



De l'international au local
Des enjeux pour l'immigration québécoise d'ici l'an 2000

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ A LA COMMISSION DE LA CULTURE
PAR
LE SECTEUR DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES

Août 1997

Nous voulons remercier la Commission de la culture et le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de nous permettre à nouveau une contribution à la réflexion sur les niveaux d'immigration et sur certaines orientations qui sous-tendent les choix qui s'effectueront au cours des trois prochaines années. Le Centre justice et foi (CJF) est un centre d'analyse sociale qui travaille sur plusieurs enjeux importants dans l'élaboration d'un projet de société québécoise. Par son secteur des communautés culturelles, le CJF s'intéresse depuis une douzaine d'années au nouveau défi du pluralisme de la société québécoise. Notre intervention n'est pas celle de spécialistes de l'accueil ou de la diversité culturelle dans un champ particulier. Nous tentons de réfléchir globalement sur les défis que nous devons relever comme société d'accueil. Et c'est dans cet esprit que nous apportons notre contribution à cette consultation. Certains éléments de notre mémoire ont déjà été exprimés dans le cadre de la consultation du Conseil des relations interculturelles¹. Nous avons jugé important de les reprendre ici, car ils situent le cadre général à partir duquel nous analysons les orientations proposées.

Même si nous comprenons le bien-fondé de la directive qui limite la présente consultation aux composantes du mouvement migratoire que le Québec contrôle directement (Prévoir et planifier, p.53), nous croyons nécessaire de faire précéder notre contribution de quelques considérations plus générales.

1 Pour plus de détails, voir Pour la convivance dans un Québec pluriel, mémoire présenté au Conseil des relations interculturelles, par le secteur des communautés culturelles du Centre justice et foi, août 1996.

A- Quelques préalables généraux

1. Le rôle du Québec sur le plan international

Nous apprécions l'effort du document de situer d'emblée la réflexion québécoise sur l'immigration dans le contexte international actuel, marqué par des transformations profondes. Nous sommes absolument convaincus qu'il est dorénavant **essentiel de penser l'immigration nationale dans le contexte global des migrations internationales**. Et donc d'analyser l'immigration non seulement en fonction de nous (compris ici comme l'ensemble de la société d'accueil), de nos besoins ou de nos capacités d'accueil, mais aussi en fonction des pressions internationales objectives qu'exercent de plus en plus les migrations volontaires ou forcées des autres.

Mais nous croyons que les constats sur l'environnement international doivent être suivis d'une action concrète d'intervention du Québec, non seulement au plan local mais aussi au plan international. Car les migrations internationales sont un défi considérable, qui ne peut pas être relevé de façon isolée. Cela implique pour nous que le Québec, même dans son statut constitutionnel actuel, doit accepter de **porter ces importantes questions au plan international où, compte tenu de notre (relative) richesse, de notre vaste territoire et de notre histoire, nous devrions jouer, avec le Canada, un rôle de leadership moral et politique**. Mais pour jouer ce rôle international avec succès, il faut évidemment que nous ayons d'abord obtenu un appui solide de notre population au niveau local. **Il nous faut donc patiemment sensibiliser l'ensemble de la population québécoise à ces enjeux nouveaux**. Un de ces besoins de conscientisation à long terme devrait porter sur le fait qu'avec leur évolution considérable, les mouvements migratoires actuels ne pourront jamais être efficacement contrés par une fermeture progressive des frontières, mais nous invitent au contraire à corriger peu à peu les inégalités économiques et sociales criantes qui existent de part et d'autre de plusieurs frontières et qui sont une des sources majeures des mouvements migratoires.

Il nous faut donc mener le débat sur ces enjeux migratoires au plan international et au plan national pour une politique d'ouverture et d'accueil, basée avant tout sur des rapports de plus grande justice entre les peuples comme entre les individus.

