Il est étayé par des études accréditant l'existence de vases communicants entre pays d'immigration. « The relative accessibility of one immigrant-receiving country may lower the number of immigrants seeking to enter another », conclut la chercheuse australienne Lesleyanne Hawthorne dans une étude publiée par l'Institut de Recherche en Politiques Publiques, un think tank canadien²⁹⁶.

« Il y a quelques années, le Québec était presque seul à faire du recrutement actif avec le Canada, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Aujourd'hui, il est en compétition avec de plus en plus de pays européens qui recherchent une main-d'œuvre qualifiée. Très sollicités, les candidats de la catégorie de l'immigration économique prennent le temps de bien s'informer sur les avantages des destinations potentielles : l'offre du Québec doit être toujours plus attrayante. ». Ce paragraphe extrait du *Plan stratégique 2008-2012* du MICC présente la scène internationale comme un champ de compétition pour la sélection des travailleurs qualifiés. Au Canada et en Australie cette vision est répandue depuis longtemps, son apparition dans le discours québécois est de plus fraîche date. Que la concurrence internationale ait des incidences ou non sur la sélection du Québec, la perception de son existence conduit le gouvernement à mettre en œuvre de nouveaux programmes qui court-circuitent la voie traditionnelle de recrutement par le biais de la grille de sélection.

²⁹⁶ The Impact of Economic Selection Policy on Labour Market - Outcomes for Degree-Qualified Migrants in Canada and Australia, IRPP Choices, Vol. 14, N. 5, May 2008

Immigration et concurrence internationale pour le recrutement des travailleurs qualifiés, les deux concepts vont de conserve avec un troisième, la « pénurie de main d'œuvre », rendue concrète par des les « 700 000 emplois à pourvoir ». Un chiffre frappant, répété à satiété, au point d'en devenir quasi-mythique. A l'origine se trouve une étude prospective du ministère de l'Emploi et des affaires sociales du Québec, réalisée en 2003 dans un contexte expansionniste. Le point de départ était l'arrivée à l'âge de la retraite des enfants du baby boom. Tenant compte des tendances récessives, les économistes contestent depuis l'exactitude de ces chiffres.

Pour devancer la menace de pénurie d'emplois, le gouvernement libéral veut promouvoir une politique active de recrutement d'immigrants économiques comportant deux axes : des volumes d'immigration en hausse (le tournant est perceptible depuis 2004), et un recentrage de la sélection sur la demande de main d'œuvre, c'est-à-dire un retour partiel à la politique qui prévalait avant 1996. Cette réorientation souhaitée par le politique dès 2004, n'a pas été concrétisée par l'application de la grille de sélection de 2006. En 2009, elle a fait l'objet d'une relance par d'autres moyens.

16.3.1 La concurrence internationale, mythes et réalités

Les flux d'immigration économique les plus abondants de l'Australie et du Canada proviennent des mêmes pays-sources, la Chine et l'Inde. Peut-on pour autant parler de compétition ? Ces deux régions constituent pour le Canada les plus grosses réserves d'offres d'immigration encore à traiter !

Dans le contexte actuel d'engorgement du traitement de l'offre d'immigration par l'administration fédérale canadienne (CIC), la question des vases communicants et de la concurrence internationale se révèle purement théorique. Quelle importance peut avoir le lancement de programmes de recrutement de travailleurs qualifiés par les gouvernements britannique ou tchèque, quand Citoyenneté et Immigration Canada est aux prises avec un backlog de 800 000 dossiers à traiter ? L'inquiétude prévaut néanmoins et CIC a révisé son mode de recrutement. Ce qui lui permet de filtrer la demande pléthorique au regard de ses capacités de traitement. Pour autant, le spectre de la concurrence internationale n'a pas donné lieu à des offensives de promotion à l'étranger.

Le Québec et la concurrence internationale

Loin de disposer d'une confortable réserve d'offres d'immigration (les dépôts de candidature sont estimés à environ 30 000 dossiers par an), la province francophone se trouve dans l'obligation d'investir dans la promotion pour recruter en Amérique latine ou en Europe. Mais elle n'entend pas forcément disputer les bassins asiatique ou britannique à l'Australie !

Une très faible proportion de l'immigration du Québec vient d'Asie de l'Est, n'étant ni francophone ni « francotrope²⁹⁷ », cette région n'est pas retenue comme cible de promotion. La concurrence pour le Québec vient d'Europe. Non du fait des quelques programmes de recrutement timidement mis en œuvre par la Grande-Bretagne, l'Allemagne ou la République tchèque, mais en raison d'une évolution institutionnelle. Intégrés à l'Union européenne, les Européens de l'Est, qui ont abondamment fourni le Québec en immigrants dans les années 1990, ont le droit de s'établir et d'accéder au marché du travail d'Europe de l'Ouest (les dernières restrictions seront levées en 2011).

Sur le territoire de l'Amérique latine, le Québec peut être concurrencé par la très forte attraction des Etats-Unis. Encore cette concurrence reste-t-elle limitée, tant que les Etats-Unis maintiennent leurs frontières fermées à l'immigration non spécialisée.

16.3.2 Réalignement des pays traditionnels d'immigration sur une sélection axée sur les besoins du marché du travail

16.3.2.1 La révision des programmes de sélection de l'immigration économique permanente

En réaction au spectre de la compétition internationale pour le recrutement des travailleurs qualifiés, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont, les premières, opéré une révision de leur système de sélection. Le cap est mis sur l'arrimage à la demande d'emploi et le compas fixé sur les besoins du marché du travail. Se qualifient les immigrants qui, soit détiennent une offre d'emploi, soit disposent des qualifications pour exercer une profession classée en pénurie d'emploi. Le Canada s'est à son tour aligné sur cette pratique. Le nouveau règlement fédéral, entré en vigueur en février 2008, conditionne la sélection sur la base de la grille toujours en application, à la détention d'une offre d'emploi ou à l'aptitude à exercer une des 38 professions en pénurie d'emploi.

