



## Entretien avec la politologue Mireille Paquet : *Gouvernance canadienne de l'immigration et mobilisation des élites. Quelle vision de la société préside à la mutation en cours ?*

PAR MOULOUD IDIR

Le domaine de l'immigration a toujours été au Canada une prérogative du gouvernement fédéral, jusqu'à ce que le Québec exige un statut spécial en la matière au tournant des années 1960. Il faudra quelques décennies pour que toutes les provinces entrent dans la ronde et s'occupent sérieusement de cette question. Ainsi, de 1990 à 2010, on assiste clairement, selon la politiste Mireille Paquet, à la fédéralisation<sup>1</sup> progressive de la gouvernance de l'immigration. Elle nous permet ici de comprendre que cette fédéralisation se définit par le passage d'un régime dominé par le gouvernement fédéral vers un régime où toutes les provinces sont des acteurs institutionnels qui y voient une ressource utilitaire.

**V***ivre ensemble (V.E.) : Pour débiter, nous aimerions que vous expliquiez les raisons pour lesquelles les provinces se sont mobilisées autour de l'enjeu de l'immigration au Canada? Vous avez forgé pour cela la notion de fédéralisation de l'immigration. Il serait bien de débiter par une explication de ce qu'elle recouvre.*

**Mireille Paquet (M.P.) :** En pratique, cela signifie qu'on se retrouve au Canada avec des gouvernements qui estiment qu'il en va de leur intérêt de se préoccuper d'immigration. Et l'intérêt pour moi d'écrire le livre - et surtout de l'écrire en français - aura consisté à essayer de montrer aux gens enracinés au Québec qu'il n'y avait pas que chez eux où on s'interroge sur la gestion de l'immigration : il s'agit du cas de toutes les autres provinces. Et que l'immigration s'avérait un domaine de politique comme tant d'autres : la santé, l'environnement... Tout cela par ailleurs se caractérise par des tensions non réductibles au cas Canada-Québec et à l'enjeu nationaliste.



**V.E. :** *Votre livre montre très bien – à travers un travail d'historicisation – que cette fédéralisation, caractérisée par une tendance proactive des provinces quant à la recherche de leviers en matière migratoire, date de la fin des années 1990. Pourquoi ça arrive à ce moment-là?*

**M.P. :** La première chose à noter consiste à rappeler que l'immigration est une compétence partagée (article 95 de la Loi constitutionnelle de 1867). Cela se trouve dans la Constitution : ce qui signifie que les deux ordres de gouvernements ont le droit d'agir et de légiférer sur ce domaine-là. Ce partage de compétence n'a pas lieu dans d'autres fédérations, comme les États-Unis ou l'Australie. Pour répondre à votre question, disons que ce qui explique l'éveil des provinces et leur mobilisation, au moment particulier que je situe dans le livre en 1990, réside surtout dans l'enjeu des transferts fiscaux vers les provinces. Il faut aussi ajouter que tout cela arrive dans les années 1990 à la suite des échecs successifs des tentatives en vue de refonder la fédération canadienne (Meech, Charlottetown) pour y inclure le Québec.

Mireille Paquet est professeure adjointe au Département de science politique de l'Université Concordia et membre du Centre d'évaluation des politiques d'immigration au Canada et à l'étranger.

Fait à noter et non des moindres : dans un Canada où plus personne n'ose parler de modifications constitutionnelles, l'analyse de ce qui a conduit institutionnellement à cette fédéralisation est cruciale pour comprendre le fédéralisme contemporain. Cela invite à une lecture de ses mutations, imperceptibles pour beaucoup. Tout cela permet de comprendre que le fédéralisme canadien ne constitue pas seulement une relation verticale du haut vers le bas. Sans cette analyse des changements institutionnels, on peut difficilement comprendre comment les provinces vivent et négocient le fédéralisme au jour et le jour. Pourtant, il est possible de voir la façon dont les provinces modifient les intérêts et la capacité d'Ottawa sur la question de l'immigration. C'est ça que j'appelle l'approche interactionnelle du fédéralisme dans mon livre.

*V.E. : Revenons à la modification fiscale et aux transferts vers les provinces.*

**M.P.** : La modification fiscale est importante en effet dans ce cas. On se rappelle du budget de Paul Martin en 1995 : pensons à la modification des transferts aux provinces en matière de services sociaux et de santé. On se trouvait alors dans un contexte marqué par un retrait systématique du gouvernement fédéral en matière de politiques de gestion du marché du travail, un renouvellement du rôle du fédéral en matière de développement économique, et plus fondamentalement, de modifications des pratiques en matière de relations intergouvernementales. Ce qui a vraiment serré les provinces à la gorge en termes d'argent. Il s'agissait d'une conjoncture marquée par la diminution des dépenses publiques et le triomphe de l'idéologie de « lutte au déficit ».