2. Une immigration qui vient en appui à une dynamique de société

Nous croyons profondément à la nécessité et à l'utilité de l'immigration, de même qu'au devoir d'accueillir les réfugiés. Mais toute notre réflexion s'inspire néanmoins de la conviction que **l'immigration ne doit pas être vue ou administrée de manière essentiellement instrumentale ou utilitaire**.

Certes, tout pays a la responsabilité de tenir compte de ses besoins et de ses capacités quand il prend ses décisions en matière d'immigration. Mais c'est à notre avis une erreur, à la fois sur le plan politique et sur le plan éthique, de considérer l'immigration essentiellement comme un outil pour répondre à nos besoins ou comme solution à nos problèmes (de main d'oeuvre, de population, etc.). L'immigration ne doit jamais servir à remplacer notre manque de vitalité interne ou nationale. Nous ne voulons pas ici minimiser l'importance et l'utilité de l'immigration dans la réponse aux nombreux défis que nous devons relever. Mais celle-ci doit s'insérer dans une dynamique interne déjà en marche en y apportant sa contribution spécifique, et non pas lui servir de substitut ou d'alternative.

Une illustration de ce principe est certainement la régionalisation de l'immigration que le document de consultation encourage. Bien qu'en principe nous y soyons favorable, il nous semble qu'aucune régionalisation de l'immigration ne pourra réussir si elle ne repose pas, au préalable, **sur une véritable politique d'occupation du territoire québécois**. Et cela implique forcément une action concertée de tous les ministères, et pas seulement du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Si nous voulons que des immigrants aillent vivre en région, il faut d'abord que le peuple québécois lui-même aime vivre en région et en soit capable. Tant que certaines régions se videront graduellement de leur population québécoise, il est illusoire d'espérer que les immigrants choisiront ou accepteront d'aller y vivre! D'autres exemples d'application de ce principe suivront au cours du texte.

3. Le Québec et les politiques d'immigration canadienne

L'intention d'accroître dans les trois prochaines années la proportion des immigrants et réfugiés dont le Québec est plus directement responsable ne devrait pas empêcher que **le Québec intervienne de façon énergique dans les politiques d'immigration du Canada**. Nous sentons, au fil des différentes présentations du document de consultation, une tendance au retrait dans tout ce qui relève du fédéral. Nous formons pourtant encore le quart de la population canadienne et nous devons être actifs en proposant, en négociant et en suscitant de nouvelles initiatives.

Par exemple, nous pourrions amener le Canada à assurer une répartition plus équitable entre les provinces en ce qui concerne le soutien à apporter à l'accueil d'immigrants plus pauvres (inégalement répartis entre les provinces) afin qu'il ne relève pas toujours des mêmes contributions.

De même, l'intervention du fédéral pourrait être sollicitée en ce qui concerne la gestion des migrations interprovinciales. On reconnaît (ibid. p.26) que le Québec est fortement déficitaire sur ce plan (par exemple, une perte de 15 154 personnes en 1996). Or, nous savons que le mouvement migratoire interprovincial touche trois fois plus les personnes nées hors du Québec que celles qui y sont nées². Cette situation de transit, encore constatée dans une étude récente du MRCI, devrait faire l'objet d'une intervention du Canada, soit pour obtenir la garantie d'une certaine stabilité dans la province qui a assumé les frais de l'établissement (langue, métier), ou encore en déterminant une compensation par la province qui accueille le migrant interprovincial à celle qui en a assumé les frais d'accueil.

Enfin, il nous semble que **le Québec doit jouer un rôle plus actif dans tout le dossier des requérants du statut de réfugié**. Nous avons mis sur pied un groupe de travail qui étudie cette question. Nos travaux sont encore trop récents pour pouvoir suggérer dès maintenant des solutions concrètes à ce dossier complexe. Mais nous sommes convaincus qu'il faut revoir en profondeur tout le contexte international, les particularités de l'accueil humanitaire et le système de gestion mis en place. Il faut éviter de se contenter de modifications partielles ou de solutions "à la pièce" dans une situation qui demande une révision en profondeur. Nous croyons donc essentiel que le Québec participe activement à ce débat, entre autres en fournissant aux Québécois toutes

2 MCCI, La migration interprovinciale (1981-1986) des immigrants admis avant juin 1991, dir. M. Tremblay, Montréal, 1991

les informations objectives dont ils ont besoin pour apporter leur soutien à une réforme nécessaire.