Comme l'analyse Zolberg (2007), on assiste à une convergence croissante entre les programmes de recrutement des pays traditionnels d'immigration et les autres. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada ont renoncé au recrutement sur la base de l'offre d'immigration pour s'enligner sur la sélection en fonction de la demande du marché du travail. En dépit de mesures prises en ce sens, le Québec se singularise parce qu'il maintient ouverte la possibilité pour les immigrants économiques d'être sélectionnés sur la base d'un « capital humain » sans égard à l'exercice d'un emploi spécifique.

La chercheuse canadienne Naomi Alboim estime que seulement 42% de l'immigration canadienne a fait l'objet de sélection selon la grille fédérale pour travailleurs qualifiés en 2008, ou 17,5% si l'on exclut les personnes à charge, qui ne font que très marginalement l'objet d'une évaluation par la grille

²⁹⁷ Ce néologisme désigne au sein du MICC les populations non francophones de langues latines, sensément plus susceptibles d'apprendre le français rapidement.

fédérale²⁹⁸. Depuis, cette part a encore diminué en raison de l'importance croissante prise par les programmes canadiens de sélection concurrents.

Les programmes de recrutement de travailleurs spécialisés des autres provinces canadiennes Lancés en 1996, les « programmes des candidats des provinces » (PNP) ont végété jusqu'en 2002. Gérés conjointement par les autorités fédérales et les provinces (autres que le Québec), ils visent à sélectionner une partie des travailleurs qualifiés à destination des provinces au regard des besoins en emploi spécifiques.

Jusqu'en 2002, les PNP ont apporté moins de 1% de l'immigration économique au Canada. De 2002 à 2005 moins de 6%. En 2007, ils représentent 23% de l'immigration économique. Chaque province a établi ses propres objectifs et critères de sélection. Le plus souvent la condition est la détention d'une offre d'emploi ou bien la qualification à l'exercice d'un emploi en pénurie. Les listes des emplois en pénurie varient d'une province à l'autre. Les « candidats des provinces » sont spécialisés dans des branches économiques spécifiques comme le transport, l'équipement ou l'industrie primaire. Ils sont sélectionnés en vertu de besoins à court terme de certains pans des économies régionales.

La diversité de ces programmes est extrême. High skilled ou low skilled ou encore les deux, les cibles visées ne sont pas les mêmes. Les procédures de sélection non plus. En Alberta il n'y a pas de critères d'immigration, c'est l'offre d'emploi transmise par le futur employeur qui est évaluée. La plupart des provinces ont opté pour la sélection à partir de listes d'emploi en demande, agrémentée éventuellement d'autres critères comme la connaissance de l'anglais. Certains ont recours à un système à points. Seul le Manitoba a adopté une approche privilégiant le long terme, puisqu'il évalue comme le Québec le candidat avec sa famille. Le mode de recrutement choisi par chaque province est lui aussi des plus divers ; en Colombie Britannique l'initiative émane du gouvernement provincial, qui recrute des infirmières en Australie en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande, ailleurs elle est peut avoir été confiée à une chambre de commerce.

Ce patchwork de programmes de sélection de travailleurs qualifiés provinciaux, concurrents du programme fédéral mais administrés par les services fédéraux, obère la cohérence de la politique d'immigration fédérale. D'autant que les accords bilatéraux passés entre les autorités fédérales et chaque province ne prévoient aucuns seuils ni volumes maximaux de sélection.

²⁹⁸ Naomi Alboim, *Adjusting the Balance: Fixing Canada's Economic Immigration Policies*, Maytree Report, July 2009, <http://www.maytree.com/policy>

16.3.2.2 L'immigration temporaire, nouvelle porte de recrutement de l'immigration économique permanente

Une autre manifestation de la réorientation du recrutement des immigrants en fonction des besoins du marché du travail est l'instrumentalisation des programmes pour travailleurs temporaires comme antichambre du recrutement à l'immigration permanente.

S'étant avisé de l'éveil de la concurrence internationale, l'Australie et le Canada, désormais imités par le Québec, cherchent à transformer une partie de l'immigration temporaire (celle des étudiants et des travailleurs temporaires) en immigration permanente. Au niveau fédéral, des « programmes de l'expérience canadienne » sont déjà en place. Son pendant québécois, le « Programme de l'expérience québécoise » (PEQ), défendu par le Premier ministre libéral et dont les détails sont encore discutés en octobre 2009, devrait entrer en vigueur au début de l'année 2010. L'objectif est de retenir les étudiants et travailleurs temporaires au Québec comme immigrants permanents.

Dans les dernières années le recrutement de travailleurs temporaires a connu une véritable explosion au Canada. Entre 2003 et 2008 les effectifs ont augmenté de 58%. 165 000 travailleurs temporaires y ont été admis en 2007. Dans les provinces de Terre-Neuve et d'Alberta le nombre des travailleurs temporaires excède celui des immigrants permanents en 2007.

Plus de 19 000 travailleurs temporaires se destinant au Québec ont été admis par les autorités fédérales en 2006. La gestion de la sélection des travailleurs temporaires relève de l'administration fédérale. Selon les branches d'activité et pour environ 40% des admissions, la confirmation de l'offre d'emploi par le Québec est requise. Deux bassins fournissent 75% des contingents de l'immigration temporaire au Québec, l'Europe (44% en 2006, et 33% de la France) et l'Amérique du Nord et latine à hauteur de 33% (USA 14%, Mexique 8% et 4% du Guatemala). Les Philippines apportant à elles-seules un contingent de 10,3%.

Les admissions annuelles d'étudiants au Québec s'élèvent à environ 22 000. Les principaux pays de provenance des étudiants sont la France, les Etats-Unis, la Chine, le Maroc et la Tunisie. Le MICC mise sur leur rétention.

Contrairement à l'immigration économique permanente, les admissions de travailleurs temporaires ne font pas l'objet d'une planification annuelle. Les flux dépendent des demandes des employeurs. Les demandes de visas des travailleurs temporaires bénéficient d'un traitement prioritaire. Récemment les exigences posées aux employeurs en matière de vérification de l'existence d'une main d'œuvre locale ont été réduites. Moins contraignante - elle n'est soumise ni à la grille de sélection, ni aux exigences d'exercice des ordres professionnels -, plus rapide que l'immigration permanente, la « filière »

temporaire est de plus en plus utilisée par les employeurs pour remplir des emplois de façon permanente. Le Québec n'échappe pas à cette tendance qui pourrait s'institutionnaliser si l'objectif est de transformer les temporaires en immigrants. L'importance croissante des flux temporaires comme voie de passage vers l'immigration permanente ne va pas sans poser de problèmes.

