



Attirer les travailleurs qualifiés, nécessité économique ou projet social?

PAR NATHALIE BLAIS

Les juristes se sont généralement intéressés davantage à la sélection qu'à l'intégration des immigrants. Pourtant, l'intégration fait aussi partie de la loi. Ce texte souligne l'importance de comprendre les fondements juridiques de celle-ci dans la mesure où elle permet, entre autres choses, de déceler ses lacunes. Les objectifs de la loi ne sont pas sans impact sur les différentes visions de l'intégration. Dans le cas présent, c'est l'intégration des travailleurs qualifiés qui s'installent dans un centre urbain des régions du Québec qui fait l'objet des recherches de l'auteure.



Source: <http://www.rcinet.ca/fr/2015/08/06/quebec-selection-plus-objective-des-immigrants-qualifies/>

Nous nous demandons ici si un des objectifs de sélection prévus à la loi pourrait être contraire au droit à l'égalité reconnu à l'article 15 (1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹. En effet, la *Loi sur l'immigration au Québec*² prévoit que la sélection doit répondre aux objectifs suivants : contribuer à l'enrichissement du patrimoine socioculturel du Québec, stimuler le développement de son économie, poursuivre ses objectifs démographiques et favoriser la venue des ressortissants qui pourront s'intégrer avec succès au Québec. C'est l'objectif de développement économique qui pourrait poser un problème d'égalité entre les personnes sélectionnées dans le cadre du programme des travailleurs qualifiés et la population québécoise.

Notre revue de littérature et notre analyse de l'interprétation du droit à l'égalité par la Cour suprême nous permettent de croire qu'un objectif de développement économique aura une influence sur le processus d'intégration des candidats. Il pourra contribuer à entretenir des stéréotypes ou des préjugés, en valorisant surtout leur force de travail. Cette situation se présente de façon plus aiguë dans les centres urbains des régions du Québec qui perçoivent l'immigration comme une planche de salut pour leur milieu et survalorisent la possibilité pour ces personnes de combler des postes cruciaux pour faire tourner l'économie locale.

Ce texte vise donc à mettre en lumière certaines conséquences de l'inclusion d'un objectif de développement économique dans la *Loi sur l'immigration au Québec*. Ce choix politique a notamment des retombées sur le plan local, car les municipalités calquent leurs critères d'attraction sur ceux du Québec. Elles souhaitent retenir les candidats les plus aptes à répondre à leurs besoins, ce qui peut mener à une réduction du rôle social des travailleurs qualifiés et de leur famille et à un certain déni de la transformation sociale que leur présence entraînera dans une collectivité. Dans ce sens, les travailleurs qualifiés sont presque tenus de contribuer à l'économie locale sans quoi leur présence serait dénuée d'intérêt pour les acteurs économiques locaux.

Afin de faciliter la compréhension du sujet traité, nous exposerons les motivations des gouvernements canadien et québécois qui sous-tendent la mise sur pied de programmes d'immigration économique. Nous terminerons en soulignant quelques impacts d'une politique migratoire qui valorise davantage le développement économique du territoire qu'une intégration réussie et fondée sur des mesures proactives, favorisant un meilleur vivre-ensemble.

L'auteure est docte-rante à la Faculté de droit de l'Université de Montréal.

Une sélection fondée sur des stéréotypes qui ne favorisent pas une intégration réussie

Malgré l'existence de services variés et une immigration économique triée sur le volet, une partie considérable des candidats choisis par le Québec, dans le cadre de son programme de sélection des travailleurs qualifiés outre-mer, connaissent des difficultés à faire reconnaître leurs compétences professionnelles (Bouard, 2011, p. 44)³. Ces problèmes de reconnaissance révèlent que la politique d'immigration économique n'atteint pas son objectif. On peut se demander s'ils ne correspondent pas à des objectifs législatifs qui ne prennent pas suffisamment en compte le défi social que ce programme représente.