B. Concernant les cinq orientations

ORIENTATION 1:

Nous comprenons la préoccupation du ministère de préserver et d'exercer le plus possible le pouvoir dont il dispose sur la gestion de son immigration. Par contre, dans le contexte actuel de répartition des juridictions fédérales-provinciales, cet objectif de 50% d'immigrants indépendants risque fort d'être atteint, et surtout maintenu, en réduisant d'autant à moyen et à plus long terme l'entrée des immigrants dans le cadre de la réunification familiale et/ou de l'accueil aux réfugiés. Nous ne voyons pas comment le ministère peut proposer cette orientation sans en prévoir les impacts sur les autres catégories.

Les principes que nous proposons dans les sections A.2 et A.3 nous semblent s'appliquer très concrètement ici. Nous ne devons pas nous servir de façon utilitariste de l'immigration (augmenter seulement ce que nous contrôlons) au lieu de chercher une solution au problème interne que nous avons. Si le Québec souhaite un meilleur contrôle de son immigration, c'est en entamant de nouvelles négociations avec le fédéral sur l'exercice des juridictions respectives qu'il faut le faire, et non pas en jouant les immigrants indépendants contre ceux de la réunification des familles ou de l'accueil des réfugiés. Le choix d'augmenter seulement la part d'immigration que nous contrôlons actuellement **risque d'avoir des conséquences importantes sur les valeurs que nous voulons préserver au plan de la famille et de l'accueil humanitaire** qui relève des autres catégories de l'immigration.

Nous suggérons donc que le ministère profite des trois prochaines années pour explorer les façons d'exercer un contrôle plus unifié sur l'ensemble de son immigration plutôt que de modifier immédiatement les orientations.

ORIENTATION 2:

Nous sommes généralement favorables à l'option d'augmenter la proportion des travailleurs(es) indépendants connaissant le français à l'arrivée. Par contre, aucun plan d'action substantiel dans le document ne nous permet de voir comment cette augmentation importante se réalisera en si peu de temps. Ce sont plutôt les contraintes à recruter une clientèle francophone que nous entrevoyons (Prévoir et Planifier, p.29). De plus, il nous semble que notre désir de recevoir une immigration de plus en plus francophone ne doit pas reposer sur un souci d'économies à réaliser dans le budget de francisation (idem, p.55). Espérer économiser, à court terme, sur cette dimension de l'intégration nous semble une conséquence de la part d'un gouvernement qui désire assurer la pérennité du français. Malgré des efforts réalisés au cours des derniers mois pour améliorer les services de francisation, nous constatons qu'il reste encore un nombre trop grand de nouveaux arrivants (40% des non-francophones) qui ne sont pas rejoints par les services mis en place. Nous devons viser à offrir à tous les candidats d'autres langues, dynamiques et désireux de s'intégrer dans un environnement francophone, les outils nécessaires à cet apprentissage. **Il nous apparaît donc important d'insister sur la grande nécessité d'investir encore plus dans la francisation et dans toutes les mesures visant l'intégration à une société francophone.**

Enfin, nous rappelons que pour que le Québec soit une société francophone, il ne suffit pas que ses citoyens connaissent le français ou même sachent le parler, mais il faut surtout que ses citoyens aient l'occasion, le goût ou même la nécessité de le parler. Même si tous les immigrants et tous les anglophones savaient parler français, si le français ne devient pas (ou ne reste pas, là où il l'est déjà) la langue d'usage normale, courante ou nécessaire pour la vie en société (travail, loisirs, commerce, rapports avec les institutions publiques, écoles, etc.), on ne peut pas parler d'une société francophone.