Il faudrait ajouter qu'il y avait alors un élément qui commençait à poindre à l'horizon, et dont on parle davantage désormais : à savoir l'inadéquation entre les modèles de sélection des immigrants et les besoins du marché de l'emploi. L'idée dominante supposait que les immigrants sont sélectionnés sur la base de certains critères, mais que finalement ils se retrouvent dans des situations où ils ne sont pas en mesure d'intégrer le marché de l'emploi. Dans le livre, je parle surtout de la façon dont les gouvernements provinciaux ont vu ça. Et je parle très peu de l'expérience des nouveaux arrivants liée à ça, mais ce sont vraiment ces éléments et cette vision d'ensemble qui ont eu un effet.

*La politique de l'immigration au Canada ne se fait pas en présence des immigrants, certes. C'est la première chose à dire. On débat de l'expérience des immigrants, on débat de leur présence, mais il y a très peu de place finalement pour ces personnes dans l'espace public. Voilà exactement ce qui s'est passé dans l'ensemble des provinces.*

*V.E. : Quelle est la vision plus large de l'immigration induite par ce genre de dynamique finalement? Parce que vous dites que les échelons de détermination d'une dimension importante de la politique d'immigration passent de l'État vers d'autres types d'échelons. Quelle est la nature de cette mutation quand vient le temps de l'analyser comme politologue?*

**M.P.** : Voilà où ça devient intéressant, mais aussi compliqué.

C'est très canadien tout ça. C'est-à-dire que ce n'est pas parce que les provinces demandent des leviers de plus que ces leviers quittent le gouvernement fédéral et vont vers les provinces. Ce que l'on observe, c'est surtout un gouvernement fédéral qui maintient sa position et ses pouvoirs, et les provinces qui habitent et qui incarnent leur pouvoir constitutionnel en le modifiant dans la pratique.

Tout ça multiplie les possibilités, et ça multiplie du même coup la diversité des politiques d'immigration à l'échelle du pays. Ce qui multiplie aussi les interactions et les rapports de pouvoir entre les ordres de gouvernement dans ce domaine. Donc il ne s'agit pas d'une décentralisation ni d'une déconcentration; plutôt d'une forme de superposition que l'on observe. C'est cela que je décris.

Mais je rajouterais que ce qui s'avère central dans tout ça, c'est une vision de l'immigration comme ressource. Et ce mot ne se trouve pas utilisé d'une façon innocente dans mon livre : parce qu'on voit que tout cela n'a été possible que dans la mesure où les gouvernements des provinces ont vu qu'il était dans leur avantage d'attirer les immigrants et d'en accueillir le plus possible. Ils veulent sous cet angle-là être en mesure de gérer cette ressource, au même titre que les provinces et le gouvernement fédéral se sont déchirés sur la question des ressources naturelles par le passé. Ces changements ont eu pour effet de créer un contexte favorable à la réinvention des gouvernements provinciaux.

*V.E. : Vous faites bien de dire qu'il ne s'agit pas d'une décentralisation, c'est plus compliqué en effet. Mais vous nous faites comprendre que le contrôle de l'immigration passe par des échelons qui ne relèvent plus directement de l'État. Vous ne le dites pas dans ce langage-là, mais on sent quand même une sorte de privatisation du système d'immigration et le poids des acteurs extra-étatiques là-dessus. Vous le démontrez plus que vous ne l'affirmez, parce que vous ne voulez pas avoir une approche normative, mais vous donnez à le conclure tout de même.*

**M.P.** : Ce n'est pas l'objet de l'ouvrage de parler de privatisation. Ce que je fais, moi, consiste à tracer le mouvement de cette fédéralisation. J'invite à voir comment nous avons abouti à cette superposition. Ce qui demeure intéressant à mes yeux consiste à voir comment les provinces se sont éveillées par rapport à cet enjeu. Par contre, ce qui se trouve évident tout au long de mon livre, c'est que le gouvernement fédéral se voit presque mis au pied du mur. On lui dit qu'il doit donner des pouvoirs, qu'il doit reconnaître la légitimité du pouvoir des provinces dans ce domaine politique, mais le gouvernement fédéral ne le fait pas nécessairement de gaieté de cœur.