En vertu de l'entente bilatérale en vigueur entre le Québec et le gouvernement canadien, la sélection de la plus grande partie des travailleurs temporaires relève de l'administration fédérale et non du choix du Québec. Par ailleurs, « échappant » au crible de la grille de sélection québécoise, les travailleurs temporaires admis ne remplissent pas tous les critères du Québec et notamment celui de la connaissance du français.

La question de leur rétention est une autre inconnue. Ces travailleurs temporaires et ces étudiants étrangers, dont une partie travaille ou étudie en anglais dans les universités de McGill et Concordia, ne vont-ils pas contribuer au déséquilibre démo-linguistique ? Ou bien filer sur Toronto ou Vancouver, voire les Etats-Unis, une fois leur visa en poche ?

En raison de ces questionnements, le projet de l'expérience québécoise a suscité de nombreuses critiques au sein même du ministère. Ce qui explique que les détails du programme soient encore à l'étude.

16.4 Conséquences sur la politique d'immigration du Québec

La réorientation des programmes d'immigration économique canadiens a plusieurs conséquences sur la politique de sélection du Québec.

La première est la « contagion » ou l'effet d'émulation, entraîné par la nouvelle philosophie de recrutement recentrée sur les besoins immédiats du marché du travail. Elle se traduit au Québec par l'instauration d'un traitement prioritaire pour les immigrants qualifiés dans un emploi en pénurie et des mesures visant à retenir travailleurs temporaires et étudiants. L'autre conséquence concerne le Québec tributaire des services fédéraux pour l'admission des immigrants sélectionnés.

16.4.1 Remise en cause de la sélection sur la base de l'offre d'immigration

Au niveau des principes, la réorientation de la sélection vers l'arrimage à la demande d'emploi met en question les finalités de la sélection. La dimension économique va-t-elle s'imposer comme unique finalité de la sélection québécoise ?

La province francophone perdrait alors sa spécificité qui est de prendre en compte, outre l'objectif de combler des emplois en pénurie, ceux de l'intégration socio-culturelle et du soutien à l'équilibre démo-linguistique. La question de l'intégration en emploi met également en concurrence deux

philosophies, la sélection sur la base de l'offre d'immigration et celle axée sur la demande des employeurs. Le pari du Québec a été de miser sur l'offre d'immigration et sur la capacité et la motivation à s'adapter des immigrants qualifiés. Le bon niveau d'études, la jeunesse et la connaissance du français, critères les mieux rémunérés de la grille de sélection québécoise, doivent permettre à un immigrant, dont l'« adaptabilité » a elle aussi été évaluée, de s'intégrer sur le marché du travail en l'absence de spécialisation en demande, comme de s'intégrer dans la société. C'est l'approche privilégiée par les grilles québécoises de 1996 à 2006.

La question de la rétention des immigrants sélectionnés en vertu de la demande de travail intervient à ce niveau également. Venus au Québec pour y exercer un emploi en demande plutôt que pour leur capacité à s'intégrer ou pour leur connaissance du français, les immigrants sélectionnés par le Québec y resteront-ils s'ils perdent leur emploi ou n'en trouvent pas? La question se pose, alors que le Québec est structurellement déficitaire en matière de migration interprovinciale et que les immigrants de fraîche date sont soupçonnés de constituer une part importante des transfuges.

Le nouveau règlement sur la sélection du Québec de 2009 a introduit des mesures en faveur de l'arrimage à la demande d'emplois, sans aller, comme le Canada, jusqu'à fermer la porte aux immigrants non spécialisés. On l'a vu au chapitre 15, le maintien du recrutement sur la base du « capital humain » de l'immigrant dépendra des modalités de mise en œuvre du nouveau règlement. La hausse prévue des volumes d'immigration devrait conduire à laisser cette porte ouverte. S'il ne sélectionnait que les spécialistes des domaines en pénurie d'emploi, le Québec n'atteindrait pas ses objectifs.

16.4.2 Les répercussions pour le Québec de la réorientation des programmes de sélection économique du Canada

Une des raisons à la pression concurrentielle ressentie par le gouvernement québécois est liée aux délais de délivrance des visas par le fédéral. Cette pression le pousse à mettre en œuvre lui aussi des programmes de traitement prioritaire de travailleurs spécialisés. D'autant plus, que les besoins des branches économiques, liés à la conjoncture, peuvent s'avérer éphémères.

L'accord bilatéral de 1991 passé entre le Québec et le gouvernement fédéral prévoit que les services fédéraux faciliteront l'immigration au Québec. Les demandes de visas de candidats déjà sélectionnés par le Québec font, en principe, l'objet d'un traitement accéléré (après l'immigration familiale et humanitaire prioritaires). Or les autres provinces qui ont mis récemment en place des programmes de recrutement fondés sur la demande d'emploi prétendent également au traitement prioritaire. Tout comme les candidats recrutés par le fédéral sur la base de la liste des emplois en pénurie...

En dépit de cela, Citoyenneté et Immigration Canada prévoit une réduction de ses effectifs en 2009-2010 (de 3 946 employés pour 2010-2011 à 3 735 en 2011-2012). On peut donc s'attendre à un allongement des délais d'obtention de visas pour les immigrants économiques sélectionnés par le Québec. Sauf si le gouvernement québécois peut se prévaloir d'un coupe-file pour les immigrants aptes à exercer un emploi en pénurie. Sur le plan symbolique, l'initiative prise par le gouvernement québécois a son importance.

Enjeu symbolique des révisions de la grille et du règlement sur la sélection en 2009

L'importance symbolique des réformes introduites en 2009 dans le processus de sélection québécois est peut-être en fin de compte plus déterminante que leur impact réel. Le Premier ministre libéral, Jean Charest, a ainsi signalé à sa clientèle électorale et aux Québécois, qu'il relevait le défi de la compétition internationale pour la sélection des plus qualifiés.