C'est pourquoi nous voulons insister non seulement sur l'amélioration des conditions d'apprentissage du français pour les nouveaux arrivants allophones (sur lesquelles nous reviendrons plus loin), mais tout autant sur **les diverses mesures favorisant la vitalité du français au Québec** (francisation des milieux de travail, mesures favorisant l'utilisation du français dans les nouvelles technologies de communication, protection de certains milieux culturels contre l'envahissement sans contraintes des produits culturels américains, amélioration de l'enseignement du français à tous les niveaux scolaires, etc.).

Nous croyons qu'il faut aussi trouver des solutions au fait que la situation économique est meilleure pour les nouveaux arrivants qui maîtrisent l'anglais comparativement à ceux qui parlent le français (selon une étude du MRCI datée de février 1997). Par exemple, des mesures visant la francisation des entreprises de 10 à 50 employés où travaillent de nombreux immigrants doivent être explorées et mises de l'avant. Nous sommes conscients des contraintes particulières de ce secteur, mais nous sommes convaincus qu'il faut, là comme ailleurs, **avec la participation des employeurs et des syndicats, favoriser l'apprentissage et l'utilisation du français dans les divers milieux de travail.**

ORIENTATION 3:

Nous sommes d'accord avec cette orientation concernant l'accueil des réfugiés représentant ce que le Québec doit certainement accepter de porter comme responsabilité internationale. Malgré la campagne sur les "faux réfugiés", nous croyons que la population demeure fondamentalement ouverte à venir en aide aux personnes persécutées ou en situation de détresse.

Par contre, la formulation de cette orientation nous semble confuse et nous souhaitons une clarification des deux dernières lignes du texte: la référence aux réfugiés doit inclure à la fois ceux qui sont sélectionnés à l'étranger et ceux qui se présentent aux frontières. Nous faisons remarquer que le Québec ne doit pas recommander à Ottawa, ou accepte de celui-ci, le développement de mesures qui achemineraient le Canada vers un équivalent de la "forteresse Europe". Si nous incluons les requérants dans la part des réfugiés, nous ne pouvons donc pas décider à l'avance que les réfugiés passeront, d'ici trois ans, de 29% à 25% du nombre total des immigrants (Prévoir et planifier, p. 58). Et nous le pouvons d'autant moins que les réticences actuelles de l'Europe, depuis les accords de Schengen et de Dublin, incitent plusieurs candidats réfugiés à se tourner vers le Canada et le Québec. Notre rôle de leadership au plan international (voir principe A.1 du mémoire) est ici aussi important.

ORIENTATION 4:

Nous appuyons cette orientation dans la mesure où les attentes face à la francisation et

à l'intégration dans une société francophone sont claires. Seulement 15% des arrivants de la catégorie des gens d'affaires maîtrisent le français à l'arrivée et cette clientèle est peu rejointe par les services d'appui à la francisation et à la compréhension de la société francophone. Les avantages d'intégration économique ne doivent pas prendre le pas sur d'autres valeurs déjà exprimées dans le contrat moral.

Nous rappelons à nouveau que l'apport des gens d'affaires immigrants doit venir en appui à une dynamique interne de développement économique de la société d'accueil et non tenter d'y substituer une solution extérieure sans vitalité interne (principe énoncé dans la partie A.2). De la même façon, nous contestons la tendance, au Québec et au Canada, de privilégier une immigration (gens d'affaires, investisseurs, travailleurs spécialisés ...) qui viennent renforcer la seule dynamique néo-libérale et le désir de performance du Québec sur le marché international. Nous réitérons notre conviction que nos choix doivent favoriser une diminution des disparités Nord-Sud et un nouvel ordre économique mondial plus équitable pour tous.