Depuis le début du XX^e siècle, les objectifs des lois migratoires canadienne⁴ et québécoise⁵ ont bien évolué. Le travailleur qualifié est d'abord sélectionné pour contribuer au développement économique. Cet objectif reflète l'effet concret attendu par la législation, c'est-à-dire maintenir la productivité du territoire en ayant accès à une main-d'œuvre spécialisée et abondante. (MCC, 2012) La mondialisation entraîne une compétition internationale pour avoir des ressources humaines qui accélèrent l'essor d'une économie du savoir. Ce passage, vers un modèle économique qui exige une main-d'œuvre spécialisée, a changé le visage de l'immigration. Cette orientation de la politique migratoire confirme que nous sélectionnons en priorité des travailleurs et non pas de futurs citoyens, aptes à s'intégrer dans les différentes collectivités du Québec⁶ (Forcier, Handal, 2012, p.9).

Ce bref examen des objectifs et de la mise en œuvre du programme d'immigration confirme la volonté du législateur d'utiliser ce programme dans une perspective de développement économique de son territoire. Si on observe le libellé de la loi, il reflète également cette volonté. En effet, un principe phare de l'interprétation des lois est que le législateur est censé s'exprimer selon le sens ordinaire donné aux mots employés dans le texte de loi. À la lumière de ce principe, on peut déduire que le libellé de la *Loi sur l'immigration* donne priorité à la prospérité économique du Québec, plutôt qu'à la prospérité économique des personnes sélectionnées.

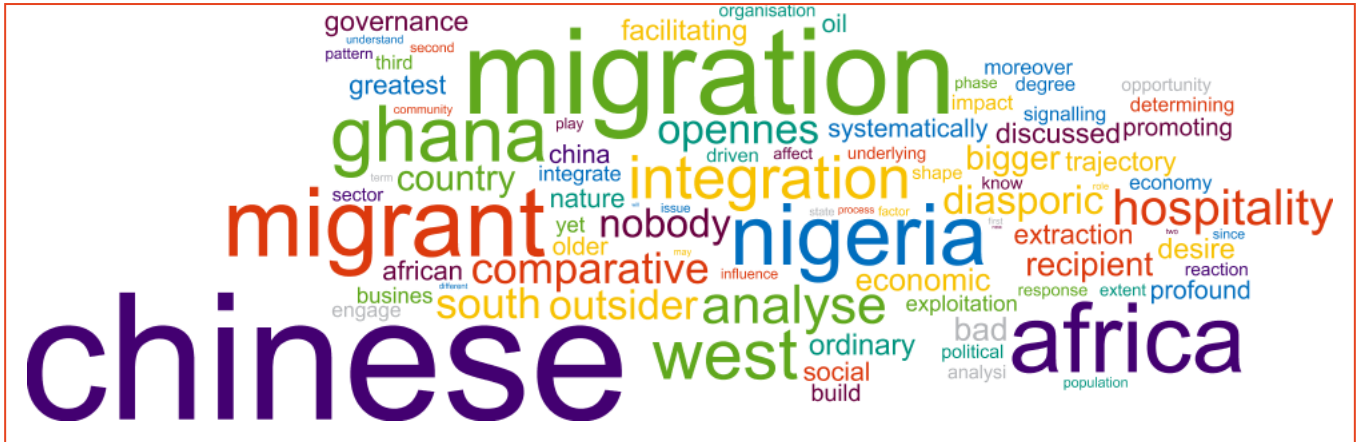
Nos recherches démontrent que valoriser le développement économique privilégie la société d'accueil qui recherche des immigrants faits sur mesure pour répondre à ses besoins. L'accueil de ces personnes n'est pourtant pas un enjeu mineur et leur intégration ne doit donc pas reposer entièrement sur leurs épaules.

Nos recherches nous ont également permis de mettre en lumière une confusion importante dans l'interprétation de l'objectif de développement économique de la loi migratoire. Cette confusion n'est pas étonnante puisque le texte de loi ne précise pas des objectifs distincts pour la sélection et l'intégration des ressortissants étrangers. Pourtant, la sélection outre-mer est une prérogative liée à la souveraineté d'un État et elle devrait se fonder sur des objectifs distincts de ceux qui soutiennent les efforts d'intégration. En effet, que l'on soit d'accord ou non avec les critères d'admission établis pour sélectionner les candidats à l'étranger, l'octroi d'un statut migratoire constitue un privilège des États et non un droit de l'individu.