La création du « Programme de l'expérience québécoise » visant à retenir les étudiants et les travailleurs temporaires a été annoncée à la veille des élections de décembre 2008. Dans le plan annuel de 2009, cela se traduit par des objectifs quantitatifs très modérés. L'instauration d'un traitement prioritaire pour les immigrants qualifiés dans un domaine en pénurie d'emploi satisfait sa clientèle politique. Pourtant la modestie des objectifs indique que cette voie est appelée à rester marginale dans les prochaines années !

Les autres réformes introduites par les modifications réglementaires de 2009, qui répondaient à des objectifs de rationalisation, ont au contraire été peu publicisées. Elles n'ont d'ailleurs pas été menées jusqu'au bout de leur logique par crainte de susciter l'impopularité. Le facteur adaptabilité est la comparution de l'immigrant en entrevue ne sont pas supprimés mais marginalisés.

La connaissance du français reste un des critères les plus importants en dépit de son absence d'impact sur l'intégration en emploi.

En matière de sélection de l'immigration économique, l'orientation que prendra le Québec dans les prochaines années dépendra largement des modalités de la mise en application de sa nouvelle grille et de la procédure du traitement prioritaire. Une bonne partie des conseillers en immigration est en passe de partir à la retraite. La systématisation de la sélection sur dossier et l'abandon de l'évaluation de l'adaptabilité paraissent un fait acquis. En revanche la principale spécificité du Québec : la possibilité de sélection pour des immigrants qui ne répondent PAS à un profil d'emploi spécifique, a des chances de perdurer. En premier lieu pour des raisons pratiques : dans le contexte actuel, le Québec n'est pas en mesure d'atteindre ses objectifs de sélection sur la base des seules offres d'immigrants spécialisés. Très loin de là.

Conclusion

Aucune des rares études comparatives consacrées aux programmes de recrutement d'immigrants mis en œuvre dans le monde, n'inclut le cas québécois. Toutes se limitent à la comparaison de critères et procédures sur la base d'une dimension strictement démographique-économique. On compare l'existence ou non de quotas, les acteurs impliqués, éventuellement les possibilités de transformer la résidence temporaire en résidence permanente. La dimension socioculturelle semble être bannie de l'imaginaire des spécialistes des politiques d'immigration. En 2003 Papademetriou²⁹⁹ avait pourtant lancé une bouée aux chercheurs en identifiant quatre voies de recrutement de travailleurs qualifiés, l'une d'elles étant la sélection sur la base du profil du candidat à l'immigration (talent accrual).

L'Australie et La Nouvelle Zélande, suivies par le Canada en 2008 ont, tout en maintenant le système des grilles de sélection, fait de la qualification à un emploi spécifique ou du recrutement sur la base d'une expérience préalable dans le pays, une condition de la sélection.

Bien que la révision de sa grille de sélection en 2009 affaiblisse les spécificités de la sélection québécoise, en restreignant considérablement l'impact du critère « adaptabilité » et surtout, en instaurant une procédure de sélection prioritaire pour les candidats qualifiés dans un domaine spécifique, la possibilité d'être sélectionné sur la base du « capital humain » demeure. Une grande partie des immigrants continue d'être sélectionnés en fonction d'un mixte de critères laissant présager un bon potentiel d'intégration dans la société québécoise. A l'heure où l'on s'interroge sur la relation entre identité nationale et immigration, l'exemple québécois peut faire figure de modèle et devrait inspirer aussi bien les analystes des politiques publiques que les théoriciens de l'identité nationale.

L'objet de cette thèse était de montrer en quoi la politique de sélection des immigrants économiques du Québec diffère de celles pratiquées par les autres pays d'immigration, pourquoi et comment. Elle se distingue par son objectif d'intégration des futurs immigrants dans la société, tandis que les politiques ou programmes de sélection pratiqués ailleurs sont conçus pour répondre à la demande sur le marché du travail. Le « pourquoi », lié à l'affirmation de l'identité québécoise au sein du Canada a fait l'objet de la deuxième partie. Le Québec se singularise par ce paradoxe apparent : sa politique de recrutement d'immigrants a pour objectif de conforter son identité ! Le « comment » a constitué le cœur de ma thèse : en évacuant le thème de l'immigration du débat politique pour en confier la gestion à

²⁹⁹ Les trois autres sont : la vérification de l'indisponibilité de travailleurs nationaux, les listes de pénurie d'emploi ou encore les « systèmes de filtrage » sur des critères comme l'expérience préalable dans le pays.

l'administration, et en se dotant des instruments administratifs nécessaires à la réalisation de ses ambitions. Des plans annuels et triennaux définissent un volume d'immigration par catégories, une grille de sélection assure une sélection « qualitative ». Ce en quoi, le Québec réalise (plus ou moins efficacement) le rêve de l'« immigration choisie » des hommes politiques européens. A cet égard la dimension symbolique n'est pas à négliger : l'opinion publique approuve ou ne se rebelle pas, parce qu'elle a confiance en la capacité de son gouvernement et de son administration de gérer sa politique d'immigration.

Bibliographie

Abella Irving, Troper Harold, *None is too many: Canada and the Jews of Europe 1933-1948*, Toronto, 1982

Abella Rosalie, *Rapport à la Commission royale sur l'équité en emploi*, 1984

Akbari Ather H., Immigrant "Quality" in Canada: More Direct Evidence of Human Capital Content, 1956-1994 in *International Migration Review*, Vol. 33, No. 1, 1999, pp. 156-175

Alboim Naomi, "Integrating Immigrant Skills into the Ontario Economy: A Ten Point Plan." Toronto: Maytree Foundation, October 2003

Alboim Naomi, *Adjusting the Balance: Fixing Canada's Economic Immigration Policies*, Maytree Report, July 2009, <http://www.maytree.com/policy>

Antecol, H., D. Cobb-Clark and S. Trejo, "The History of Selective Immigration in Australia, Canada, and the United States", *Brussels Economic Review*, Special Issue on Skilled Migration, 47(1), 2004, pp. 45-56

Avdemir Abdurrahman, *Effects of selection criteria and economic opportunities on characteristics of immigrants*, Statistics Canada, Research paper series no. 182, Ottawa, 2002