Enfin, nous pressentons que le changement dans le statut politique de Hong Kong peut modifier certaines données, si on considère la part considérable de cette région dans l'immigration des gens d'affaires depuis près de 20 ans. Si les candidats à cette catégorie viennent à faire défaut, nous souhaitons que les exigences à l'égard des gens d'affaires immigrants ne soient pas diminuées pour permettre d'atteindre les objectifs quantitatifs.

ORIENTATION 5:

Nous acceptons avec difficulté cette orientation, en considérant les observations faites auparavant (observation 4) sur l'imprudence de remplacer des chômeurs (immigrants ou non, mais surtout les jeunes) par des travailleurs sollicités à l'étranger. Nous ne voulons pas non plus soutenir en aucune façon la création, même tacite, d'une situation de "travailleurs étrangers" ici, situation qui a créé les plus graves difficultés en Europe et dans d'autres régions du monde.

La persistance du chômage, reconnue par le ministère (idem, p.33ss), nous semble exercer peu d'influence sur la consultation. L'enquête de la SDQM et de la DRHC, qui fait état de 30 000 postes de travail à combler au Québec, doit d'abord interpeller le ministère de l'Éducation et celui de l'Industrie, avant toute réaction du ministère de l'Immigration. Il nous faut d'abord former les chômeurs et les jeunes dans les domaines où nous sommes déficitaires. C'est à l'intérieur de cet ajustement interne de la formation à nos besoins que l'apport complémentaire des travailleurs recrutés à l'étranger peut être envisagé. D'autant plus que des études du MRCI démontrent que certains groupes d'arrivants récents (communautés noires, latino-américaines) souffrent déjà de hauts niveaux de chômage. En conséquence, nous croyons qu'il est peu sage de recommander une augmentation importante du nombre de travailleurs immigrants sans tenir compte des réformes nécessaires dans la formation professionnelle.

C- La nécessité d'un débat public plus important

Nous tenons à souligner notre appréciation favorable du document *Prévoir et planifier*, qui trace un portrait général intéressant de la situation particulière du Québec en immigration. Il nous semble un outil utile à la sensibilisation de la population québécoise et nous regrettons que la présente consultation, surtout en raison de la période estivale et des trop courts délais, reste un débat plutôt restreint aux intervenants déjà familiers avec les enjeux de l'immigration. Le Québec nous semble manquer de forums permettant en toute lucidité de regarder l'évolution des réalités internationales et leurs implications pour le Québec de demain. Nous devons aussi débattre en profondeur et à plus long terme nos choix et nos options face à l'immigration et au projet de société auquel nous souhaitons inviter les gens de l'extérieur à se joindre. Les planifications gouvernementales à court terme sont importantes, mais elles doivent se situer dans une réflexion plus générale et à plus long terme. Nous croyons que les prochains défis auxquels nous convie le ministre Boisclair (*Prévoir et planifier*, p.6) sont urgents et demandent des espaces de débat au sein de la société québécoise. Il faut trouver des mécanismes qui permettent à plus de groupes et de citoyens de s'approprier l'information, de l'examiner et d'en débattre. La présente consultation, menée en plein coeur de l'été, ne contribue malheureusement pas à de tels débats.

Le Secteur des Communautés culturelles /Centre justice et foi

ANNEXE

En Résumé

Pour une approche rapide mais forcément partielle de notre mémoire, nous proposons ici un bref aperçu de son contenu, de même que les principales recommandations qui sont faites au cours du texte. Quelques réflexions plus générales précèdent notre contribution concernant les orientations soumises par le ministère.

A. Quelques préalables généraux

1. Le rôle du Québec sur le plan international

Nous sommes absolument convaincus qu'il est dorénavant essentiel de penser l'immigration nationale dans le contexte des migrations internationales. Et nous croyons que les constats sur l'environnement international doivent être suivis d'une action concrète d'intervention du Québec, non seulement au plan local, mais au plan international.

