



HAL
open science

Les politiques d'immigration au Canada : stratégies, enjeux et perspectives

Marc Parant

► **To cite this version:**

Marc Parant. Les politiques d'immigration au Canada : stratégies, enjeux et perspectives. Les études du CERI, 2001, 80, pp.36. hal-03462380

HAL Id: hal-03462380

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03462380>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives | 4.0 International License

Les Études du CERI
N° 80 - octobre 2001

**Les politiques d'immigration du Canada :
stratégies, enjeux et perspectives**

Marc Parant

Les politiques d'immigration du Canada : stratégies, enjeux et perspectives

Marc Parant¹

« You need Canada ? Canada needs you »²

L'immigration est devenue un sujet de première importance au Canada, non seulement en ce qui concerne les politiques gouvernementales, mais aussi en matière de recherche universitaire et dans les relations interprovinciales. Près d'un Canadien sur six est en effet né à l'étranger. A Toronto, quatre habitants sur dix sont nés hors du Canada. Plus de 2 500 000 nouveaux immigrants sont arrivés au cours de la dernière décennie (1990-2000), ce qui constitue un record depuis le début du XX^{ème} siècle. L'immigration contribue aujourd'hui à hauteur de 50 % de la croissance démographique annuelle du pays et on estime que 60 % des enfants inscrits à l'école ont au moins un parent né à l'étranger.

Depuis sa création, le Canada a dû composer à tous les niveaux avec le voisinage des Etats-Unis, et sa politique d'immigration n'a pas échappé à cette règle. Tout au long du XIX^{ème} siècle mais aussi au XX^{ème}, les Etats-Unis ont attiré l'attention des migrants du monde entier sans nécessairement avoir à définir de politique du recrutement. Le Canada, au contraire, a moins souvent été le pays de la seconde chance que le pays du second choix après son voisin³. Si le Canada a connu des périodes de forte immigration, nombreux sont ceux qui se sont finalement installés aux Etats-Unis après quelques années passées au Canada. Pour maintenir ses objectifs démographiques et

¹ L'auteur est fonctionnaire au ministère canadien de la Citoyenneté et de l'Immigration. Les opinions exprimées ici n'engagent que lui.

² « Vous avez besoin du Canada ? Le Canada a besoin de vous », slogan de la campagne de recrutement menée par le gouvernement canadien en Grande-Bretagne en 1905.

³ J. Portes, *Le Canada et le Québec au XX^{ème} siècle*, Armand Colin, Paris, 1994.

économiques, le pays a donc dû définir une politique volontariste en matière d'immigration, visant à attirer de nouveaux immigrants.

A la fin du XIX^{ème} siècle, le Canada acceptait en moyenne 17 000 immigrants par an, et les chiffres ont ensuite constamment progressé : en 1905, 141 464 personnes furent reçues, en 1913, plus de 400 000⁴. C'est au total plus de trois millions nouveaux immigrants qui arrivèrent entre 1896 et 1914. Les responsables politiques se préoccupèrent d'abord de maintenir la cohésion ethnique du pays en favorisant notamment l'immigration de personnes issues du groupe majoritaire anglo-saxon. Une loi de 1910 exigeait que les candidats au départ obtiennent leur visa dans leur pays d'origine avant de partir et non plus en arrivant, et accordait au gouverneur un important pouvoir de sélection des candidats potentiels : « le gouverneur en Conseil peut interdire pour une période déterminée ou de façon permanente l'accès au Canada (...) d'immigrants appartenant à une race jugée impropre au climat ou aux exigences du Canada, ou aux immigrants de toute classe sociale ou catégorie professionnelle »⁵. L'adoption de ce seul article plaçait le contrôle de l'immigration sous le contrôle exclusif du pouvoir exécutif. L'objectif de la politique d'immigration du Canada était alors de favoriser l'arrivée massive de nouveaux travailleurs, notamment pour le secteur agricole en pleine expansion, mais l'origine ethnique du migrant restait déterminante. Deux groupes de pays avaient été identifiés : les pays « de préférence », c'est-à-dire le Royaume-Uni, les Etats-Unis, l'Irlande, Terre-Neuve, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud entre lesquels un accord de libre circulation fut signé en 1922 ; les autres pays, dont les ressortissants devaient obtenir un parrainage d'un résident canadien bien installé avant d'envisager d'émigrer, même si ce critère était plus flexible pour les Européens.

A la fin des années vingt, la politique d'immigration du Canada s'élabora autour du thème de « la capacité d'absorption » du pays, qui consistait à ajuster le nombre d'arrivants en fonction du taux d'activité. Le taux de chômage devint l'indicateur principal de la politique à suivre : les partis politiques agraires commençaient à se développer dans les campagnes et jouaient de leur influence au Parlement pour obtenir l'ouverture ou la fermeture des frontières à de nouveaux travailleurs agricoles.

La grande dépression des années trente provoqua au Canada comme ailleurs l'arrêt brutal d'une période d'ouverture relativement longue. Les critères de sélection se renforcèrent et, en 1931, seuls les candidats agriculteurs ayant une offre d'emploi ferme furent acceptés (décret du 21 mars 1931). Le total des arrivées chuta de 1 166 000 durant la décennie 1921-1931 (moyenne annuelle de 100 000) à seulement 140 000 entre 1931 et 1941⁶. Alors que l'Europe s'apprêtait à entrer en guerre, le pays ne prévint aucune facilité pour accueillir les réfugiés fuyant l'Allemagne, faute de législation adaptée. Un épisode marqua notamment cette période : un bateau rempli de réfugiés juifs quitta précipitamment Hambourg en mai 1939 pour chercher asile d'abord à Cuba, puis aux Etats-Unis et au Canada. Devant le refus des trois pays de le laisser accoster, le bateau dut regagner l'Allemagne.

Après la Seconde Guerre mondiale, le Canada était encore un pays largement dominé par l'immigration britannique (l'émigration française vers le Québec étant très faible depuis le XVIII^{ème} siècle). Avec l'ouverture de nouveaux marchés et la pénurie de main d'œuvre,

⁴ Citoyenneté et Immigration Canada, Statistiques 1996.

⁵ Extrait de la loi approuvée à la chambre des Communes le 4 mai 1910.

⁶ Citoyenneté et immigration Canada, *op. cit.*

les industriels miniers et agricoles voulurent de nouveau faciliter le recrutement à l'extérieur du pays et firent pression sur le gouvernement King Mackenzie qui, en 1947, annonça une nouvelle période d'ouverture à l'immigration. Pour rassurer une opinion publique encore sous le choc du chômage des années trente, King Mackenzie maintint cependant les restrictions en vigueur contre l'admission de migrants jugés indésirables (notamment les Asiatiques) pour favoriser l'immigration de souche européenne : « la politique du gouvernement est désormais d'encourager la croissance de la population du Canada en favorisant l'immigration. Une réglementation, une législation et une administration vigoureuses seront mises en place afin de s'assurer que la sélection et l'établissement d'un nombre élevé d'immigrants puissent être avantageusement bénéfiques pour notre économie. En matière de sélection des immigrants, beaucoup de choses ont été dites sur la discrimination ethnique. Je souhaite dire clairement que le Canada est dans son droit de sélectionner les personnes qui seront les futurs citoyens de demain. Une immigration importante venue d'Asie changerait la composition fondamentale de la population canadienne et provoquerait des problèmes sociaux-économiques importants.. »⁷.

Une campagne de recrutement fut organisée en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et en Scandinavie à partir de 1948, suivie par des opérations aux Pays-Bas et en Allemagne. Cette année-là un accord bilatéral canado-hollandais permit l'immigration de 15 000 fermiers hollandais⁸. Les lobbys industriels canadiens ne furent pourtant pas entièrement satisfaits : les nouveaux arrivés européens étaient certes culturellement assimilables, selon la volonté de King Mackenzie, mais constituaient une main d'œuvre trop chère. Pour satisfaire les besoins de l'industrie textile, le gouvernement autorisa alors les regroupements familiaux pour permettre l'immigration des femmes.

Jusqu'aux années cinquante, les différents gouvernements n'osèrent pas changer les zones dans lesquelles ils recrutaient, jusqu'à ce qu'ils comprennent que d'autres pays concurrençaient le Canada sur le même terrain. La demande en immigrants originaires d'Europe du Nord était également forte à cette époque en Australie, en Afrique du Sud ou aux Etats-Unis : le Canada n'eut pas d'autre choix que d'élargir progressivement son bassin de recrutement à l'Europe de l'Est et du Sud⁹. Les dernières barrières anti-juives ou anti-slaves mises en place à la fin du XIX^{ème} siècle s'écroulèrent à cette époque, surtout pour les travailleurs qualifiés.

Pour faciliter l'acceptation de nouveaux immigrants venus d'horizons plus diversifiés, une nouvelle loi fut adoptée en 1952. L'esprit de King Mackenzie n'était pas tout à fait abandonné puisque cette loi prévoyait que le ministre pouvait à tout moment rejeter l'admission d'individus ou de groupes jugés « non-assimilables », restriction destinée surtout aux immigrants asiatiques. De fait, alors que les structures des bureaux d'immigration canadiens se renforçaient en Europe, ils demeuraient fermés ou inexistants dans les autres parties du monde.

En 1956, alors que les troupes soviétiques pénétraient en Hongrie, le Canada mit pour la première fois en place un programme gouvernemental d'aide à la réinstallation en faveur des réfugiés hongrois. Mais d'autres pays étaient sur les rangs, et le ministre de

⁷ Extrait d'un discours devant la chambre des Communes, 7 mai 1947.

⁸ W. Paterson, *Planned Migration: the Social Determinants of the Dutch-Canadian Movement*, University of California Press, Berkeley, 1985.

⁹ M. Luciuk, *Searching for Place: None is Too Many*, Abella and Troper, Toronto, 1985.

l'immigration de l'époque n'hésita pas à se déplacer à Vienne pour faciliter les procédures et donner un signal fort aux candidats au départ. 37 000 réfugiés hongrois furent ainsi acceptés en 1956 et 1957¹⁰.