Badie Bertrand, Hermet Guy, *Politique comparée*, Paris, PUF, 1990

Bale Tim, «Turning round the Telescope. Centre-right parties and immigration and integration policy in Europe » in *Journal of European Public Policy*, 15:3, April 2008, pp. 315-330

Balthazar Louis, *Bilan du nationalisme au Québec*, Montréal, 1986

Balthazar Louis, in *Histoire du nationalisme québécois, Entrevues avec sept spécialistes*, Dir. Gilles Gougeon, VLB Éditeur, Montréal, 1993

Bardach Eugene, *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*, Cambridge, 1977

Blad Cory, Couton Philippe, "The Rise of an Intercultural Nation: Immigration, Diversity and Nationhood in Quebec" in *Journal of Ethnic & Migration Studies*, May 2009, Vol. 35 Issue 4, pp. 645-667

Borjas George J., *Economic Theory and International Migration* in *International Migration Review* 23 (3), 1989, pp. 457-485

Borjas, George J., *International Differences in Labor Market Performance of Immigrants*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1988

Borjas, George, 'Immigration policy, national origin, and immigrant skills: a comparison of Canada and the United States.' In *Small Differences That Matter*, ed., D. Card and R.B. Freeman, University of Chicago Press, 1993

Boswell Christina, "Theorizing Migration Policy: Is there a third Way?" in *International Migration Review*, Volume 41, Number 4, December 2007, pp. 968-972

- Bouchard Gérard, Taylor Charles, Fonder l'avenir, le temps de la conciliation, Rapport, Bibliothèque nationale du Québec, 2008
- Bourgault Jacques, Demers Maurice, Williams Cynthia, ed., Administration publique et management public : expériences canadiennes, Québec, Publications du Québec, 1997
- Brossard Jacques, L'immigration : les droits et pouvoirs du Canada et du Québec, Montréal, 1967
- Brubaker Rogers, Comments on Freeman in International Migration Review, 29(4), 1995, pp. 903-908
- Brubaker Rogers, National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe. Daedalus 124 N. 2, Spring 1995, pp. 107-132
- Brubaker Rogers, Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe, Cambridge: Cambridge University Press, 1996
- Brubaker Rogers, Citizenship and Nationhood in France and Germany, Cambridge University Press, 1992
- Burnham Peter, Gilland Karin, Grant Wyn, Layton-Henry Zig, Research methods in politics, Houndmills, 2004
- Calavita Kitty, Inside the state; the Bracero program, immigration, and the I.N.S, London, Routledge, 1992
- Castles Stephen, 'Why migration policies fail', Ethnic and Racial Studies, 27(2), 2004, pp. 205-227
- Castles Stephen, "The Factors That Make and Unmake Migration Policies." in International Migration, Review 38(3), 2004, pp. 852-884
- Castles Stephen, 'Guestworkers in Europe: A Resurrection?' International Migration Review, vol. 40(4), 2006, pp. 741-766
- Castles Stephen, Miller Mark J., The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, Fourth edition Edition, Basingstoke and New York: Palgrave-Macmillan and Guilford, 2008
- Castles Stephen., 'Why migration policies fail', Ethnic and Racial Studies 27(2), 2004, pp. 205-227
- Chicha Marie-Thérèse, Charest Éric, L'Intégration des immigrants sur le marché du travail à Montréal : politiques et enjeux in Choix, IRPP, Mars 2008
- Chiswick, Barry R., "High Skilled Immigration in the International Arena", IZA Discussion Paper No. 1782, September 2005
- Christian Bryan P., "Facilitating High-Skilled Migration to Advanced Industrial Countries: Comparative Policies", Working Paper, Institute for the Study of International Migration (ISIM), Georgetown University, Washington D.C., 2000
- Compston Hugh (Ed.), Handbook of public policy in Europe (Britain, France and Germany), PalgraveMacmillan, 2004
- Cornelius Wayne A., Martin Philip L., Hollifield James F., Tsuda T, Controlling Immigration: a Global Perspective (2nd ed), Stanford: Stanford University Press, 2004

- Cornelius Wayne A., Martin Philip L., Hollifield James F., Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control. In: Dies. (Hg): Controlling Immigration. A Global Perspective. Stanford University Press, 1994, pp. 3-41
- Denzin Norman K., Lincoln Yvonna S. (Eds.), The Sage Handbook of Qualitative Research (3rd ed.), Thousand Oaks, CA: Sage, 2005
- Doerr Audrey D., Canada, in Public Administration in Developed Democracies A comparative Study, ed. Donald C. Rowat, New York, 1988
- Duleep, H.O., Regets M.C., "Some evidence on the effect of admission criteria on immigrant assimilation: the earnings profiles of Asian immigrants in Canada and the U.S." in Immigration, Language and Ethnicity: Canada and the U.S. ed. B.R. Chiswick (American Enterprise Institute), 1991
- Ellermann Antje, Street-level democracy: How immigration bureaucrats manage public opposition, West European Politics, Vol. 29 Issue 2, March 2006, pp. 293-309
- Fassmann Heinz, Reeger Ursula, and Sievers Wiebke (eds.) in International Migration and its Regulation. IMISCOE State of the Art Report Cluster A1. Vienna: KMI, (2005), pp. 18-28
- Fichte Johann Gottlieb, "Discours à la nation allemande", 1807, in Encyclopédie Microsoft Encarta, <http://fr.encarta.msn.com>
- Fischer, Frank (Ed.), Handbook of public policy analysis : theory, politics, and methods, Boca Raton, CRC Press, 2007
- Fontaine Louise, "Immigration and cultural policies: a bone of contention between the province of Quebec and the Canadian federal government", International Migration review, Vol. 29, n. 4, 1995, pp. 1041-1045
- Fontaine Louise, Un labyrinthe carré comme un cercle : enquête sur le Ministère des communautés culturelles et de l'immigration et sur ses acteurs réels et imaginés, Montréal, Etincelle, 1993
- Freeman Gary, 'Winners and Losers: Politics and the Costs and Benefits of Migration', West European Immigration and Immigrant Policy in the New Century, in A.M. Messina (ed.), Westport: Praeger, 2002, pp. 77-96
- Freeman Gary, Birrell Robert, "Divergent paths of immigration politics in the United States and Australia" in Population and Development Review, 27(3), 2001, pp. 525-551
- Freeman Gary, Rejoinder. International Migration Review, 29(4), 1995b, pp.909-913
- Freeman Gary, "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States" in International Migration Review, Vol. 29(4), Winter 1995, pp. 881-902
- Frenette Yves, Brève histoire des Canadiens français, Montréal, 1998
- Fédération des Travailleurs du Québec, Mémoire présenté devant la Commission de la culture sur la planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010, septembre 2007
- Geddes Andrew, The Politics of Migration and Immigration in Europe, London, Sage, 2003
- Gellner Ernest, Nations and Nationalism, Oxford: Blackwell, 1983
- Germain Annick, Montréal : laboratoire de cosmopolitisme entre deux mondes, INRS, juin 1997

