

## Le Québec dans le monde (12) Immigration : équilibre entre contrôle et insertion

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle ? Pour y répondre, les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP poursuivront, au fil des semaines, leurs analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL. Ils se penchent aujourd'hui sur les politiques d'immigration.

Phénomène mondial complexe, la question des migrations internationales massives ébranle aujourd'hui la souveraineté des États-nations. Avec près de 26 millions d'immigrants légaux durant la dernière décennie, les États-Unis sont le pays d'accueil champion loin devant l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. « Terres d'immigration » traditionnelles, l'Australie et le Canada en comptent 4 millions chacun. En pourcentage par rapport à la population locale, l'ordre est évidemment tout autre, le Québec se situant sur ce plan-là dans la moyenne des pays développés avec près de 10 % de personnes nées à l'étranger (voir tableau).

L'admission des étrangers sur le territoire, l'acquisition de la nationalité, l'intégration sociale et culturelle des immigrants ou le contrôle des frontières sont des responsabilités de base des États. En fonction de critères qui varient dans le temps et pour chaque pays, les politiques d'immigration ont donc pour premier objectif de contrôler et de réguler le volume et la composition des cohortes d'immigrants.

### Trois systèmes

Depuis les années 1920, l'octroi de la citoyenneté obéit aux États-Unis à un « système de quotas ». Ils étaient à l'origine fixés par nationalité dans le but de maintenir l'équilibre ethnique et religieux du pays. Cette procédure a été abolie en 1965. La Loi sur l'immigration de 1990 prévoit néanmoins des « plafonds » globaux (20 000 personnes au maximum) et des plafonds spécifi-

ques pour deux catégories d'immigrants : les travailleurs (maximum de 140 000) par métier ou secteur d'activité et les ressortissants de pays ne comptant que 50 000 citoyens déjà devenus immigrants permanents aux États-Unis au cours des cinq dernières années (plafond annuel de cette catégorie : 55 000 personnes). À noter que cette seconde procédure est fondée sur un tirage au sort.

En 1967, le Canada a renoncé à son propre système de quotas pour adopter une politique de sélection des migrants fondée sur un « système à points ». Selon ce système, les personnes qui souhaitent immigrer au Canada en tant que « travailleur qualifié » sont sélectionnées en fonction de six critères : les compétences linguistiques, le niveau d'études, l'expérience professionnelle, l'âge, l'existence d'un emploi réservé au Canada et la capacité d'intégration de la personne. Chacun de ces critères se voit attribuer un nombre variable de points. Le candidat est admissible s'il a obtenu un score de 67 sur 100. Depuis 1978, le Québec a obtenu de participer significativement à l'examen des candidats qui souhaitent s'établir sur son territoire.

À la recherche d'informaticiens, l'Allemagne a instauré en 2000 un troisième système étatique dit de « contrat de séjour ». Généralement de durée moyenne (ex. cinq ans), difficilement renouvelable, il est appliqué en fonction d'impératifs économiques conjoncturels, c'est-à-dire pour pallier une pénurie spécifique et provisoire de main-d'œuvre spécialisée. Les personnes retenues bénéficient d'un droit de séjour et de l'accès à la plupart des services publics. Ce système inspire désormais d'autres pays européens (Danemark, Pays-Bas) et même plus loin le Japon.

### L'Europe au cœur des tensions

À l'échelle de l'Union européenne, une politique d'immigration encadre exclusivement la libre circulation des personnes, des capitaux et des

biens et services entre les États membres. Depuis le traité de Rome en 1957, cette politique est sans cesse réactualisée par de nouveaux accords et des directives d'application : Schengen I (1985), Schengen II (1990), Traité de Maastricht (1993). En revanche, la question des immigrants provenant d'autres pays continue de relever strictement de la compétence des États nationaux.

Les intérêts économiques nationaux à court terme, mais aussi le poids de l'histoire continuent ainsi d'inspirer le recrutement et la sélection des candidats à l'immigration et expliquent parfois leur faible intégration sociale et culturelle dans chacun des pays. Conçus pour satisfaire des besoins immédiats de main-d'œuvre ou pour respecter des accords bilatéraux favorisant souvent les ressortissants d'anciennes colonies, les dispositifs mis en place prennent en effet rarement en compte les impacts possibles sur les autres membres de l'Union.

En outre, soucieux de se distinguer, certains gouvernements de pays développés ou émergents affichent volontiers avec emphase des valeurs d'ouverture et d'accueil. Ce discours ambigu - car fréquemment contredit par la réalité - exacerbe, dans les sociétés moins prospères, l'espoir, légitime au plan humain et reconnu par les conventions internationales sur les droits de l'homme, de conditions de vie meilleures. Avec pour conséquence une augmentation sans précédent de l'immigration clandestine, notamment dans les régions frontalières jugées plus perméables (Europe méditerranéenne ou orientale, sud des États-Unis,) ou dans les pays à la prospérité récente (Venezuela, Argentine, Afrique du Sud, Émirats arabes unis, Malaisie).