Commença alors une période de recrutement intense, en concurrence avec d'autres pays d'arrivée. Au cours des années soixante, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Australie et bien sûr les États-Unis adoptèrent tous une politique d'immigration active. Cependant, les bassins européens traditionnels (Italiens, Grecs, Slaves), très sollicités, n'étaient pas extensibles à l'infini¹¹. En 1960, le Canada entretenait désormais vingt-sept bureaux d'immigration dans le monde, dont vingt-quatre en Europe, un en Israël, et seulement deux en Asie. Pour répondre aux besoins croissants de son économie, le pays abandonna progressivement ses dernières exigences en matière d'origine ethnique. En 1963, un bureau d'immigration s'ouvrit en Égypte, en 1967 au Japon, en 1968 au Liban, aux Philippines, aux Caraïbes et au Pakistan. En 1965, le ministère de l'Immigration fut finalement remplacé par celui de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

Ces années constituent probablement la période la plus dynamique en termes de facilitation juridique depuis la loi de 1910. Les procédures de parrainage furent simplifiées, le regroupement familial facilité, les critères d'acceptation des migrants économiques assouplis. La ministre de l'Immigration Ellen Fairclough déclara ainsi en 1962 devant la chambre des Communes : « nous devons faire de notre mieux pour accepter les immigrants et leur famille qui ont les capacités personnelles ou professionnelles pour devenir de bons citoyens. La clef de notre politique d'immigration sera l'application régulière de niveaux de sélection appropriés destinés à faire venir les meilleurs immigrants au Canada ».

La politique d'immigration de cette époque constitue une transition historique entre ce qu'on peut appeler une conception à long terme de l'immigration et une conception à court terme. Pour coller aux exigences et aux besoins réels du marché du travail, un système de sélection par points fut mis en place en 1967 pour le recrutement de travailleurs étrangers. L'âge, le niveau d'instruction, la formation professionnelle, la connaissance des langues, etc. devinrent les critères de base alors que l'origine ethnique du migrant n'était plus un facteur pertinent. Cette orientation démontra alors que les politiques d'immigration pouvaient aussi être microgérées sans remettre en cause les objectifs à long terme.

¹⁰ N. Dreisziger, *Struggle and Hope, the Hungarian-Canadian Experience*, McClelland Review, Toronto, 1982.

¹¹ A la même période, la France et l'Allemagne concluaient des accords bilatéraux importants avec les pays méditerranéens, et l'Australie abandonnait sa politique d'immigration « blanche » pour suivre le mouvement.

LA LEGISLATION ACTUELLE : IMMIGRATION ET MONDIALISATION

La loi de 1978 (qui sera remplacée par celle, votée en octobre 2001, qui entrera en vigueur en juin 2002) définissait trois objectifs principaux : faciliter la réunion au Canada des membres de la famille de résidents canadiens, respecter les engagements du pays vis-à-vis de la communauté internationale en matière de réfugiés et faciliter l'immigration économique légale pour satisfaire les besoins de l'économie.

Dès son adoption, elle fut mise à l'épreuve par l'afflux des *boat people* vietnamiens. Contre toute attente, l'opinion publique canadienne, pourtant conservatrice mais qui avait été très hostile à la guerre du Vietnam, fit pression pour que le gouvernement fédéral accepte le plus possible de ces réfugiés. Des groupes de citoyens et d'associations diverses décidèrent de parrainer des Vietnamiens, mais aussi des Cambodgiens à partir de 1975, des Laotiens et des Chinois de l'Asie du Sud-Est. En 1980, le Canada accepta d'admettre 60 000 Vietnamiens d'un coup et devint le pays qui, à cette époque, reçut le plus de réfugiés au prorata de sa population. La médaille Nansen (délivrée par le Haut commissariat pour les réfugiés) lui fut attribuée notamment en raison de sa nouvelle politique en faveur des réfugiés. A l'acmé de la crise des *boat people*, 28 % de tous les immigrants admis au Canada étaient des réfugiés¹². Ce pourcentage oscilla entre 14 et 20 % les années suivantes.

L'immigration économique était alors scindée en deux catégories : les travailleurs qualifiés et les investisseurs. Pour essayer de compenser la baisse du taux de fécondité, phénomène commun aux pays occidentaux à partir des années soixante-dix, un système de sélection par points fut mis en place qui prenait en compte l'âge et le niveau d'instruction des nouveaux arrivants. La catégorie des investisseurs permit de favoriser l'arrivée d'entrepreneurs étrangers. Cette dernière catégorie connut un succès indéniable puisque le nombre d'immigrants concernés augmenta de 600 % en dix ans¹³. La part des investisseurs de Hong-Kong fut particulièrement importante jusqu'en 1997, date de la rétrocession de l'île à la Chine.

L'immigration familiale fut encouragée, s'adressant alors autant aux époux qu'aux frères et sœurs, parents ou grands-parents. Au cours des années quatre-vingt cependant, les regroupements familiaux prirent une telle ampleur que le pays dut limiter à partir de 1995 les regroupements aux simples conjoints et parents directs.

Les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix confirmèrent le changement de tendance entamé dans les années soixante : les politiques migratoires devaient d'abord se concevoir sur le long terme et non pas en fonction de problèmes immédiats liés au marché du travail ou à l'intégration. L'immigration fut utilisée comme un moyen pour doper la croissance démographique et économique et le taux de chômage conjoncturel du pays ne fut plus un facteur déterminant pour évaluer le taux annuel d'arrivées. Un rapport gouvernemental de 1989 précisa ainsi qu'une politique d'immigration ouverte et durable était un outil parfait en matière de politique sociale, puisque les nouveaux arrivants cotiseraient pour la retraite de ceux qui ne travaillaient plus. Cet argument fut cependant critiqué plus tard par ceux qui pensent que l'immigration n'a aucune incidence durable sur

¹² H. Adelman, *Canada and the Indochinese Refugees*, Regina Weigl Education Associates, Ottawa, 1982.

¹³ Citoyenneté et Immigration Canada, Statistiques 1996.

la démographie mais qu'elle a cependant des effets positifs sur la consommation et la croissance des entreprises, augmentant ainsi le niveau des fonds de pension privés des retraités canadiens.

Les récentes tendances en matière de politique d'immigration se concentrent désormais sur des objectifs à long terme. Le débat au Canada oppose les *true believers* (souvent libéraux de gauche), favorables à une immigration la plus large et régulière possible et les sceptiques (souvent à droite) qui veulent toujours lier l'immigration aux besoins réels du marché du travail. Mais les partisans de l'ouverture des frontières l'ont emporté. Parmi eux, le ministre de l'Immigration, Sergio Marchi, résume ainsi la tendance des années quatre-vingt-dix : « périodiquement au cours de notre histoire – particulièrement pendant les périodes de ralentissement économique – des voix se sont élevées pour fermer la porte à l'immigration. Cette position a conduit dans le passé à l'adoption de lois et de politiques restrictives. Je crois que ces positions démontrent un manque de vision total sur ce que ce pays peut devenir. Je crois que si de tels sentiments s'étaient imposés à long terme dans le passé, le Canada ne serait pas devenu un grand pays. Nous n'aurions pas progressé autant si nous nous étions refermés sur nous-mêmes dans une forteresse qui exclurait ceux qui nous ont aidés autrefois à grandir et à prospérer. Je crois que les politiques en matière d'immigration devraient toujours garder à l'esprit la perspective à long terme de l'avenir du Canada »¹⁴.

La première image du Canada dans le monde est donc désormais celle d'un pays qui veut des immigrants, ce qui permet de mesurer le chemin accompli depuis seulement un demi-siècle. En 1950, le pays adoptait une attitude frileuse et s'en tenait à favoriser l'immigration anglo-saxonne. Au cours des années quatre-vingt-dix, 250 000 nouveaux immigrants sont arrivés en moyenne chaque année de tous les continents, ce qui a constitué un record depuis la période précédant la Première Guerre mondiale¹⁵. Plus important, l'immigration est devenue une activité économique importante sinon essentielle pour le développement interne du pays et de nombreuses associations non gouvernementales entretiennent désormais la machine migratoire.

Les objectifs annuels

S'il n'existe pas de quotas d'immigration au Canada (contrairement à la pratique des Etats-Unis), les gouvernements définissent cependant des objectifs annuels sur le nombre souhaité de nouveaux immigrants. Jusqu'en 1989, les objectifs annuels d'admission ont continué à suivre le modèle de l'ouverture et de la fermeture « du robinet ». Dans un tel système, on peut s'attendre à de fortes fluctuations en fonction des changements politiques et gouvernementaux et du taux de chômage. Cette situation a sans doute causé dans le passé des fluctuations difficiles à gérer, notamment du point de vue des ressources budgétaires, mais depuis 1989 a été mise en place une logique de planification différente, qui n'est plus systématiquement remise en cause par les différents partis politiques, à droite comme à gauche.

¹⁴ S. Marchi, « Minister announces review of business immigration Program », in *CIC News Release*, 15 juin 1994, Ottawa.

¹⁵ OCDE, Sopémi, Paris, 1998. Les chiffres pour 1995 sont de 210 000 et pour 1996, de 208 000.

Le changement est venu du gouvernement conservateur au pouvoir entre 1985 et 1989. Alors que les conservateurs étaient plutôt enclins dans le passé à réduire le nombre annuel de nouveaux immigrants (notamment pour plaire à une certaine partie de l'électorat des provinces de l'Ouest), le gouvernement Mulroney a régulièrement augmenté les niveaux d'immigration prévus et le nombre d'arrivées a excédé de 10 à 20 % les prévisions pour ces années. De 1989 à 1992, une grave récession économique a touché le Canada et le taux de chômage a dépassé les 10 % mais, pour la première fois depuis l'après-guerre, les objectifs d'immigration n'ont subi aucune baisse et ont même augmenté pour s'établir à un record de 250 000 en 1992, 1993 et 1994¹⁶. En 1992, alors que la récession s'atténuait, le gouvernement libéral conserva les mêmes objectifs annuels.