Givens Terri, Luedtke Adam, "European immigration policies in comparative perspective: Issue salience, partisanship and immigrant rights" in *Comparative European Politics*, 2005 (3), pp.1-22

Gow Iain, *Un modèle canadien d'administration publique*, ENAP, 2004

Gow Iain, *One hundred years of Quebec administrative history, 1867-1970*, Canadian Public Administration, Vol. 28, N.2 June 1985

Green Alan G., Green David A., *Canadian Immigration Policy: The Effectiveness of the Point System and Other Instruments*, Canadian Journal of Economics, Volume 28, November 1995, pp.1006-41

Green, Alan G., *Immigration and the Postwar Canadian Economy*, Toronto: Macmillan, 1976

Green Alan, "What is the Role of Immigration in Canada's Future?" in *Canadian Immigration Policy for the 21st Century*, edited by C. Beach, A. Green, and J. Reitz, Kingston: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 2003, pp. 33-45

Green Alan, *Beyond harmonization: how US immigration rules would have worked in Canada*, Montreal: IRPP, 2004

Guiraudon Virginie, « The Marshallian Triptych Reordered: The Role of Courts and Bureaucracies in Furthering Migrants' Social Rights » in *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State* edited by Michael Bommes et Andrew Geddes, London: Routledge, 2000, p. 72-89

Guntzel Ralph P., "Rapprocher les lieux du pouvoir" in *The Québec Labour Movement and Québec Sovereignty, 1960-2000*, Labour / Le Travail, Volume 46: Special Millenium Issue (Fall/Automne 2000)

Hammar Tomas, *European Immigration Policy: a Comparative Study*, Cambridge University Press, 1985

Hawkins Freda, *Canada and Immigration, Public policy and public concern*, Montreal, 1972

Hawkins Freda, *Critical years in immigration: Canada and Australia compared*, Toronto, 1991

Hawthorne Lesleyanne, *Picking winners: The recent transformation of Australia's skilled migration policy*. *The International Migration Review*, 39 (3), 2005, pp. 663-696

Hawthorne Lesleyanne, *The Impact of Economic Selection Policy on Labour Market - Outcomes for Degree-Qualified Migrants in Canada and Australia*, IRPP Choices, Vol. 14, N. 5, May 2008

Helly Denise, *Le Québec face à la pluralité culturelle, 1977-1994 : un bilan documentaire des politiques*, Sainte-Foy, Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, 1996

Hollifield James F., "The Politics of International Migration: How Can We 'Bring the State Back In?'" in *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. Ed. C. B. Brettel and J. F. Hollifield. London Routledge, 2000, pp. 137-86

Joppke Christian (Hg), *Challenge to the Nation State*. Oxford: Oxford University Press, 1998

Joppke Christian, "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration?" in *World Politics* 1998: 50, pp. 266-93

Joppke Christian, *Immigration and the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 1999

Joppke Christian, Are "Nondiscriminatory" Immigration Policies Reversible? Evidence From the United States and Australia in *Comparative Political Studies*, Feb 2005; vol. 38, pp. 3-25

Joppke, C. and Morawska, E. (eds.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, New York: Palgrave, 2003

Joppke Christian, *Selection by origin: Ethnic migration in the liberal state*, Cambridge, Harvard University Press, 2005

Joppke Christian, "Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe" in *West European Politics*, 30-1, January 2007, pp. 1-22

Juteau Danielle, « Multiculturalism à la canadienne et intégration à la québécoise : transcending their limits » in Bauböck, Rainer (eds.): *Blurred boundaries : migration, ethnicity, citizenship*, Ashgate, 1998

Kaplan David H., "Differences in Migration Determinants for Linguistic Groups in Canada," *The Professional Geographer* 47, May 1995, pp. 115-125

Kelley Ninette, Trebilcock Michel J., *The making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, 1998

Knowles Valerie, *Strangers At Our Gates: Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-2006*, Toronto, 2007

Kraler Albert, Parnreiter Christof, *Migration theoretisieren*, *Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* Nr. 140. 35, 3 (2005), pp. 327-344

Kymlicka Will, "Nation-building and minority rights: comparing West and East" in *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 26, No. 2, April 2000, pp.183-212

Kymlicka Will, *Politics in the Vernacular : Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, 2001

Labelle Micheline, *Immigration et diversité ethnoculturelle : les politiques québécoises*, Montréal, Québec : Université McGill, *Cahiers du PEQ*, no 13, 1998

Langlois André, Castonguay Charles, "Mobilité Géolinguistique de la Population de Langue Maternelle Française au Québec et en Ontario," *Cahiers Canadiens de Sociologie* 18 (4), 1993, pp. 383-404.