Ce n'est pas nécessairement quelque chose de hautement conflictuel. Ni quelque chose qui se fait facilement. Et en conclusion, j'explore ce que ça peut vouloir dire pour les modifications récentes dans les politiques fédérales d'immigration. J'ai essayé de voir si le gouvernement Harper n'avait pas essayé de reprendre sa marge de manœuvre. Ainsi, après 2010 (sous Harper), on assiste à des relations intergouvernementales caractérisées par un désir évident de reprise de contrôle du gouvernement fédéral. Et la façon de procéder pour l'État fédéral a consisté justement à créer de nouveaux liens, voire des liens plus intenses avec des acteurs privés. Donc ce qu'on voit finalement, c'est une modification des espaces où le contrôle étatique se joue. Pour faire écho à d'importants débats en sciences sociales, disons que je préfère parler de transformation du rôle de l'État. La privatisation en représente une des caractéristiques importantes.

**V.E.** : *Vous parlez de mobilisation des élites pour expliquer ces mutations qui ont conduit à la fédéralisation de l'immigration. Les personnes migrantes, leurs besoins et leur réalité restent absentes de votre livre. On est dans la pensée d'État et dans des dynamiques institutionnelles.*

**M.P.** : La nouveauté de mon analyse aura consisté à montrer ces enjeux à l'échelle provinciale. La politique de l'immigration au Canada ne se fait pas en présence des immigrants, certes. C'est la première chose à dire. On débat de l'expérience des immigrants, on débat de leur présence, mais il y a très peu de place finalement pour ces personnes dans l'espace public. Voilà exactement ce qui s'est passé dans l'ensemble des provinces. C'est-à-dire que ce sont les premiers ministres, les cabinets, les agences de recrutement, les acteurs économiques, et ce sont les partis politiques jusqu'à un certain point qui se sont emparés de cette question migratoire. Ils l'ont fait en détachement du tissu associatif qui existait dans chacune des provinces.



Je parle dans mon livre du mécanisme de construction provinciale qui correspond ici à une mobilisation de l'élite centrée sur l'établissement de stratégies visant le développement de la société provinciale (État, administration publique, économie et population). Disons que, ici, les élites s'arrogent des prérogatives institutionnelles en matière d'immigration. Par la mise en place d'institutions et d'actions publiques, cette mobilisation de l'élite vise ainsi à soutenir l'existence de leur société de référence et à définir une place pour leurs provinces au sein de la fédération canadienne. Ce qui contribue à reconstituer et à transformer les provinces en communautés politiques, sociales et économiques sur lesquelles ces élites peuvent exercer une forme de patronage.

**V.E.** : *Un des indicateurs de cette fédéralisation, à vos yeux, c'est le programme des candidats des provinces<sup>2</sup>. Vous mettez l'accent là-dessus, mais je voudrais que l'on explique mieux son importance. À cet égard, vous montrez que ce pouvoir de sélection n'est pas une prérogative qui reviendrait au Québec du fait du statut spécial<sup>3</sup> qu'il a en matière d'immigration.*

**M.P.** : L'importance se situe à deux niveaux. C'est d'abord important parce qu'il y a eu jusqu'à maintenant, et je ne sais pas si ça va continuer, une certaine stabilité au niveau fédéral pour ce qui est de la façon de répartir les personnes acceptées en trois catégories : économique, humanitaire et de regroupement familial. Et il y a toujours cette idée qu'on voulait maintenir la proportion qui existait entre

ces trois catégories. Donc à mesure que les provinces augmentent leur pression pour gruger du pouvoir en matière de sélection, elles rognent finalement la capacité du gouvernement fédéral de sélectionner l'immigration économique. Ça, c'est une chose.

Deuxièmement, même si la catégorie d'immigrants qui entre au Québec et au Canada ne se situe pas majoritairement dans le programme des candidats des provinces, cela est toutefois le cas dans certaines provinces, comme le Manitoba. On peut penser aussi à des provinces atlantiques, où plus de la majorité, voire presque la totalité des immigrants économiques se trouvent effectivement sélectionnés par l'échelon provincial par le biais de ce programme. Donc, tout ça change vraiment la donne à l'échelle de ces provinces, et cela doit être mieux pensé.

Pour être plus claire, disons que si des provinces comme l'Ontario ou la Colombie-Britannique ne font pas une utilisation extensive de ce programme, c'est parce qu'elles représentent des destinations prisées; dans d'autres provinces, cela s'avère un levier offrant une capacité d'agir effective en vue d'attirer des immigrants. C'est là que les choses doivent être mieux comprises. Donc, on peut se poser la question de savoir ce que cela signifie que d'être sélectionné par une province et non plus par un État. Mais j'ajouterai une dernière chose, et cet élément ne provient pas de moi, mais de Keith Banting, politiste ayant travaillé longtemps sur ces questions. Le plus important est de bien comprendre ce à quoi donne lieu le programme de candidats des provinces, ainsi que ce qui découle concrètement de l'augmentation et la prolifération des modalités de sélection des entrées au Canada.