Le maintien d'une politique fermement appuyée par la Division de l'immigration de l'administration fédérale et par les différents ministres de l'Immigration conservateurs ou libéraux a permis de définir un consensus national sur le nombre d'arrivées souhaitables pour le développement du pays sur des périodes longues. Au Canada, plus personne ne souhaite désormais revenir à la politique « du robinet » et chacun s'accorde à penser que les niveaux d'immigration doivent être maintenus et planifiés à long terme, quelle que soit l'orientation politique des gouvernements. Les politiques reconnaissent que l'objectif national est désormais d'accueillir chaque année environ 1 % de la population totale du pays (soit environ 300 000 personnes) et que toute réévaluation (ou déévaluation) de cet objectif doit obéir à une planification à long terme pour éviter les fluctuations majeures d'une année à l'autre. Selon un point de vue historique, on peut qualifier cet objectif de 1 % de « raisonnable » ou de « raisonnablement élevé », même si le parti réformiste (à la droite du parti conservateur) souhaiterait que ce niveau soit abaissé à 150 000 nouveaux immigrants annuels. Le tableau 1 exprime les prévisions et les chiffres réels de l'immigration¹⁷.

Dans sa politique prévisionnelle sur le nombre de nouveaux immigrants, le Canada tient également compte des seconds départs ou des retours au pays des migrants acceptés : chaque année, 15 à 20 % des immigrants retourneraient au pays ou iraient vivre ailleurs, notamment aux États-Unis. La stratégie actuelle vise en premier lieu à retenir et rassurer les migrants potentiels en leur offrant un statut juridique stable et permanent et un processus de naturalisation relativement rapide.

Les critères de sélection

Au cours de la période où fonctionnait le système d'ouverture et de fermeture du « robinet », le Canada pouvait attirer bon nombre d'immigrants sans pour autant définir le profil souhaité des nouveaux arrivants. On appliquait alors la technique de « l'entonnoir », qui consiste à laisser entrer les premiers arrivés, quelle que soit leur formation puis, lorsque l'objectif annuel est atteint, à fermer arbitrairement la porte devant ceux qui suivent. Pour relever le niveau socio-économique des nouvelles cohortes, un premier système de points fut mis en place en 1967, utilisé pour admettre les immigrants en

¹⁶ J. Veuglers, T. Klassen, « Continuity and change in Canada's unemployment-linkage (1946-1993) », *Canadian Journal of Sociology*, 19(3), 1994, pp. 351-370.

¹⁷ Les tableaux sont présentés en annexe à la fin de l'*Etude*.

fonction de leur adaptabilité en regard de leur éducation et de leurs aptitudes professionnelles et langagières. Le système de points a été conçu de manière à écarter toute notion de critère ethnique ou raciste et toute référence en matière de religion, de sexe, de race, de couleur de peau ou de pays de naissance. Depuis lors, le système de points a servi d'instrument majeur de recrutement des immigrants jusqu'à aujourd'hui.

Le système de points a révolutionné le paysage canadien et l'immigration en général. Avant ces changements, les immigrants étaient surtout sélectionnés en fonction de leur capacité d'intégration (donc en fonction de leur origine ethnique). Une décennie plus tard, après la mise en place du système de points, plus des deux tiers des nouveaux arrivants étaient d'origine autre qu'européenne. Ce pourcentage ne cesse d'augmenter puisqu'en 1998, 85 % des nouveaux entrants venaient d'Asie, d'Afrique ou d'Amérique latine. La grille de sélection a pourtant subi des modifications importantes dans son contenu depuis la loi de 1967. Il existe onze facteurs d'appréciation et le total de points requis pour être accepté est passé de 50 en 1978 à 70 en 1994. Comme on peut le constater avec le tableau 2, certains critères se sont renforcés au détriment de certains autres, en fonction des besoins économiques, sociaux ou démographiques.

Les catégories d'admission

Dans le cadre de la législation actuelle, peu importe le pays d'origine, les premiers arrivés sont habituellement les « immigrants indépendants », c'est-à-dire les travailleurs qualifiés sélectionnés à l'étranger en raison de leurs compétences professionnelles (salariés, professions libérales, entrepreneurs, investisseurs) et qui répondent aux conditions du système de points. Ils précèdent généralement d'autres immigrants de la même origine qui entrent dans la catégorie « de la famille » (regroupement familial de la parenté directe : conjoint marié ou non de sexe différent ou de même sexe, fils ou fille, mère ou père, petits enfants). Quand le gouvernement veut réduire ou augmenter les niveaux, sa première démarche consiste à réduire ou à faciliter les admissions dans la catégorie des indépendants en modifiant le nombre de points requis pour être admis ou la répartition des points entre les différents critères. En 1983 par exemple, le nombre de points requis pour les indépendants étaient de 90, il a été abaissé à 70 au cours des années quatre-vingt-dix.

On peut également contrôler le nombre d'admissions dans la catégorie de la famille en modifiant la définition de la famille ou les critères de parrainage. Historiquement, les gouvernements ont utilisé ces leviers avec prudence. Les communautés culturelles et les Canadiens en général tiennent fermement au regroupement familial et de nombreux politiciens avaient encore jusqu'aux années quatre-vingt un respect sacro-saint pour la catégorie de la famille et ses vertus supposées. Dans le passé, cette attitude a conduit à des situations absurdes, notamment pendant les années quatre-vingt où la réduction des objectifs annuels a entièrement frappé la catégorie des indépendants alors que la catégorie de la famille était prioritaire. A la fin des années quatre-vingt, le développement inattendu des demandes d'asile a augmenté la part des réfugiés, ce qui a provoqué une nouvelle réduction des indépendants mais aussi l'adoption d'une mesure d'exclusion des frères et des sœurs de la catégorie de la famille, afin d'en réduire le poids.

Au début des années quatre-vingt-dix, des spécialistes se sont inquiétés de l'émergence de problèmes d'intégration économique et de mobilité parmi les cohortes

d'immigrants des années quatre-vingt¹⁸. Une partie du problème fut attribuée au fait que ces cohortes étaient formées en majorité d'immigrants issus du regroupement familial, qui n'avaient donc pas été recrutés en fonction des besoins réels de l'économie ou de leur capacité à trouver rapidement un emploi. On estimait par exemple que seulement 20 % des immigrants du regroupement familial étaient capables de parler une des langues officielles dès leur arrivée au Canada, contrairement aux indépendants pour lesquels le critère de la connaissance des langues est essentiel.

Le développement de l'économie libérale et de la mondialisation au cours des années quatre-vingt-dix a sans doute permis de réorienter les politiques dans le sens d'une plus grande ouverture aux immigrants indépendants ; parmi ceux-ci une nouvelle catégorie est même née, celle des « gens d'affaire », entrepreneurs et investisseurs étrangers susceptibles de créer une entreprise au Canada et d'offrir au moins un emploi sur place à un résident canadien. Le Canada a également décidé de réduire la part du regroupement familial dans le nombre d'arrivées en exigeant que les parents au Canada puissent prouver qu'ils avaient des revenus réguliers suffisants pour pouvoir « parrainer » un membre de leur famille à l'étranger, mais aussi et surtout la part des réfugiés acceptés. Sur ce plan, le Canada peut se permettre de baisser les chiffres d'acceptation qui restent toujours très élevés notamment par rapport à ceux des pays européens. Le tableau 3 présente l'évolution de la part prise par chacune des catégories d'immigrants depuis 1985.

En résumé, les changements de politique adoptés dans les années quatre-vingt-dix en particulier concordent avec la préoccupation d'un pays qui veut utiliser sa politique d'immigration comme un des mécanismes lui permettant de rencontrer les critères de performance exigés par le nouveau concept de mondialisation de l'économie¹⁹. L'immigrant idéal des années quatre-vingt-dix et deux mille est donc plutôt qualifié, veut travailler, investir ou créer une entreprise au Canada, parle l'anglais ou le français, est financièrement autonome, paie son billet d'avion, son déménagement et son installation lui-même, et n'a pas besoin de l'aide financière de l'État.

Promotion et sélection à l'étranger

Les objectifs ambitieux en matière d'immigration ne pourraient sans doute pas être atteints sans la collaboration du réseau international de bureaux d'immigration canadiens mis en place à l'étranger depuis les années soixante. Ce réseau n'a d'équivalent que les réseaux australien ou américain, et permet de cibler les besoins du pays sur des zones géographiques ou professionnelles précises.

Au cours des années quatre-vingt-dix, ces bureaux à l'étranger ont accru leurs efforts pour recruter de nouveaux travailleurs qualifiés grâce à des programmes ciblés de promotion du Canada axés sur les besoins nationaux et provinciaux. Des centres spécialisés ont été ouverts à Taipei, Dubaï et Londres. Les bureaux existants aux

¹⁸ D.J. De Voretz, « The canadian human capital transfers: the USA and beyond », working paper, series 98-18, Simon Fraser University, Centre for Excellence, Vancouver, 1998.

¹⁹ A. Simmons, « Canadian immigration policy early 1990's: a commentary on Veuglers and Klassen's analysis of the breakdown in the unemployment-immigration linkage », *Canadian Journal of Sociology*, 19-4, 1998, pp. 525-534.

Etats-Unis (New York, Buffalo, Détroit, Los Angeles, Atlanta et Miami) et en Europe de l'Ouest (Londres, Paris, Berlin, Vienne, Moscou) ont été renforcés. Des centres de traitement pour gens d'affaires (qui se spécialisent dans le traitement des demandes de visa d'entrepreneurs et d'investisseurs) ont été créés à Singapour, Hong-Kong, Miami, Paris ou Londres. Des projets pilotes visant à raccourcir le plus possible les délais de traitement des demandes d'immigration ont été lancés à Londres, Varsovie, Manille, Bonn et Hong-Kong. Des outils promotionnels tels que des vidéos, des kiosques à écran tactile dans les foires commerciales et l'envoi de fiches de renseignements aux grandes entreprises sont utilisés de façon stratégique sur les marchés porteurs. Entre 1995 et 1997, le bureau de Paris a, par exemple, organisé six séminaires d'information en France et en Suisse visant à attirer les entrepreneurs. Des slogans publicitaires ont été diffusés en 1997 sur la chaîne M6 et sur la télévision suisse romande. Des quotidiens régionaux ont publié des pages entières de publicité sur le Canada²⁰.