Lebhart Gustav, "Migration Theories, Hypotheses and Paradigms: An Overview" In: In:

Li Peter, *Destination Canada: Immigration Debates and Issues*, Toronto: Oxford University Press, 2003

Lindblom Charles, "The science of muddling through" in *Public Administration Review*, 19, 2 (1959), pp. 79-88

Linteau Paul-André, Durocher René, Robert Jean-Claude et Ricard François, *Histoire du Québec contemporain. Vol 2 : Le Québec depuis 1930*, Montréal, Boréal, 1986

Lowell, B. Lindsay, "Policies and Regulations for Managing Skilled International Migration for Work", United Nations, Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), Population Division, New York, 2004

- MacLeod Alfred, "Introductory Remark," in *Canadian Immigration Policy for the 21st Century*, edited by C. Beach, A. Green, and J. Reitz, Kingston: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 2003, pp. 19-25
- Massey D., Arango S., Hugo J., Kouaouci G., Pellegrino A., Taylor J. E. *Worlds in Motion, Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford, Clarendon Press, 1998
- Massey Douglas S., "International Migration and Economic Development in Comparative Perspective" in *Population and Development Review* 14, 1988, pp. 383-414
- Mayring Philipp: *Qualitative Inhaltsanalyse, Grundlagen und Techniken*, Beltz, 2000
- McLaughlan G. and Salt, J., *Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers*, Home Office, London, 2002
- Meyers Eytan, 'Theories of international immigration policy: a comparative analysis', *International Migration Review* 34(4), 2000, pp. 1245-82
- Money Janet, "No vacancy. The political geography of immigration control in advanced market economy countries" in *International Organization* 51:4 (1997), pp. 685-720
- Money Janet, *Fences and Neighbours: the Political Geography of Immigration Control*, Ithaca: Cornell University Press, 1999
- Money Janet, 'Defining immigration policy: inventory, quantitative referents, and empirical regularities', Annual Meetings of the American Political Science Association, Atlanta, GA, 2-5 September 1999
- Muller Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, Que sais-je, Paris, 2008
- New York and London, Routledge. 2000, pp. 137-85
- Ongley Patrick, Pearson David, *Post-1945 International Migration: New Zealand, Australia and Canada Compared* in *International Migration Review*, Vol. 29, No. 3, 1995, pp. 765-793
- Papademetriou Demetrios G., *Selecting Economic Stream Immigrants through Points Systems*, MPI, Migration Information, May 2007,
- Papademetriou Demetrios G., "Innovation in the selection of highly skilled immigrants". Presentation at the Athens Capstone Conference on Managing Migration for the Benefit of Europe, sponsored by the Greek Presidency of the European Union, Athens, 15-17 May 2003
- Paquet Martin, *Vers un ministère québécois de l'immigration, 1945-1968*, Société historique du Canada, Ottawa, 1997
- Portes Alejandro. 'A cross-Atlantic dialogue: the progress of research and theory in the study of international migration', *International Migration Review* 38(3), 2006, pp. 828-51
- Portes, A. and Rumbaut, R. *Immigrant America: a Portrait* (2nd ed.), Berkeley: University of California Press, 2006
- Portes Alejandro, "Immigration theory for a new century: Some problems and opportunities" in *International Migration Review*, 31:4, Winter 1997, pp. 799-825
- Pressman Jeffrey L, Wildavsky Aaron B., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, 1973

Przeworski Adam, 'Institutions matter?' Draft paper prepared for a meeting on Institutions, Behaviour and Outcomes, CEBRAP, Sao Paulo, March 2003

Reitz Jeffrey G., Canadian Immigration Policy for the 21st Century, Edited by Charles M. Beach, Alan G. Green and, Paper John Deutsch institute, Toronto, 2003

Reitz Jeffrey G., Tapping Immigrants' Skills, New Directions for Canadian Immigration Policy in the Knowledge Economy IRPP Choices, Vol. 11, no. 1, February 2005

Reitz Jeffrey, Host societies and the reception of immigrants: research themes, emerging theories and methodological issues, International migration review, Vol. 36, N.4, Winter 2002, p. 1005-1019

Rouillard Jacques, Histoire du syndicalisme québécois, 1989

Rousseau, Guillaume, La nation à l'épreuve de l'immigration : le cas du Canada, du Québec et de la France, Québec : Éditions du Québecois, 2006

Sabatier Paul, Jenkins-Smith Hank, eds., Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Westview, 1993

Schierup C.-U., Hansen P., Castles S., Migration, Citizenship and the European Welfare State: A European Dilemma. Oxford: Oxford University Press, 2006

Simard Carole, La place de l'autre, fonctionnaires et immigrants au Québec, Montréal 1998

Simard Carole, La politique québécoise d'immigration et d'intégration : perceptions des fonctionnaires en matière de francisation, in Enjeux de l'administration publique, dir. Mohamed Charih et Pierre Tremblay. ENAP, 2001

Simmons Alan B., Keohane Kieran, "Canadian immigration policy: state strategies and the quest for legitimacy" in Canadian Review of Sociology and Anthropology", Vol. 29:4, November 1992

Stoffman Daniel, Who Gets In: What's Wrong with Canada's Immigration Program and How to Fix It, Toronto: Macfarlane Walter & Ross, 2002, pp. 175-92

Straubhaar Thomas, Blos Michael, Fischer Peter A., « Does Migration Policy Matter? A Comparison of the Economic Performance of Migrants in the Swedish and Swiss Labour Markets" in: New Community, Vol. 23 (1997), pp. 415-442

TCRI (Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes), L'immigration et l'intégration au Québec : Trop peu et bien tard, il faut agir ! Mémoire relatif à la planification de l'immigration 2008 - 2010 au Québec, Septembre 2007

Tegtmeyer Pak Katherine, Development of National Migration Regimes: Japan in Comparative Perspective, The Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, Working Paper 110, December 2004

Termote Marc, Perspectives démolinguistiques du Québec et de la région de Montréal à l'aube du XXI^e siècle : implications pour le français langue d'usage public, Conseil de la langue française, 1999

Termote Marc, Nouvelles perspectives démolinguistiques du Québec et de la région de Montréal, 2001-2051, Montréal, 2008

Thoenig Jean-Claude, Analyse des politiques publiques, in Traité de science politique, in Tome 4, les politiques publiques ed. Madeleine Grawitz, Jean Leca, Paris, PUF, 1985.