### Tendances des politiques

Immigration clandestine, non intégration des populations immigrantes ou, à l'inverse, pénurie des demandes pour certaines professions recherchées sont les effets non désirés de politiques d'immigration décidées en ordre dispersé. Politiques qui doivent par ailleurs tenir compte de déterminants migratoires de plus en plus insaisissables : immigration économique, asile politique, statut de réfugié, permis de séjour temporaire, regroupement des familles, etc.

Si l'apport direct (entrée des immigrants) et indirect (fécondité des immigrants) à la croissance

démographique du pays d'accueil est reconnu, il ne contribue généralement pas, selon les spécialistes, à résoudre le problème du vieillissement de la population des sociétés industrielles. Des considérations d'ordre économique restent donc la principale motivation des gouvernements en matière d'immigration.

Besoins d'une main - d'œuvre qualifiée et même hautement qualifiée, recherche d'immigrants entrepreneurs ou investisseurs, attraction de candidats scolarisés dont le profil culturel et linguistique réduira les coûts d'intégration attisent la concurrence entre les États des pays développés. Par contre, les taux d'accueil de nouveaux arrivants légaux non qualifiés stagnent ou régressent depuis 2000.

Dans cette perspective, la révision des politiques nationales d'immigration s'oriente, dans la plupart des pays industrialisés, dans quatre directions: la lutte contre l'immigration clandestine, l'immigration sélective, une meilleure intégration des étrangers en situation régulière, et, pour certains États plus exposés, le développement de partenariats avec les pays tiers pour les inciter à décourager l'émigration de leurs ressortissants, mieux encadrer les transits sur leur territoire et aider au retour des migrants dans leur pays d'origine.

La maîtrise de l'immigration légale se fait d'abord à travers les modalités d'attribution de la nationalité. Aux pays (États-Unis, Royaume-Uni) favorables à une politique souple accordant la nationalité à toute personne née sur le territoire national ou « droit du sol », s'opposent ceux (Allemagne, Japon) qui préfèrent une politique plus contrôlée n'accordant la nationalité que si les parents sont eux-mêmes originaires du pays ou « droit du sang ». Le Canada, la France et d'autres pays dits « d'établissement » pratiquent - tendance qui se généralise - un équilibre « droit du sol- droit du sang » et favorisent le regroupement des familles des nouveaux titulaires du statut de citoyen. Enfin, des États (Espagne, France, Pays-Bas, Portugal) ont conservé dans leur « droit de la nationalité » des reliquats de la période coloniale en négociant un statut spécifique pour les ressortissants de certaines anciennes colonies.

Formations linguistiques, examens écrits sur l'histoire et les valeurs de la société d'accueil sont deux exemples des nombreuses mesures prises

par les pays - seuls les États-Unis et le Royaume-Uni font exception - pour favoriser l'intégration des immigrants. Au Québec, la maîtrise du français est valorisée dans les dossiers de candidature des immigrants dits « indépendant » ou « travailleurs qualifiés ». Divers programmes publics (à temps partiel ou complet) sont offerts (45,8 millions \$ en 2006-2007) pour faciliter l'apprentissage de la langue par les arrivants non francophones.

Le plan d'action du gouvernement québécois pour la période 2004-2007 reconnaît formellement un « contrat moral » qui implique des droits et des responsabilités tant pour la société d'accueil que pour l'immigrant. À cet effet, les principaux axes de l'action conduite par le ministère chargé de l'immigration sont 1) « Une immigration correspondant aux besoins du Québec et respectueuse de ses valeurs », 2) « L'accueil et l'insertion durable en emploi », 3) « L'apprentissage du français ».

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP.

### Pourcentage de la population née à l'étranger

	Citoyens nés à l'étranger	Résidents non permanents
Japon	1,0 %	1,0 %
Finlande	2,5 %	1,7 %
Espagne	5,3 %	3,8 %
Danemark	6,8 %	5,0 %
Norvège	7,3 %	4,3 %
Royaume-Uni	8,3 %	n.d.
Québec	9,9 %	0,6 %
France	10,0 %	5,6 %
Pays-Bas	10,1 %	4,2 %
États-Unis	10,4 %	6,6 %
Irlande	10,4 %	5,9 %
Belgique	10,7 %	8,2 %
Suède	12,0 %	5,3 %
Allemagne	12,0 %	5,0 %
Canada	17,4 %	5,3 %
Nouvelle-Zélande	19,5 %	n.d.
Suisse	22,4 %	19,3 %
Australie	23,6 %	7,4 %
Luxembourg	32,6 %	37,3 %
Moyenne / pays de l'OCDE	7,8 %	4,5 %

Sources: Ocde, Bilan Migratoire 2002; ministère québécois responsable de l'immigration