Le bureau canadien des visas de Londres organise chaque année à Sandton, dans la banlieue de la capitale britannique, une véritable foire exposition à l'immigration regroupant toutes les provinces canadiennes. L'édition de 1998, « Emigrate 98 », a connu un succès considérable puisque plus de 20 000 personnes s'y sont rendues en trois jours. L'événement avait été soigneusement préparé : publicité dans les journaux nationaux (*Daily Express*, *Sunday Express*, *World of Property Magazine*, etc.), spots télévisés, brochures envoyées à plus de 100 000 personnes et dans les associations professionnelles... « Emigrate 98 », dont le thème de campagne « votre avenir est-il au Canada ? » était déjà évocateur, organisait des conférences, des réunions d'informations sur les procédures d'obtention d'un visa et avait même invité des classes d'écoliers à participer à des jeux sur le Canada. Pour mieux préparer la nouvelle génération d'immigrants ?

Le pays a désormais mis en place une stratégie globale qui vise à entretenir l'image d'un pays « ouvert », favorable à l'accueil des réfugiés et des immigrants qualifiés. Parmi ces derniers, les travailleurs qualifiés de Hong-Kong, de Chine et de Corée du Sud sont particulièrement nombreux et recherchent la simplification des procédures administratives. Suite à une campagne de promotion menée entre 1992 et 1997 par le Québec et l'Alberta, des centaines de fermiers suisses, incapables de développer leurs activités faute de pouvoir acheter de nouvelles terres, ont vendu leur ferme pour s'installer au Canada. Les investisseurs du Moyen-Orient, d'Asie ou d'Afrique sont attirés par la rapidité du processus de naturalisation (seulement trois ans) ou par la qualité du système universitaire pour leurs enfants.

Performance comparée d'immigrants de la catégorie de la famille et d'immigrants indépendants sur le marché du travail

Peu de recherches ont été faites sur l'impact de l'immigration qualifiée sur l'économie du pays d'arrivée, la plupart des études se référant à l'impact de l'immigration non qualifiée. Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration a récemment évalué que « l'immigration de travailleurs qualifiés et d'investisseurs étrangers a été bénéfique pour l'économie et la création d'emplois au Canada ». Les données qui figurent dans un rapport

²⁰ Notamment *Nice-Matin*, *Le Progrès*, *Midi-Libre*, *La Tribune de Genève*.

gouvernemental de 1994 sont tirées d'une série de tableaux complés à partir de la Banque de données sur les immigrants (BDIM)²¹. La BDIM est composée des déclarations d'impôt jumelées aux visas d'immigration de tous les immigrants arrivés au Canada pendant la période 1980-1994.

Le fichier inclut 45 % d'immigrants âgés de plus de 16 ans et de moins de 60 ans. Le déclarant immigrant constitue l'unité d'analyse. Cet ensemble de données constitue le plus important fichier sur le devenir économique des immigrants au Canada : on y trouve entre autres leurs revenus liés au travail et autres sources de revenu, leur lieu de résidence et le montant de leurs prestations d'allocations de chômage ; toutes les données sont classées par tranche d'âge ou par sexe.

L'objectif principal du programme de promotion d'immigrants « indépendants » consiste à améliorer la productivité du pays, en choisissant des personnes qualifiées susceptibles de gagner plus que le revenu moyen national et de payer plus d'impôts tout en étant moins susceptibles de faire appel à l'aide sociale : « le Canada a besoin d'immigrants entreprenants avec un bon niveau d'instruction et capables de s'ajuster rapidement dans un marché du travail en pleine mutation. Les changements proposés cherchent à améliorer les connaissances, la flexibilité et la diversité culturelle de la force de travail canadienne afin que celle-ci puisse répondre parfaitement aux exigences de l'économie mondiale future »²².

En 1981, le revenu moyen des immigrants indépendants était de 40 962 dollars par année. En 1994, il était de 45 324 dollars. Au cours de la même période, les revenus d'emploi des immigrants de la catégorie de la famille qui avaient obtenu le droit d'établissement en 1981 et en 1994 étaient respectivement de 16 584 dollars et de 14 495 dollars. Les gains des immigrants indépendants étaient de deux fois et demie à trois fois supérieurs à ceux des autres immigrants. Ces chiffres démontrent à la fois la rapidité d'insertion des immigrants indépendants arrivant au Canada et leur contribution positive à l'économie du pays. Les immigrants indépendants doivent contribuer à équilibrer favorablement la balance entre les « gains productifs » et les « contributions sociales » généralement accordées aux réfugiés ou aux familles d'immigrés acceptées pour motif humanitaire²³.

Pour le niveau d'instruction, les qualifications des immigrants sélectionnés par le Canada sont toujours nettement supérieures aux qualifications d'immigrants acceptés dans le cadre d'une réunification familiale. En 1988, 58 % des immigrants indépendants acceptés par le Canada avaient un diplôme universitaire contre 14 % des membres de la catégorie de la famille. En 1999, 84 % des immigrants indépendants acceptés par le Canada avaient au moins un diplôme d'études supérieures alors que seuls 17 % des migrants de la

²¹ Compte-rendu de la Division de l'analyse et des recherches économiques et démographiques, ministère Emploi et Immigration Canada, Ottawa, novembre 1994.

²² Extrait du communiqué « Vers le XXI^{ème} siècle », préparé par Citoyenneté et Immigration Canada, Ottawa, 1995.

²³ Le même constat a été fait aux Etats-Unis (*The Economist*, 16 mars 1996). Après cinq ans de résidence, les immigrants qualifiés vivent moins de l'aide sociale et paient plus d'impôts sur le revenu que la moyenne des Américains. En Europe, la Suède a réalisé une étude sur le même thème en 1998 et est arrivée à la même conclusion (« Immigration costs: the fewer you select, the more you pay », ministère suédois des Finances).

catégorie familiale avaient dépassé le niveau du secondaire²⁴.

Devant ce succès, la tendance au Canada est d'accroître encore le pourcentage des immigrants indépendants tout en maintenant le taux d'acceptation (difficilement maîtrisable) des membres de la catégorie de la famille et celui, plus élevé qu'ailleurs, du taux d'acceptation des réfugiés. Sur les 236 000 immigrants de toutes origines reçus en 2000, 70 % étaient titulaires d'au moins un diplôme d'enseignement supérieur. Le but est de limiter la concurrence sur le marché du travail non qualifié entre nationaux non diplômés et nouveaux arrivants mais aussi d'alléger le coût supporté par l'aide sociale en faveur des réfugiés.

La compétition est cependant rude entre le Canada, les Etats-Unis, l'Australie ou les pays européens pour attirer les migrants ayant des qualifications très recherchées. Une des mesures d'incitation les plus courantes consiste à favoriser l'accès à la naturalisation, accordée après quelques années de résidence. L'acquisition d'un passeport canadien ou américain reste en effet très attractif pour des ressortissants de pays politiquement instables. De ce point de vue, on peut expliquer le refus du Canada d'allonger à cinq ans (au lieu de trois) la période de probation exigée avant de demander la naturalisation, par la concurrence directe des Etats-Unis : si ces derniers attirent toujours les meilleurs spécialistes, la naturalisation américaine est en effet plus longue (cinq ans) et un peu plus difficile à obtenir.

Une autre mesure d'incitation est l'octroi de permis de travail aux conjoints de fait de travailleurs étrangers. Les politiques de regroupement familial menées en Europe et en Amérique du Nord datent pour l'essentiel du début des années soixante-dix et ne concernaient que les couples mariés traditionnels. De nombreux travailleurs spécialisés dans le monde aimeraient bien s'expatrier mais font face à des difficultés lorsqu'il s'agit de faire venir leur conjoint non marié et l'autoriser à travailler.

Pour se distinguer de pays réputés fermés comme l'Allemagne, le Japon ou la Suisse, le Canada a adopté un programme pilote en octobre 1998, qui facilite les conditions d'obtention du visa pour les travailleurs qualifiés étrangers ainsi que leur conjoint de fait et devrait donc convaincre les migrants potentiels d'aller œuvrer au Canada plutôt qu'ailleurs. Mais d'autres pays sont désormais en compétition : après une période de fermeture qui a exclu la France du marché mondial de l'immigration qualifiée (1993-1997), la législation sur l'immigration adoptée en France en 1997 et celle sur le statut des couples non mariés de 1998 permet désormais le regroupement familial sous toutes ses formes et l'accès du conjoint étranger à un permis de travail. Cette logique de concurrence ou de convergence entre pays d'arrivée est en plein essor mais on peut constater que c'est l'individu, maître de sa décision de choisir un pays par rapport à un autre, qui en sort finalement gagnant.

²⁴ Citoyenneté et Immigration Canada, 1999.

L'IMMIGRATION ET LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

L'immigration est un domaine de compétence partagé entre le gouvernement fédéral et les provinces, avec cependant une prépondérance du fédéral. La loi sur l'immigration autorise le ministre fédéral à conclure des ententes individuelles avec les provinces sur la politique et les programmes de sélection des immigrants indépendants. Le ministre fédéral est tenu de consulter les provinces sur le plan annuel d'immigration et de s'assurer qu'il est conforme aux ententes déjà signées entre les autorités fédérales et provinciales.

L'impact du programme d'immigration n'a cependant pas les mêmes effets dans toutes les régions : 95 % des nouveaux arrivants s'installent en Ontario, en Colombie-Britannique, au Québec ou en Alberta. Des accords ont été conclus avec huit provinces mais l'accord Canada-Québec de 1991 est celui dont la portée est la plus importante. Le Manitoba, la Colombie-Britannique, le Saskatchewan ont demandé en 1998 le transfert chez eux des programmes d'établissement et ont créé des structures pour sélectionner certains travailleurs qualifiés à l'étranger, mais aucune autre province n'a voulu ou pu mettre en place un système de sélection de nouveaux immigrants aussi complet et ambitieux que celui du Québec.

Les politiques d'immigration et d'intégration au Québec

Depuis 1966, le Québec peut définir sa propre politique d'immigration en ce qui concerne le recrutement de ses travailleurs qualifiés. Si le Canada privilégie le développement du marché du travail et le niveau d'instruction des nouveaux arrivants, le Québec a des objectifs et des zones de recrutement sensiblement différents. Étant donné le caractère relativement limité de la population du Québec dans le contexte nord-américain, l'immigration est perçue d'une part comme un moyen d'augmenter une population touchée par un des taux de natalité parmi les plus faibles des pays de l'OCDE, d'autre part comme un moyen de développer son économie et d'assurer sa sécurité linguistique et culturelle. Mais ces objectifs ne sont pas simples à atteindre et ne peuvent être réalisés que si une majorité des nouveaux immigrants acceptent de s'intégrer dans une communauté francophone et non pas anglophone.