L'État doit donc avoir des critères permettant l'accès à son territoire. C'est pourquoi le droit à l'égalité ne peut s'appliquer à l'étape de la sélection. Ce droit sera reconnu aux candidats une fois qu'ils seront sur le territoire canadien et qu'ils bénéficieront des garanties prévues à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cependant, une fois ces personnes sur le territoire, on leur reconnaît presque tous les droits fondamentaux (sauf le droit de vote et celui d'occuper certaines fonctions réservées aux citoyens). Voyons ce que cette distinction implique dans une perspective juridique.

Développer l'économie, c'est l'affaire de tous...

Nous avons jugé bon d'analyser l'existence d'un objectif de développement économique au regard du droit à l'égalité, en nous inspirant de l'analyse de ce droit faite par la Cour suprême dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. A* (mieux connu au Québec sous le nom d'Éric c. Lola). Les juges majoritaires dans cette affaire rappellent que l'on peut arriver à conclure qu'une situation désavantageuse s'établit en déterminant si la distinction faite par la loi entre la population et le groupe minoritaire touché a pour effet de perpétuer un désavantage arbitraire pour ce groupe. La Cour considère que les actes de l'État qui étendent l'écart entre un groupe historiquement défavorisé et le reste de la société sont discriminatoires. En suivant cette analyse, il est possible de croire que l'inclusion d'un objectif de développement économique dans la loi puisse constituer un désavantage arbitraire pour les travailleurs qualifiés par rapport à la société d'accueil.



Source : http://www.researchperspectives.org/rcuk/F9F37C92-3D4A-4B69-917A-2167E852CC9D_The-Social-And-Political-Impacts-Of-South-South-Migration-A-Comparative-Analysis-Of-Chinese-Migrant-Integration-In-West-Africa

Ce désavantage arbitraire se manifesterait durant l'intégration et serait plus évident dans les centres urbains des régions qui incluent dans leur politique de développement la volonté d'accueillir des travailleurs qualifiés issus de l'immigration au bénéfice du développement de l'économie locale. Il est tout à fait normal que des acteurs, qui ont comme mandat le développement de leur région, cherchent des moyens de favoriser l'essor de celle-ci. Toutefois, à la lecture de plans d'action de certaines municipalités, on constate que la poursuite constante du développement régional conduit à réserver un traitement particulier aux travailleurs qualifiés et peut donc contribuer à creuser l'écart entre ceux-ci et la population locale.

Certains plans d'action consultés illustrent bien les motivations économiques qui guident les décideurs régionaux. Une préoccupation importante pour l'élite économique locale est d'attirer des investissements. Pour ce faire, on souhaite accueillir, intégrer et retenir davantage de personnes actives issues de l'immigration. On spécifie dans un des documents consultés que les personnes accueillies devront être susceptibles de bien s'intégrer à la société, que l'immigration devra correspondre aux besoins de la région et qu'elle devra être respectueuse des valeurs « d'ici ». Cette vision fait valoir les besoins du milieu, mais ne définit pas le rôle de la collectivité dans l'intégration de cette nouvelle population. De plus, on ne définit pas de quelles valeurs on parle exactement. Il en est de même pour le terme *ici*. Correspond-il aux valeurs communes à l'ensemble du pays, à la province ou à la région concernée?

Ces énoncés contenus dans un plan d'action d'une municipalité donnent l'impression que la municipalité désire s'octroyer des pouvoirs de sélection correspondant au besoin de son territoire, tout comme le Québec le fait depuis 1991 grâce à l'Accord Canada-Québec. Cependant, une municipalité ne peut s'attribuer de tels pouvoirs ni d'un point de vue politique, ni d'un point de vue juridique. Le Québec, n'étant pas un État souverain, a dû négocier l'ensemble de ses pouvoirs de sélection et l'octroi de ceux-ci s'explique en partie par le fait que l'immigration est une compétence partagée dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais aussi pour des raisons historiques et politiques.

On ne peut en dire autant des municipalités. Leur rôle est d'intégrer les immigrants qui désirent s'installer sur leur territoire et les critères que le Québec utilise pour procéder à la sélection à l'étranger ne devraient pas être transposés au plan régional, sans quoi il y a un risque de porter atteinte au droit à l'égalité des nouveaux Québécois. De plus, le plan d'action passe sous silence l'importance d'une réponse concertée et adéquate aux besoins du travailleur qu'une municipalité souhaite attirer et à ceux des membres de sa famille.