Nous recommandons que:

- le Québec porte, même dans son statut constitutionnel actuel, ces importantes questions au plan international et joue, avec le Canada, un rôle de leadership moral et politique;
- la population québécoise soit sensibilisée à ces enjeux nouveaux et au fait que l'évolution considérable des mouvements migratoires actuels ne pourront jamais être efficacement contrôlés par une fermeture progressive des frontières mais par la correction la plus rapide possible des disparités Nord-Sud.

2. Une immigration qui vient en appui à une dynamique de société

L'immigration ne doit jamais être vue ou administrée de manière essentiellement instrumentale et utilitaire. Elle doit plutôt s'insérer dans la dynamique interne de la société d'accueil en y apportant sa contribution spécifique.

3. Le Québec et les politiques d'immigration canadienne

L'intention d'accroître dans les trois prochaines années la proportion des immigrants et réfugiés dont le Québec est plus directement responsable ne devrait pas empêcher que le Québec intervienne de façon énergique dans les politiques d'immigration du Canada.

Nous recommandons que:

- des démarches soient entreprises pour amener le Canada à une répartition plus équitable entre les provinces en ce qui concerne le soutien à apporter à l'accueil d'immigrants plus pauvres;
- l'intervention du fédéral soit sollicitée en ce qui concerne la gestion des migrations interprovinciales;
- le Québec joue un rôle actif dans tout le dossier des requérants du statut de réfugié en participant à

une révision en profondeur du contexte international, des particularités de l'accueil humanitaire et du système de gestion mis en place.

B. Concernant les cinq orientations

ORIENTATION 1:

Le choix d'augmenter seulement la part d'immigration que nous contrôlons actuellement risque d'avoir des conséquences importantes sur les valeurs que nous voulons préserver au de la famille et de l'accueil humanitaire.

Nous recommandons que le ministère profite des trois prochaines années pour explorer les façons d'exercer un contrôle plus unifié sur l'ensemble de son immigration plutôt que de modifier immédiatement les orientations.

ORIENTATION 2:

Nous sommes généralement favorables à l'orientation d'augmenter la proportion des travailleurs(ses) indépendants connaissant le français à l'arrivée même si les conditions de réalisation nous semblent peu favorables.

Nous recommandons que:

- des investissements plus importants soient effectués dans la francisation et dans toutes les mesures visant l'intégration à une société francophone;
- la vitalité du français soit soutenue par l'ensemble du gouvernement, particulièrement en ce qui concerne la francisation des milieux de travail.

ORIENTATION 3:

Nous sommes d'accord avec cette orientation et nous croyons que la référence aux réfugiés doit à la fois inclure ceux qui sont sélectionnés à l'étranger et ceux qui se présentent à nos frontières.

Nous recommandons que le Québec n'encourage pas Ottawa, et n'accepte pas de celui-ci, le développement de mesures qui achemineraient le Canada vers un équivalent de la "forteresse Europe".

ORIENTATION 4:

Nous appuyons cette orientation mais *nous recommandons que:*

- l'apport des gens d'affaires immigrants vienne en appui à une dynamique interne de développement économique de la société d'accueil;
- les exigences à l'égard des gens d'affaires immigrants ne soient pas diminuées pour permettre d'atteindre les objectifs quantitatifs.

ORIENTATION 5:

Nous acceptons difficilement cette orientation, en considérant l'imprudence de remplacer des chômeurs par des travailleurs sollicités à l'étranger.

Nous recommandons que soit considéré l'apport complémentaire des travailleurs recrutés à l'étranger et de l'ajustement interne par la formation professionnelle.

C. La nécessité d'un débat public important

Le Québec nous semble manquer de forums permettant en toute lucidité de regarder l'évolution des réalités internationales et leurs implications pour le Québec de demain. Il faut trouver des mécanismes qui permettent à plus de groupes et de citoyens de s'approprier l'information, de l'examiner et d'en débattre. La présente consultation, menée en plein coeur de l'été, ne contribue malheureusement pas à de tels débats.