En termes numériques, l'objectif du Québec est de recevoir 25 % des 250 000 nouveaux immigrants acceptés chaque année dans tout le Canada, dont 50 % devront être francophones avant leur arrivée, afin de réduire les coûts liés à l'apprentissage obligatoire du français. L'objectif de 25 % n'a cependant jamais été atteint durant les dix dernières années, la part du Québec au sein du Canada déclinant peu à peu (voir le tableau 4).

Contrairement au reste du Canada, le Québec axe sa politique d'immigration sur des critères culturels plutôt qu'économiques. Pour parvenir à ses objectifs annuels, le Québec doit donc favoriser l'immigration de francophones même si ces derniers n'ont pas forcément les qualifications professionnelles recherchées. On notera toutefois que la définition d'une politique d'immigration locale distincte par ses objectifs culturels ou économiques de la politique d'immigration nationale, est possible et ne présente pas de

problèmes particuliers, dans la mesure où les politiques menées au niveau local et national vont dans le même sens (ouverture ou fermeture à l'immigration).

Le tournant des années quatre-vingt-dix

Depuis l'entente Canada-Québec de 1978 (Couture-Cullen), les objectifs du Québec sont clairement explicités : l'établissement de ressortissants étrangers doit contribuer à l'enrichissement socioculturel du Québec compte tenu de sa spécificité francophone, et les candidats, être sélectionnés en fonction de leur intégration rapide et durable dans la société. Anctil identifie un parallélisme constant au cours des années soixante-dix et quatre-vingt entre les législations linguistiques et les revendications en matière de contrôle de l'immigration²⁵. La consolidation des pouvoirs du Québec en matière d'immigration et d'intégration fait partie d'une politique volontariste d'affirmation de l'identité francophone.

En 1981, un premier plan d'action, « Autant de façons d'être un Québécois », fut adopté en vue d'intervenir sur l'accès à la fonction publique, l'amélioration de l'accueil aux nouveaux arrivants, l'apprentissage de la langue française et l'information concernant les services publics disponibles. On y soulignait l'importance de sensibiliser la population québécoise sur l'apport positif des immigrants pour la société. L'entente Couture-Cullen a permis au Québec d'établir ses propres critères de sélection des immigrants indépendants et de fixer les normes financières auxquelles seraient soumises les personnes souhaitant parrainer un membre de leur famille²⁶. Les réfugiés ont également fait l'objet de directives administratives et le Québec a reçu l'autorisation d'accorder des « certificats de sélection » pour motif humanitaire. Le ministère québécois de l'Immigration et des Communautés culturelles entretient, comme le gouvernement fédéral, une présence permanente à l'étranger sous la forme de bureaux d'immigration.

Jusqu'en 1985, le Québec pratiquait une politique plutôt restrictive liée à une conjoncture économique difficile (et un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale). Après 1985, alors que le chômage restait élevé (autour de 10 %) il a pourtant décidé d'ouvrir largement ses portes, reconnaissant que l'immigration pouvait et devait contribuer à sa vitalité économique et démographique. Alors que de 1981 à 1985 18 000 immigrants annuels avaient été admis, la moyenne annuelle s'est élevée ensuite à 29 000 entre 1985 et 1995, puis à plus de 40 000 entre 1995 et 2000.

Deux événements marquèrent le début des années quatre-vingt-dix : la publication en décembre 1990 d'un « Enoncé gouvernemental de politique en matière d'immigration et d'intégration » et d'un plan d'immigration concerté, et la signature d'une nouvelle entente Canada-Québec sur l'immigration (dite entente Gagnon-Tremblay/McDougall) qui consolidait les pouvoirs de sélection du Québec en matière de recrutement des immigrants et de leur établissement.

²⁵ P. Anctil, « La trajectoire interculturelle du Québec : la société distincte vue à travers le prisme de l'immigration », in *Langues, cultures et valeurs à l'aube du XXI^{ème} siècle*, International Council for Canadian Study, Carleton University Press, 1996.

²⁶ Un système de points similaire à celui du Canada a été mis en place. Les facteurs de la connaissance du français, de l'adaptabilité et de l'expérience professionnelle sont ceux qui ont le plus grand coefficient.

L'Énoncé gouvernemental souhaitait que l'immigration contribue directement au développement du Québec en insistant sur la nécessité de l'apprentissage du français et l'ouverture de la société québécoise traditionnelle aux influences culturelles diverses issues de l'immigration. Le multiculturalisme, comme dans le reste du Canada, était encensé mais, au Québec, il ne devait pas remettre en cause le processus de francisation des nouveaux arrivants. L'entente Gagnon-Tremblay/McDougall de 1991 consacra la compétence exclusive des pouvoirs publics québécois sur la sélection, l'intégration socioculturelle des immigrants avec compensation financière du gouvernement fédéral, le Canada demeurant le responsable des admissions (délivrance des visas et permis de séjour) et des demandes d'asile et de regroupement familial.

Le Québec a peu à peu revu ses critères de sélection à la fin des années quatre-vingt-dix, en insistant désormais davantage sur les connaissances professionnelles et linguistiques, et tenté d'augmenter ses objectifs annuels. Sa marge de manœuvre reste cependant limitée par le fait qu'il ne contrôle qu'une partie de l'immigration (celle des travailleurs indépendants). Pour atteindre ses objectifs ambitieux, des campagnes de recrutement ont été menées en Europe (France, Belgique, Suisse, Roumanie), en Afrique (Maghreb, Afrique francophone) ou ailleurs (Vietnam, Liban, Syrie, etc.) notamment avec l'appui de bureaux d'immigration québécois disséminés dans le monde. Chaque bureau (Paris, Bruxelles, New York, Mexico, Hong-Kong, Abidjan, Damas, Rabat) couvre ainsi une zone géographique spécifique et est implanté à l'intérieur ou à proximité de bassins de recrutement de population francophone. Le Plan stratégique établi par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) en 2001 a défini onze orientations stratégiques pour les années 2001-2004. Il s'agit notamment d'augmenter les volumes d'admission de 40 000 nouveaux immigrants par an à 50 000 en 2004 et la proportion d'immigrants francophones (qui connaissent le français avant d'arriver au Québec) de 44 % du total à plus de 52 % en 2004. Les politiques de francisation et d'intégration socio-économique vont être renforcées en tenant compte du profil de clientèle propre à chaque région d'origine. L'accès à certains corps professionnels va être simplifié et le multiculturalisme est encensé (comme dans le reste du Canada) par des programmes de participation civique comme « le mois de l'histoire des noirs » ou « la journée pour l'élimination de la discrimination raciale ». Les Québécois sont plutôt réceptifs au discours d'ouverture : selon une étude faite par le cabinet indépendant Ekos en décembre 2000, 70 % d'entre eux considèrent que le nombre d'immigrants au Canada « n'est pas trop élevé », contre 57 % pour l'ensemble des Canadiens.

Le défi de l'identité culturelle du Québec

La diversification des caractéristiques des immigrants en termes de provenance géographique et de langue maternelle est confirmée par des données statistiques récentes²⁷. La distance sociale et culturelle entre la société d'origine et celle du Québec

²⁷ Jean Renaud, directeur du Centre d'études ethniques de l'université de Montréal, a publié plusieurs études sur ce thème dont : J. Renaud, S. Desrosiers, A. Carpentier, *Trois années d'établissement d'immigrants admis au Québec : portraits d'un consensus*, ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, coll. Etudes et recherches, n° 5, Montréal, 1993 ; J. Renaud, V. Piche, L. Gingras, « Comparative immigrants economic integration », in S. Halli et L. Driedger (eds), *Immigrant Canada*, University of Toronto Press, chapitre 10, 1998.

s'accroît. La hausse du niveau de scolarité des immigrants a des incidences sur les exigences en matière de maîtrise de la langue française et en ce qui a trait à leurs aspirations sur le marché du travail. Parallèlement, un bilan du Comité interministériel sur la situation de la langue française au Québec datant de 1998 apporte des nuances sur le chemin parcouru en matière d'intégration linguistique des immigrants depuis l'adoption de la loi dite « 101 » qui oblige les nouveaux immigrants à inscrire leurs enfants dans des écoles francophones.

L'ensemble des recherches réalisées entre 1990 et 1999 confirme des acquis indéniables dans le domaine de l'intégration des nouveaux arrivants : le rapport de ceux qui restent définitivement par rapport à ceux qui quittent le Québec s'est nettement amélioré à la fin des années quatre-vingt-dix. En 1995, il a ainsi atteint 77 % pour un taux de 60 % entre 1946 et 1971. La réussite économique des immigrants en provenance d'Europe est confirmée par des rapports successifs mais les cohortes les plus récentes, celles arrivées après 1980, semblent avoir plus de difficultés à s'intégrer dans le tissu économique. En revanche la proportion des immigrants qui parlent le français est de plus en plus forte, les plus récemment arrivés choisissant désormais de communiquer dans cette langue plutôt qu'en anglais.

Sur le plan linguistique, le défi consiste à faire progresser le français comme langue incontournable dans l'administration québécoise et le monde du travail. Si les nouveaux arrivants manifestent clairement le désir d'apprendre et de vivre en français, la situation apparaît plus difficile à Montréal, ville qui attire 60 % de l'immigration totale au Québec, et qui est peuplée en son centre (sur l'île) en majorité d'allophones et d'anglophones. Mais de nombreux spécialistes restent optimistes en ce qui concerne la place du français à Montréal : la classe moyenne francophone a quitté la ville pour s'installer en banlieue au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix en raison des difficultés économiques, et on assiste depuis deux ans à un redressement sensible de l'économie montréalaise qui devrait en inciter de nombreux à revenir vivre en ville.

La structuration actuelle des services d'intégration linguistique force souvent le choix entre une démarche ponctuelle de francisation (apprendre le français comme deuxième langue après l'anglais) et une démarche d'insertion à plus long terme (vivre essentiellement en français). Les services d'intégration au Québec choisissent désormais de privilégier l'apprentissage du français par l'ascension sociale. En liant les services de francisation aux différents parcours d'insertion du migrant, des liens plus étroits prennent forme entre les services de francisation, les réseaux et les milieux francophones.