Tout ça institue de nombreuses barrières et il devient extrêmement difficile de le négocier au niveau institutionnel et étatique. De plus, ce programme favorise les personnes qui ont un très haut capital économique et un très haut capital social. On pourrait penser que le système se montre plus ouvert, parce qu'il y a maintenant des dizaines de façons d'entrer au Canada en tant qu'immigrant économique, sauf qu'il faut réaliser que les personnes qui sont en mesure de se démener devant ces modalités d'entrée s'avèrent celles qui ont le plus souvent accès à des consultants en immigration, et qui peuvent décoder et manoeuvrer dans ce système qui demeure extrêmement compliqué et dissuasif pour les migrants ordinaires.

**V.E.** : Est-il dès lors exagéré de dire que le système d'immigration s'élitise davantage?

**M.P.** : Cela dépasse l'objet de mon ouvrage, mais il est légitime de le penser. Tout cela s'inscrit dans une tendance

plus générale qu'on voit en Australie et en Nouvelle-Zélande, entre autres. Des pays qui ont inspiré les récents choix canadiens et québécois. Il y a tellement de portes d'entrée en immigration désormais, mais elles semblent parallèlement de plus en plus compliquées. À la limite, on peut même dire que cela échappe aux États, et devient de plus en plus difficile à négocier tant les modalités sont nombreuses.

**V.E.** : *Dans cette dynamique où les besoins du marché du travail prennent une place considérable dans la détermination des orientations politiques en matière migratoire, qu'elle est la vision de la citoyenneté induite à travers une telle dynamique? À quelle réflexion cela vous amène-t-il à la fois comme intellectuelle mais aussi comme citoyenne?*

**M.P.** : Pour les immigrants, la citoyenneté devient limitée à la contribution au marché de l'emploi dans la mesure où on les considère comme des ressources. C'est ce qui ressort de l'analyse. Et cela a comme effet de rendre leur action politique et sociale, et finalement leur participation et intégration citoyennes peu importantes. Comme si l'intégration était réductible au seul registre de l'emploi. Celui-ci devenant le principal vecteur d'inclusion et d'action citoyenne. Il s'agit d'une vision d'élite qui débouchera sur une société différenciée. Comme si les immigrants devaient se réjouir de l'emploi qu'on leur accorde. Des dimensions importantes de la vie des personnes sont éludées. Faute de vision plus large de la citoyenneté, on réduit les personnes à des variables d'ajustements pour l'économie.

Tout cela devrait conduire à une profonde réflexion rétroactive : pour mieux comprendre finalement le moment où se décident ces politiques publiques, la façon dont on sélectionne les gens, et leur capacité effective à devenir des agents et des citoyens à part entière au sein de la société. La façon dont on traite les immigrants dit beaucoup de l'inconscient social et collectif de notre société.

**V.E.** : *Vous privilégiez ce que vous appelez une approche interactionnelle et vous insistez beaucoup sur les dynamiques de changement qui sont induites. À la lecture, on trouve que votre analyse des politiques d'immigration est une sorte de prétexte heuristique pour aussi avoir une réflexion renouvelée sur le fédéralisme canadien. Vous dites qu'en s'intéressant au processus de changement, on arrive à observer l'inventivité et l'expérimentation des pratiques plus informelles afin d'analyser l'évolution de la société canadienne. Qu'est-ce que ça vous dit sur le cadre fédéral?*

**M.P.** : Ce que j'essaie surtout de montrer, c'est l'idée que le fédéralisme comme régime politique reste un domaine

où les changements sont possibles même si on ne modifie pas la Constitution. L'approche interactionnelle du fédéralisme dans laquelle je m'inscris montre deux choses à tout le moins : premièrement, elle se penche sur la flexibilité des institutions. Elle montre qu'un régime fédéral, ça bouge de plein de façons. Mais il ne faut pas oublier que c'est un régime empreint de relations de pouvoir. Et d'un autre côté, j'essaie de montrer - chose très importante pour moi, mais aussi pour les Québécois et les gens à l'échelle du Canada - que les dynamiques provinciales sont hautement importantes et qu'elles ont de l'importance dans l'évolution du fédéralisme canadien. Et que ce n'est pas que le Québec qui représente une communauté politique qui a de l'importance dans l'évolution du fédéralisme canadien.