Pourtant, la *Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes* [TCRI] réclamait à la consultation publique de 2011 sur les niveaux d'immigration une plus grande considération pour l'ensemble des besoins de la personne immigrante. Elle rappelait que l'accueil des immigrants doit être un projet collectif impliquant largement la société d'accueil et l'ensemble des acteurs socioéconomiques et institutionnels, ce qui considérerait-elle faisait toujours défaut, puisque l'ensemble des besoins de la personne immigrante et de sa famille n'était pas pris en compte.

Force est de constater l'écart important entre ces demandes et les attentes des municipalités. Nos recherches démontrent que valoriser le développement économique privilégie la société d'accueil qui recherche des immigrants faits sur mesure pour répondre à ses besoins. L'accueil de ces personnes n'est pourtant pas un enjeu mineur et leur intégration ne doit donc pas reposer entièrement sur leurs épaules.

Conclusion

En terminant, nous souhaitons attirer votre attention sur quelques constats. Le Québec pourrait apporter des modifications à sa politique car il est maître d'œuvre de son programme. Il a mis en place des services d'intégration variés, mais ces derniers ne semblent pas parvenir à réduire de façon importante les problèmes d'intégration qui affectent les travailleurs qualifiés.

La loi prévoit des objectifs pour la sélection des candidats, mais pas pour leur intégration. Ce silence de la loi concernant des objectifs spécifiques à l'intégration sème la confusion. Il conduit certaines municipalités à inclure des objectifs servant à la sélection outre-mer à leur politique régionale d'intégration des immigrants et ainsi à se donner des critères de sélection qui ne peuvent être établis à leur niveau. Une fois sur le territoire québécois, les travailleurs étrangers qualifiés bénéficient des mêmes droits fondamentaux que tous les autres Canadiens. Ce transfert inadapté des objectifs de la loi pourrait constituer un désavantage arbitraire pour les travailleurs qualifiés par rapport à la population locale. Notamment, quand il est fait sans réfléchir au rôle joué par la population locale pour faciliter leur intégration.

Privilégier l'obtention d'un emploi correspondant aux compétences d'un travailleur qualifié rassemble tous les points de vue, il s'agit pourtant de la pointe de l'iceberg. Les motivations qui sous-tendent cet objectif commun peuvent diverger diamétralement. La décision de sélectionner les candidats pour stimuler l'économie de la province n'est pas sans effet sur la capacité des travailleurs qualifiés à s'intégrer. En effet, une dévalorisation de leur contribution sociale, au profit de leur fonction de travailleur, pourrait affecter leur droit à l'égalité et bien sûr, leur rétention dans la province. Cette conséquence n'est pas un effet attendu de la législation, tout au contraire, elle serait à l'encontre des autres objectifs du programme migratoire.

Ces quelques constats montrent que l'occupation d'un emploi correspondant aux compétences d'un travailleur qualifié immigrant ne représente pas une simple solution technique à une pénurie de main-d'œuvre ou un problème qui se règle avec l'obtention de titres professionnels. C'est une question au cœur d'un débat plus large portant sur la prospérité économique du territoire versus l'égalité réelle dans la société québécoise.

¹ Charte canadienne des droits et libertés, partie 1 de la Loi de 1982 sur le Canada (U), 1982, c.11.

² Loi sur l'immigration au Québec, L.R.Q., chapitre I-0.2.

³ Voir sous ce lien : <http://cirano.qc.ca/pdf/publication/2011RP07.pdf>

⁴ Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, c. 27 I-2.5; Voici un extrait des objets de la loi : art. 3 a) de permettre au Canada de retirer de l'immigration le maximum d'avantages sociaux, culturels et économiques; c) de favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et de faire en sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l'immigration. [LIPR]

⁵ Voici un extrait des objets de la loi : art. 3 a) 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; d) favoriser, parmi les ressortissants étrangers qui en font la demande, la venue de ceux qui pourront s'intégrer avec succès au Québec.

⁶ Voir sous ce lien: http://www.collectifquartier.org/wp-content/uploads/2012/11/EMPLOI_IRIS_immigration.pdf



Ce texte fait partie du webzine *Vivre ensemble* volume 23 numéro 79 automne 2015.

Une publication du Centre justice et foi www.cjf.qc.ca