L'irruption généralisée de la diversité dans la société québécoise, les tensions ethniques dans certains quartiers de Montréal, la forte demande de prestations sociales des immigrants les plus pauvres provoquent aussi des sentiments mitigés chez certains québécois d'origine. Une partie de l'électorat du Parti québécois reste rétive au brassage culturel et ethnique du Québec, craignant à terme pour la survie d'une identité française traditionnelle. Mais dans l'ensemble, la société québécoise semble de plus en plus sûre d'elle-même et reconnaît davantage les mérites de la diversité. L'éventail élargi des origines nationales et ethniques des nouveaux arrivants a bouleversé les structures traditionnelles liées à la religion ou à la langue. Le contrat moral et la conception de la place de l'immigration en général se retrouvent désormais centrés sur la « citoyenneté québécoise » et non plus sur la dimension linguistique. Il s'agit pour le Québec de développer, en français, un espace de citoyenneté qui intègre la réalité du pluralisme québécois sous toutes les dimensions de sa vie collective sociale, économique et politique.

En ce sens, faute d'un Etat souverain, la politique québécoise superpose citoyenneté et résidence, ne mettant pas en cause le rapport à l'Etat, et participe à un processus de construction nationale autour de la définition d'une identité collective. Cette politique vise aussi, comme en France, un renforcement de la cohésion sociale (lutte contre la précarité) et met en avant une fonction éducative de l'immigration et de l'intégration, la fonction de l'école étant de devenir le lieu d'apprentissage principal de la citoyenneté.

LE DÉBAT SUR L'IMMIGRATION AU CANADA : PRÉPARER LE XXI^{ÈME} SIÈCLE

Les migrations ont toujours joué un rôle important dans le développement économique, politique et social des sociétés d'arrivée et leur augmentation a toujours accompagné l'enrichissement d'un pays. Pour des pays comme la France, le Royaume-Uni ou le Canada, l'immigration économique des années cinquante et soixante a été un élément important pour la croissance économique de l'après-guerre et les migrants ont, de manière générale, contribué positivement à la vie sociale et culturelle de ces pays. En fait, si l'impact économique des migrations n'était pas aussi positif, l'Acte unique européen de 1985 et les accords de l'Aléna (Etats-Unis, Canada, Mexique) de 1994 visant à assurer le libre mouvement des personnes à l'intérieur de la même zone géographique n'auraient sans doute pas été signés.

Il est désormais acquis que l'immigration favorise l'expansion du marché, en augmentant le nombre des consommateurs, en favorisant l'investissement productif et en contribuant au développement de nouvelles technologies dans le transport et les communications par exemple. Selon une étude récente faite pour l'Allemagne, le flux de 3,8 millions de migrants entre 1988 et 1991 aurait accru le produit national brut de 3,5 % sur cette période et créé plus d'un million d'emplois supplémentaires²⁸.

La mondialisation des échanges humains s'est développée à partir des années quatre-vingt sous l'impulsion de trois facteurs : l'extension de l'économie libérale dans le monde, la mobilité accrue du capital et la restructuration de la production sur des bases géographiques, sectorielles et organisationnelles. Pour de nombreux économistes, les flux migratoires augmenteront au fur et à mesure que la mondialisation progressera²⁹. La migration toucherait de plus en plus de personnes et deviendrait un facteur social normal dans la vie d'un individu. Il est encore trop tôt pour constater une évolution différente mais le processus de mondialisation ne devrait pas être affecté durablement par les événements du 11 septembre 2001 et le ralentissement économique en cours, même si les modalités de sélection des nouveaux immigrants évolueront sans doute.

²⁸ Sources : Minister für Gesundheit und soziale, Nordrhein-Westphalien, Dusseldorf, 1996 et OCDE, Paris, 1997.

²⁹ H. Pellerin, « Global restructuring in the world economy and migration: the globalization of migration dynamics », Canadian Institute of International Affairs, Volume XLVIII, Ottawa, printemps 1993, pp. 240-254.

Si le processus de mondialisation favorise la migration, elle change aussi sa dynamique de deux façons : en la régionalisant et en la socialisant³⁰. Durant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, la régionalisation a été la stratégie économique de la plupart des pays industrialisés : Union européenne, Aléna, Mercosur, CEI, Apec, etc. Les groupements régionaux se sont structurés autour d'un « centre », pôle économique et financier qui draine et redistribue les richesses aux régions ou pays périphériques de sa zone d'influence. Le phénomène aurait provoqué le développement de migrations intra-régionales au sein d'un même bloc³¹. Certains de ces flux sont bien connus : Mexicains aux Etats-Unis, Maghrébins en Europe, Philippins et Chinois à Singapour ou Hong-Kong. Inversement, il existe des flux migratoires de plus en plus réguliers venus du centre vers la périphérie, notamment pour y développer l'expertise technique. Cette dynamique migratoire à l'intérieur d'une zone régionale regroupant plusieurs Etats rencontre les critères d'une stratégie économique globalisante : profiter d'une variété de ressources disponibles dans la région (travailleurs qualifiés ou non qualifiés, infrastructures, terres agricoles, ressources naturelles).

Dans ce contexte, les politiques d'immigration mises en place par les Etats-nations ont une certaine importance dans le processus de globalisation : plus le centre régional favorise l'ouverture de ses frontières aux étrangers venus de la périphérie, plus son influence politico-économique grandit sur sa zone d'influence. Ainsi l'ouverture du Canada et des Etats-Unis à l'immigration au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix a facilité le lien économique et politique de l'Amérique du Nord sur les zones périphériques de l'Amérique du Sud et du Pacifique. Au contraire, les pays de l'Union européenne ont adopté au cours de la même période des politiques de fermeture à l'immigration qui ont limité leur capacité d'influence politique à la périphérie de leur zone (notamment en Bosnie et au Moyen-Orient).

Pour éviter une situation de concurrence qui pourrait s'avérer négative pour les régions les moins développées, la coopération entre blocs régionaux en matière de gestion des flux migratoires devient utile, mais cette coopération devrait se faire dans le sens de l'ouverture des frontières plutôt que dans celui de la fermeture. De manière générale, l'ouverture des frontières à la libre circulation des personnes, telle qu'elle se pratiquait au XIX^{ème} siècle, favorise plutôt les retours, les seconds départs et les migrations transitaires plutôt que les migrations permanentes.

Le processus de mondialisation favorise également la socialisation de la migration, notion qui replace l'individu au cœur de la problématique et qui viendrait de la résistance des migrants à ne pas être traités comme de simples facteurs de production au service de pays industrialisés. Dans ce schéma, les individus décident de partir, de s'installer ou de repartir en fonction de leurs intérêts personnels (par exemple un regroupement familial, un lien communautaire, une formation). La socialisation de la migration implique la formation de réseaux transnationaux structurés qui ont la faculté de s'autosatisfaire et à générer des richesses par leur propre savoir-faire. Ainsi, de plus en plus de migrants venus de zones défavorisées envisagent de créer leur propre entreprise une fois arrivés dans leur pays de destination, notamment pour garder une certaine indépendance vis-à-vis des structures dudit pays. Les réseaux sociaux deviennent un facteur de premier ordre dans la migration moderne. Le Haut commissariat pour les réfugiés en a distingué

³⁰ *Id.* pp. 246-248.

³¹ J. H. Mittelman, « Global restructuring of production and migration », note présentée à la conférence « Changing world order and the United Nations system », Yokohama, 24-27 mars 1992.

au moins deux sortes : le réseau des réfugiés et demandeurs d'asile spontanés qui rassemble essentiellement les migrants pauvres venus de régions périphériques vers le centre, et les réseaux de travailleurs qualifiés, venus essentiellement de la classe moyenne de la périphérie vers le centre et du centre vers la périphérie³².

Dans ces conditions se pose, pour le migrant, le choix crucial du pays d'arrivée qui offrira les meilleures perspectives. Le Canada, l'Australie et la Suède tentent, par exemple, de négocier un « contrat moral » entre leurs immigrants et leurs citoyens. Ce contrat moral prévoit que l'immigration doit être contrôlée mais permise sans entraves à un nombre de plus en plus large d'individus sélectionnés sur la base de critères nationaux bien définis : regroupement familial, asile, formation, éducation, compétences linguistiques, capital d'investissement. Il ne s'agit donc pas d'une politique aveugle qui consisterait à ouvrir les frontières d'un Etat à tous les migrants du monde mais d'une politique différente qui prend en compte la donnée individuelle de la migration.

La dynamique du discours politique actuel au Canada

La loi sur l'immigration de 1978 énonçait des objectifs dans différents domaines pouvant participer à la « création d'une nation ». Les décideurs politiques considéraient – et considèrent toujours – l'immigration comme un moyen de construire le pays autour d'une identité collective forte, multiculturelle et ouverte sur le monde. Les différentes déclarations des ministres de l'Immigration prononcées au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont sans cesse voulu rappeler ces objectifs auprès d'une opinion publique plutôt favorable mais aussi circonspecte sur les « bienfaits » à court terme de l'immigration. Le discours politique reconnaît explicitement le concept de « l'édification d'une nation » comme l'infrastructure de la politique d'immigration, terme repris par le ministre Sergio Marchi dans son discours au parlement en 1994 puis en 1996, qui définit ce concept comme « un processus historique englobant le développement de nos valeurs, de notre diversité culturelle, la dynamique économique régionale du Canada ». Les valeurs nationales incluent également « les valeurs humanitaires d'accueil et de générosité qui nous caractérisent ». La ministre de l'Immigration Lucienne Robillard justifiait ainsi le 24 octobre 1997 devant la chambre des Communes son plan quinquennal visant à améliorer la sécurité juridique des immigrants : « au Canada, l'immigration a toujours contribué au renforcement de l'économie et à l'épanouissement de la vie sociale. En plus de leurs rêves et de leurs espérances, les immigrants apportent dans leurs bagages une riche expérience humaine, des compétences, un esprit d'initiative et surtout la volonté d'édifier ici, avec nous, un meilleur avenir au Canada pour notre mieux-être collectif et celui de nos enfants ».