On a vu comment l'Alberta<sup>4</sup>, par exemple, a eu un effet sur la direction des politiques nationales au Canada. On peut voir aussi comment l'Ontario a une influence. Pour comprendre le fédéralisme contemporain, il faut revoir nos aprioris qui présentent le Québec comme étant la province favorisée du fait de son statut de minorité nationale, et les autres provinces qui suivraient le gouvernement fédéral. C'est un appel à étudier les provinces avec plus de complexité. L'enjeu de l'immigration et ses configurations institutionnelles nous conduisent à cela.

**V.E. :** *Vous parlez de modèle d'entrée express, un modèle encore plus accentué vers les besoins du marché du travail. C'est visiblement vers ce modèle que le Québec veut aller. Même dans les derniers énoncés de politiques migratoires qui ont été reformulés par le cabinet de la ministre Weil, on sent que même des visions nationalistes ne trouvent pas à redire de ça. Comment se fait-il?*

**M.P. :** Je pense qu'on assiste à l'émergence d'un paradigme plus large par rapport à ça, et tout ça dépasse le Canada à mon avis. Il y a un an et demi je me trouvais en Australie pour faire des recherches de terrain... il faut savoir que le Québec et le Canada s'inspirent d'une idée qui a été mise en place dans ce pays et aussi en Nouvelle-Zélande. Ce que j'ai observé là-bas se résume au fond à l'idée que l'intégration économique est la seule chose vraiment importante. Tant que la personne aura accès à un emploi, et ce rapidement, il n'y a effectivement pas autre chose qui va contre-carrer son expérience au Canada. C'est certes une vision assez minimaliste de la citoyenneté et de la vie sociale.

**V.E. :** *Quelle est la place de l'immigrant dans votre livre? Il est peu question des personnes humaines concernées.*

La critique majeure qu'on peut faire à mon livre tient justement au fait que l'immigrant se trouve absent dans le cadre d'analyse. Ce que la recherche nous montre toutefois, c'est que les gens sélectionnés par les programmes des candidats de la province - et que le livre étudie - sont généralement en mesure de trouver de l'emploi. Et ce, dès les premières années. Cette période après l'installation, souvent très difficile pour beaucoup d'immigrants, est plus facile pour les personnes qui rentrent à l'aide de ce programme. Après quelques années, les immigrants sélectionnés par ces programmes provinciaux atteignent relativement le même niveau en termes de salaire et d'expérience en emploi que les immigrants sélectionnés par le gouvernement fédéral.

Quant à leur expérience humaine, on sait que cela a eu pour effet d'envoyer des gens dans des communautés où résidaient peu d'immigrants. Et il y a eu des expériences vraiment positives, comme des expériences assez négatives aussi. Cependant, beaucoup de gens finalement décident de ne pas rester dans les endroits où ils ont été sélectionnés, parce que justement ils s'installent là où il n'y a pas d'expérience, pas de réseau, ni d'intérêt pour ces personnes dans les interactions extra-professionnelles. On voit ainsi beaucoup de mouvement secondaire vers l'Ontario, vers la Colombie-Britannique et vers l'Alberta. Ça met en surface les limites des approches fondées sur « les besoins du marché du travail ».

### Entretien réalisé par Mouloud Idir

<sup>1</sup> Mireille Paquet, *La fédéralisation de l'immigration au Canada*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2017, 304 pages.

<sup>2</sup> La plupart des provinces et des territoires au Canada peuvent sélectionner des immigrants dans le cadre du Programme des candidats des provinces (PCP). Ces immigrants doivent posséder les compétences, l'éducation et l'expérience de travail leur permettant de contribuer à l'économie de la province ou du territoire et avoir le désir de s'établir à cet endroit. Chaque province ou territoire possède ses propres « volets » (programmes d'immigration qui s'adressent à certains groupes) et critères dans le cadre du PCP. Par exemple, dans un volet du programme, les provinces et les territoires peuvent cibler les étudiants, les gens d'affaires, les travailleurs spécialisés ou les travailleurs semi-spécialisés. Depuis janvier 2015, plusieurs provinces et territoires ont adopté les nouveaux volets du système *Entrée express*. Voir notamment [sous ce lien](#).

<sup>3</sup> Pour en savoir plus sur l'Entente Canada-Québec de février 1991 en matière d'immigration et de partage des pouvoirs, voir [sous ce lien](#).

<sup>4</sup> Cela est largement abordé dans le 4<sup>e</sup> chapitre du livre.



Ce texte fait partie du webzine *Vivre ensemble* numéro 88, volume 25 hiver 2018. Une publication du Centre justice et foi [www.cjf.qc.ca](http://www.cjf.qc.ca)