Veugelers John W.P., State-Society Relations in the Making of Canadian Immigration Policy During the Mulroney Era, Canadian Review of Sociology and Anthropology, Volume 37, Number 1 (February 2000), pp. 95-110

Weiss Robert S., Learning from strangers, New York, 1994

Whitaker Reg, Double Standard: The Secret History of Canadian Immigration, Toronto, Lester and Orpen Dennys, 1987

Zlotnik Hania, "International Migration Trends Since 1980" in International Migration and the Millennium Development Goals: Selected Papers of the UNFPA Expert Group Meeting, Marrakech, Morocco, 11-12 May 2005

Zolberg Aristide R., The Next Waves: Migration Theory for a Changing World in International Migration Review 23(3), 1989, pp. 403-430

Zolberg Aristide R., A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America, Harvard University Press and Russell, Sage Foundation, 2006

Zolberg Aristide R., 'Matters of State: Theorizing Immigration Policy', in C. Hirschman, P. Kasinitz and J. DeWind, The Handbook of International Migration: The American Experience, New York: Russell Sage Foundation, 1999, pp. 71-92

Sources gouvernementales ou officielles

Textes des quatre ententes Canada-Québec réglant le partage des compétences en matière d'immigration :

Accord Cloutier- Lang (1971)

Accord Bienvenue-Andras (1975)

Accord Couture-Cullen (1979)

Accord Gagnon-Tremblay – McDougall (1991) ou Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des Aubains

Assemblée nationale, Journal des débats

Assemblée nationale, Protocoles des auditions en Commission parlementaire de la culture sur les niveaux d'immigration

Citoyenneté et Immigration Canada, Faits et chiffres, Aperçu de l'immigration 2007

Citoyenneté et Immigration Canada, Rapports annuels au Parlement sur l'immigration, 2007 et 2008

Conseil des communautés culturelles et de l'immigration du Québec, La capacité du Québec d'accueillir de nouveaux immigrants en 1995, 1996 et 1997, Avis présenté au ministre des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, 1994

Conseil du Trésor (du Québec), Budget de dépenses 2009-2010, Volume II, Crédits des ministères et organismes, Mars 2009

Conseil du Trésor (du Québec), Budgets de dépenses, Volume II, Crédits des ministères et organismes années 2000-2001 à 2009-2010

DIAC, (Department of Australian Immigration and Citizenship), Strategic Plan 2009-2012, <http://www.immi.gov.au/about/departments/diac-plan/diac-strategic-plan-2009-12.pdf>

Institut de la statistique du Québec, Le bilan démographique du Québec, 2007

Loi sur l'immigration du Québec

MAICC, Enquête auprès des indépendants sélectionnés à l'étranger de 1987 à 1991 selon les programmes de sélection de travailleurs, mars 1994

MCCI, Autant de façons d'être Québécois. Plan d'action à l'intention des communautés culturelles, Québec, 1981

MCCI, Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration, 1990

MICC, Consultation 2008-2010, Caractéristiques de l'immigration au Québec, juin 2007

MICC, Tableaux sur l'immigration permanente au Québec 2004-2008, mars 2009

MICC, Fiche de synthèse sur l'immigration au Québec, année 2008

MICC, Jean Renaud et Tristan Cayn, Un emploi correspondant à ses compétences ? Les travailleurs sélectionnés et l'accès à un emploi qualifié au Québec, 2006

MICC, Jean-François Godin, L'insertion en emploi des travailleurs admis au Québec en vertu de la grille de sélection de 1996, 2004

MICC et MRCI, Plans d'immigration du Québec pour les années 2004 à 2009

MICC et MRCI, Plans stratégiques (2001-2004, 2005-2008, 2008-2012)

MICC et MRCI, Planification triennale de l'immigration (2004-2007, 2008-2010)

MICC et MRCI, Rapports annuels de gestion (2001-2002 à 2008-2009)

Secrétariat du Conseil du Trésor, L'effectif de la fonction publique du Québec 2006-2007, Analyse comparative des cinq dernières années, 2008

Statistique Canada, Composantes de la croissance démographique, par province et territoire, 2008

Statistique Canada, La mosaïque ethnoculturelle du Canada, Recensement de 2006, Provinces et territoires

Statistique Canada, Proportion of foreign-born population, by census metropolitan area (1991-2001)

Statistique Canada, Recensement de 2006 : Le portrait linguistique en évolution, Recensement de 2006 : Évolution de la situation linguistique au Québec

Statistique Canada, Série Analyses 2006, L'utilisation des langues en milieu de travail au Canada, Recensement de 2006 : Provinces et territoires

Statistiques Canada, Etudes analytiques, Répartition des immigrants selon la région géographique 1981 et 2001

Articles de presse

Le Devoir : « L'assurance identitaire se conjugue avec l'ouverture sur le monde, extrait de « Recherche sur l'américanité des Québécois », texte de Bernier Léon, Csipak James, Cuccioletta Donald, Desbiens Albert, Kissner Jeanne, Lachapelle Guy, et Lesemann Frédéric, publié le 10 mai 1998

La Presse : « Immigration un faux-fuyant », article d'André Pratte, publié le 17 août 2007

Le Devoir : « Doit-on repenser les modalités de la sélection des immigrants ? », opinion de Gérard Pinsonneault (ancien conseiller du MICC), publiée le 17 août 2009

Curriculum Vitae

Personal information

Surname	Laurence Monnot
Address	Springergasse12/15, 1020, Vienna, Austria
E-mail	laurence.monnot@inode.at
Nationality	French
Date of birth	07.12.1968
Gender	Female
	Two daughters

Work experience

Since November 2009	Press attaché of the French Embassy in Vienna
2003-2009	Vienna-based freelance correspondent for French-language publications: Le Monde, La Tribune de Genève, Entreprise romande
January 2001- July 2008	Assistant to the Director of the Quebec Immigration Office in Vienna
March 2000-January 2001	Assistant to the Regional Director for Eastern Europe at Philips Eastern Europe
April 1999-January2000	Consultant and project Assistant at UNIDO: organisation of the "Conference on Industrial Partnerships and Investment in Africa"
1998	Consultant and coordinator of the EU project "European Academy for Health Care Professions" for the Economic Chamber of the Austrian state of Styria
May 95-June 96	EU projects consultant for the Austrian Economic Chamber

Education and training

Since May 2008	Doctorate studies in political sciences and thesis on Quebec's immigration policy
1997-1998	Diploma of export techniques from the Vienna University of Economics and Business Administration
1993-1995	Diploma of the Diplomatic Academy Vienna in International relations and International public law
1988-1991/1992-1993	Diploma of the Institut d'Etudes Politiques de Paris In the European Union and Eastern Europe

Language skills

French: Mother tongue, English and German fluent, Italian very good understanding and speaking, good understanding of Russian and Spanish, learning Turkish