Le capital d'investissement et la création d'emplois tiennent cependant une place plus importante dans les discours politiques de ces dernières années. Dans le plan prévisionnel de 1997 établi par Citoyenneté et Immigration Canada, la ministre Robillard déclarait : « je pense que les données et les études parlent d'elles-mêmes. Les immigrants investisseurs ont injecté près de 606 millions de dollars en capitaux d'investissement dans notre pays en 1996. Je sais que nous avons tous entendu dire que les immigrants enlèvent du travail aux Canadiens. C'est un mythe que nous devons abandonner. Les

³² Sources : UNHCR, Genève, Rapport 1998.

faits prouvent le contraire. Les immigrants créent au moins autant d'opportunités de travail qu'ils en prennent. »

La possibilité que l'immigration aide à atteindre les objectifs commerciaux du pays est reconnue par la loi de 1978. Tous les discours politiques officiels récents insistent sur le fait que l'immigration favorise le commerce et les échanges internationaux : « les immigrants et les nouveaux arrivants permettent au Canada de mieux pénétrer les marchés mondiaux et de développer des liens partout dans le monde » déclarait encore Lucienne Robillard dans le plan de 1997. De fait, l'ouverture du pays aux immigrants du monde entier a accru la présence canadienne dans les milieux d'affaires internationaux. Deux études récentes ont évalué l'ampleur et les effets des niveaux d'immigration sur les échanges commerciaux du pays. Gould a utilisé les données du Bureau du commerce américain et a constaté un lien fort entre immigration et commerce international³³. Head et Ries ont utilisé des données de source canadienne et sont parvenus à la même conclusion³⁴. Par exemple, l'immigration importante provenant de Hong-Kong et de Chine a accru les échanges entre le Canada et la Chine de plus de 100 % entre 1997 et 1999. La Chine est devenue le deuxième partenaire économique de la Colombie-Britannique (après les Etats-Unis) à la fin des années quatre-vingt-dix sous l'impulsion d'une communauté forte de 300 000 personnes. Inversement, les relations commerciales entre la Corée du Sud et le Canada ont connu une expansion plus modérée alors que l'immigration sud-coréenne vers le Canada est restée faible.

L'objectif historique de la politique canadienne d'immigration d'assurer un bassin adéquat de main-d'œuvre pour l'avenir demeure important, notamment si l'on considère le faible taux de natalité et le vieillissement de la population. Dans le plan quinquennal 1997-2002, il est mentionné que « les études actuelles démontrent que les immigrants forment environ la moitié de l'accroissement de la main-d'œuvre du pays ». Cette contribution devrait augmenter considérablement au cours de la prochaine décennie. La ministre Robillard ajoutait en 1998 que « la contribution économique, sociale et culturelle des immigrants est toujours vitale pour l'avenir de notre pays et le sera davantage dans les années à venir, surtout à cause du vieillissement des populations qui se manifeste dans tous les pays du G7 »³⁵.

Finalement les discours politiques officiels justifient les niveaux d'immigration actuels et à venir en mettant l'accent sur les bénéfices économiques mais en jouant la prudence sur la capacité d'absorption et les coûts afférents au programme. De nombreux spécialistes ont remis en cause cette vision un peu idéalisée du modèle canadien en insistant sur le fait que les politiques ne parlaient pas beaucoup des effets nuls ou négatifs de l'immigration³⁶. Selon le Conseil économique du Canada (1991), l'admission de 100 000

³³ D. Gould, « Immigration links to the home country: empirical implications for U.S. bilateral trade flows », *The Review of Economics and Statistics* 76, n°2, 1994.

³⁴ K. Head, J. Ries, D. Wagner, « Immigrants and the trade of provinces », working paper, university of British Columbia, décembre 1998.

³⁵ *Globe and Mail*, 21 septembre 1998.

³⁶ G. Borjas, « Assimilation, changes in cohort quality and the earnings of immigrants », *Journal of Labor Economics*, 3, 4, Chicago, 1985, pp. 463-489. Voir aussi Borjas et Ramey, « Time series evidence on the source of trends in wage inequality », *The American Economic Review*, 84, 2, New York, 1989, pp. 10-16 et B. Chiswick, « Is the new immigration less skilled than the old? », *Journal of Labor Economics*, 4, 2, 1986, pp. 168-192. A. Richmond, « Immigrant adaptation in a post-industrial society », Center for Les Etudes du CERI – n°80 - octobre 2001

immigrants annuels serait responsable de l'augmentation de la production *per capita* dans une proportion d'1 % mais cela s'expliquerait par le fait que le Canada favorise de plus en plus l'immigration de travailleurs qualifiés au détriment des réfugiés et immigrants familiaux. Autrement dit, la production de richesse induite par une immigration importante ne serait constatée que si cette immigration a un niveau de préparation professionnelle et d'études supérieur à la moyenne nationale.

D'autres critiques sont émises concernant la mauvaise répartition de l'immigration dans le pays, alors qu'elle est supposée (loi de 1978) « favoriser la prospérité dans toutes les régions du Canada ». Les politiques ont écarté toute idée de forcer un nouvel arrivant à s'installer dans une région plutôt qu'une autre, au motif notamment que la Charte des droits et des libertés reconnaît le droit à tous les résidents nationaux ou étrangers de s'installer là où ils le souhaitent. Ainsi l'immigration récente a tendance à se concentrer dans les grandes villes qui en bénéficient largement alors que les campagnes reçoivent très peu de nouveaux arrivants et commencent à se dépeupler.

Plusieurs études ont par exemple été faites au Canada sur les migrations transitaires intérieures³⁷. Bruce Newfold, de l'université d'Illinois, a utilisé les données du recensement national canadien de 1986 afin de mieux calculer le volume et le mécanisme des migrations interprovinciales des immigrants et des Canadiens nés à l'étranger. L'échantillon retenu par Newfold comprenait essentiellement de nouveaux immigrants âgés de 20 à 64 ans, ayant changé de province de résidence au moins une fois depuis les trois dernières années.

Newfold a notamment constaté que les individus nés à l'étranger étaient généralement plus mobiles que les individus nés au Canada et qu'ils choisissaient plutôt d'aller vivre en Ontario (cœur de la vie économique du pays) après être arrivés et avoir séjourné ailleurs. Il a identifié sept variables qui jouent un rôle important dans la décision du migrant de poursuivre son parcours migratoire à l'intérieur d'un pays : le revenu moyen par habitant plus élevé que la moyenne nationale, le taux de création d'emploi plus élevé que la moyenne nationale, le taux de perte d'emploi moins élevé que la moyenne nationale, le climat moins rigoureux, la proximité culturelle (présence d'une communauté culturelle importante), le coût du transport (l'éloignement de la destination projetée par rapport à la région de résidence actuelle), la densité de la population locale (l'insertion dans la vie locale semble plus facile dans une grande ville ou une région très peuplée que dans une zone rurale peu peuplée).

Enfin, la plus grande crainte des sceptiques est sans doute liée aux dangers que représente l'immigration massive à l'égard de l'unité du pays, la stratification sociale et les conflits ethniques. Le discours politique indique que l'immigration au XXI^{ème} siècle sera planifiée en vue d'enrichir et de renforcer le tissu culturel et social du Canada, en tenant compte du caractère fédéral et bilingue du pays et que la « diversité culturelle » est une

Migration Studies, New York, 1981, pp. 298-319 (chapitre « Global trends on migration ») ; J.T. Samuel, « Visible minorities in Canada, contributions to demography », Paper for Population Research Laboratory, Edmonton University Press, Edmonton, 1987. C. Hohn, « Population policies in advanced societies: pronatalist and migration strategies », *European Journal of Population* (3), London, 1987, pp. 459-481 ; A. Richmond, « Aspects of absorption and adaptation of immigrants », note pour le ministère de l'Emploi, Ottawa, 1974 ; « Immigration and unemployment in Canada and Australia », *International Journal of Comparative Sociology* (25) (3-4), pp. 243-255.

³⁷ B. K. Newfold, « Internal Migration of the Foreign-Born in Canada », I.M.R. vol 29, été 1995, New York, pp. 729-745; pour les Etats-Unis, voir B. Rogers, « The internal migration and spatial redistribution of the foreign-born in the United States 1965-1970 and 1975-1980 », I.M.R. vol. 4, pp. 1342-1369.

valeur nationale ; mais certains évoquent des tensions ethniques liées aux changements importants de la composition raciale du pays ainsi que des conflits sociaux liés à la compétition de plus en plus vive pour trouver et garder un emploi. Les grandes villes canadiennes (Toronto, Montréal, Vancouver) présentent désormais un visage multiculturel et multilinguistique de plus en plus marqué et se distinguent des petites villes à dominante européenne. Si la violence ethnique au Canada n'a rien de comparable à celle qui peut exister aux États-Unis, il existe désormais des craintes que les tensions conduisent les familles blanches à fuir les grandes cités au profit des petits centres urbains. En réalité, ces craintes n'ont pas paru être justifiées jusqu'à présent : contrairement à leurs homologues du pays voisin, les pouvoirs publics canadiens ont massivement investi dans l'amélioration des transports et de la qualité de vie dans le cœur des grandes villes et les populations d'origine européenne y sont restées majoritaires.

Les problèmes spécifiques au Canada

Dans un contexte mondialisé, on peut discuter de la question de savoir où s'arrêtent les tendances internationales et où commencent les tendances nationales. Pour préparer les plans prévisionnels d'immigration pour le début du XXI^{ème} siècle, plusieurs tendances d'ordre économique et social ont cependant été identifiées par le ministère Citoyenneté et Immigration dans son rapport prévisionnel de 1999. Certaines d'entre elles sont propres à tous les pays industrialisés, d'autres sont spécifiquement canadiennes.

Parmi les préoccupations soulevées par Citoyenneté et Immigration pour la prochaine décennie, on trouve sans surprise la pénurie croissante de la main d'œuvre qualifiée, surtout dans les nouvelles technologies, le déclin rapide des emplois non spécialisés, le vieillissement démographique, la hausse du coût des programmes de santé et de retraite. Mais d'autres tendances de fond sont moins connues du grand public : la forte demande de main d'œuvre qualifiée dans tous les pays développés au cours des vingt prochaines années va sans doute conduire à l'adoption de politiques de recrutement concurrentielles et plus agressives entre régions et États, qui devront tenter d'améliorer (ou de corriger) leur image vis-à-vis de la population migrante. La hausse du coût des programmes de santé et des programmes sociaux devrait provoquer une lassitude croissante de la population canadienne envers les impôts, les déficits publics et le remboursement des dettes nationales, ce qui devrait avoir pour effet de réduire les dépenses publiques liées aux programmes d'intégration des immigrants.

Le débat sur la taille et l'existence d'une fuite des cerveaux canadiens vers les États-Unis, phénomène qui a lui-même une longue histoire, a dominé la recherche sur l'immigration au Canada depuis la fin des années quatre-vingt-dix. Une récente étude a démontré que chaque année depuis 1995, un tiers des diplômés de médecine canadiens avaient choisi de travailler aux États-Unis, notamment à cause des revenus plus élevés et des taux d'imposition plus avantageux. Dans certaines régions rurales du Canada, on constate une pénurie de médecins spécialisés et le pays doit désormais favoriser l'immigration de médecins étrangers. Le Québec a lancé pour la première fois en 2000 un programme d'immigration à l'intention des infirmiers et médecins français, suisses et belges. La fuite des travailleurs qualifiés vers les États-Unis concerne tous les pays du monde mais, dans le cas du Canada, la situation se complique par le fait que, depuis les accords de libre-échange de l'Aléna, les citoyens canadiens peuvent (et vice-versa)

s'installer plus facilement dans le pays voisin.

Une étude de l'Observatoire des sciences et des technologies de l'INRS, effectuée à la demande du ministre de la Recherche et de la Technologie, rapporte qu'entre 1995 et 1999, les universités québécoises ont perdu en moyenne 87 professeurs et chercheurs universitaires par année (en excluant les retraités), ce qui correspond à un taux annuel de 1 %. L'étude confirme que c'est le secteur de la santé qui est le plus touché, avec un taux annuel de départ de 2 %, suivi du secteur des nouvelles technologies. De Voretz et Itturalde ont évalué à six milliards de dollars canadiens la perte nette due au départ de travailleurs qualifiés canadiens vers les États-Unis pour la période 1989-1995³⁸. Une étude de Wagner³⁹ a identifié les deux principales variables qui poussent certains à émigrer vers le Sud : la concurrence fiscale et le niveau de revenus. Pour Wagner et beaucoup d'autres, les travailleurs qualifiés célibataires ou sans enfants à charge ont et auront de plus en plus tendance à émigrer davantage vers les régions ou pays les plus dynamiques, notamment pour améliorer leurs revenus, leur connaissance professionnelle et leur qualité de vie. Or cette catégorie de personnes est celle qui est au cœur même du programme d'immigration canadien. Le risque existe donc que de nombreux migrants acceptés au Canada décident, quelques années plus tard, d'émigrer vers les États-Unis.

LES OBJECTIFS DE LA NOUVELLE LOI CANADIENNE SUR L'IMMIGRATION

La ministre Eleonor Caplan a lancé en 1999 le chantier d'une nouvelle loi sur l'immigration qui prendra le relais de la loi de 1978 et de ses nombreux amendements successifs. Cette loi, votée en octobre 2001 et entrera en vigueur en juin 2002, ouvrira un nouveau chapitre dans l'histoire de l'immigration au Canada. Tous les politiques et les experts en immigration reconnaissent que la mondialisation exerce des pressions qui influenceront de plus en plus les politiques d'immigration à venir. La mobilité humaine accrue défie les frontières et les lois nationales, réduit les décalages horaires, favorise les déplacements entre villes et campagnes, régions pauvres et riches, contourne les barrières artificielles qui encombrent le marché, augmente la capacité des individus à communiquer librement, acquérir des connaissances, comparer leurs conditions de vie et à faire des choix.

A l'opposé, les événements du 11 septembre 2001 l'ont confirmé, la circulation accrue entraîne aussi des effets négatifs importants comme une internationalisation du crime organisé et du terrorisme, le développement de filières d'immigration illégales, la propagation de maladies contagieuses, la concurrence sur les bas salaires dans les pays développés. Il y a donc deux défis à relever : d'un côté l'État-nation devra ouvrir ses frontières le plus largement possible afin de répondre au défi du vieillissement de la population, de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et de la circulation accrue des biens et

³⁸ D. J. De Voretz, C. Itturalde, « Probability of staying in Canada », Simon Fraser University, Study Paper, 1999.

³⁹ D. Wagner, « Do tax differences contribute toward the brain drain from Canada to the US ? », paper for the university of British Columbia, 2000.

des idées, mais de l'autre il devra défendre sa souveraineté pour lutter contre le développement de structures internationales du crime organisé, dont l'immigration clandestine ou illégale constitue une source de profit considérable.

Ouvrir grande la porte aux travailleurs qualifiés, renforcer la protection des réfugiés et refouler les clandestins et les individus liés au crime organisé et aux réseaux terroristes : cette combinaison constitue donc la pierre angulaire de l'édifice législatif qui se mettra en place au Canada durant la décennie 2000-2010.

Ouvrir grande la porte aux travailleurs qualifiés

Selon les données de la Banque mondiale⁴⁰, les principaux pays d'arrivée des travailleurs étrangers légaux au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont été les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et l'Arabie Saoudite, ce qui semble confirmer l'intuition selon laquelle les pays industrialisés restent un pôle attractif majeur pour les migrants cherchant un travail. Les pays européens, pourtant très sollicités, sont loin derrière dans cette classification parce qu'ils n'offrent pratiquement plus de possibilités à un non-Européen d'obtenir un contrat et un permis de travail permanent.

Une autre différence majeure avec les années cinquante et soixante est le changement de nature des migrations économiques. Il y a vingt ou trente ans, les migrants économiques étaient surtout des travailleurs peu qualifiés. Dans les années deux mille, ils sont au contraire plutôt qualifiés : tous les pays occidentaux (y compris l'Amérique du Nord) connaissent des pénuries importantes de travailleurs dans les domaines de l'informatique, de la haute technologie et du secteur biomédical. La Norvège a recruté à l'étranger plusieurs milliers de médecins à la fin des années quatre-vingt-dix. Le Canada a lancé en 1997 une campagne pour attirer de nouveaux concepteurs de logiciels. La France et la Suisse sont en manque de chercheurs biomédicaux et d'ingénieurs électroniciens. Tous les pays industrialisés sont concernés par l'immigration de travailleurs qualifiés, fluctuant en fonction des besoins internes du marché du travail, mais si certains pays adoptent une attitude ouverte dans ce domaine, d'autres (comme la France) s'en tiennent à une sélection discrète et peu connue du grand public.

Changeant de nature, la migration économique documentée est aussi devenue plus versatile et plus exigeante : contrairement à leurs aînés des années cinquante et soixante qui étaient mal payés, mal logés et n'avaient aucun droit civique, les migrants économiques de cette fin de siècle sont généralement mieux payés que la moyenne des nationaux et sont moins enclins à vouloir rester dans un seul pays de résidence. La tentation est forte pour ces migrants qualifiés d'accepter des offres d'emplois ou des conditions de vie meilleures : sur ce plan, les conditions de vie offertes en Amérique du Nord leur apparaissent souvent mieux adaptées à leurs exigences personnelles que celles des pays européens, notamment sur le plan juridique (délivrance rapide d'un statut stable et permanent), économique (fiscalité, etc.) et social (ascension par le diplôme plutôt que par l'origine sociale).

Lorsque le Canada a lancé en 1999 un programme spécial de recrutement à l'étranger de concepteurs de logiciels, c'est le marché européen (et notamment les étrangers vivant en Europe) qui a répondu à l'appel en premier. Les salaires proposés n'étaient pourtant

⁴⁰ Banque mondiale, *World Population Projection*, Washington D.C., 1994.

pas plus élevés mais ces migrants avaient sans doute fait une analyse comparée des avantages et des inconvénients de rester en Europe. Un informaticien iranien venu travailler en Allemagne déclarait lors de sa demande d'immigration pour le Canada : « aujourd'hui l'Europe a besoin de nous mais que se passera-t-il dans quelques années lorsque la pénurie d'informaticiens sera terminée ? Vont-ils nous renvoyer au pays ? Au Canada, au moins, j'aurai un statut permanent et après trois ans, je serai même devenu Canadien »⁴¹.

Le C.D. Howe Institute a récemment mis en garde les responsables politiques : les pays occidentaux doivent se préparer à une période de pénurie importante dans le recrutement de travailleurs qualifiés au cours des vingt prochaines années. Pour de nombreux experts canadiens, le Canada a un avantage certain sur les pays européens en matière de sélection mais une politique d'immigration axée sur la facilitation juridique ne suffit plus. Il s'agit désormais d'attirer au Canada et non ailleurs le groupe des 25-35 ans qui seront les futurs entrepreneurs de demain. Pour Jack Mintz, la politique migratoire canadienne devrait être plus agressive : « il ne suffit plus de dire que le Canada a été classé par les Nations unies en tête des autres pays depuis cinq ans en termes de développement humain, il faut désormais montrer que non seulement les immigrants de tous horizons sont les bienvenus mais que nous ferons tout pour les retenir et pour qu'ils puissent contribuer eux aussi au développement de notre économie »⁴².

Plusieurs études au Canada ont souligné le lien entre les migrations économiques actuelles et le processus de mondialisation des échanges, et certains chercheurs estiment que les flux de capitaux apportés par les immigrants économiques allant au Canada ont eu un impact important sur la croissance économique du pays au cours des années quatre-vingt-dix⁴³. Il faut rappeler à ce sujet que la croissance économique moyenne annuelle au Canada a été estimée par l'OCDE à 3,5 % entre 1994 et 1998 contre 1,8 % en Europe occidentale durant la même période⁴⁴. Katharyne Mitchell estime par exemple que l'intensification des liens extranationaux est un facteur de croissance supplémentaire dans les économies libérales, sous l'effet de ce qu'elle nomme le « *multinational capitalism* », le capitalisme multinational⁴⁵.

⁴¹ Extrait d'entrevue de sélection d'un requérant recruté dans le cadre du « Projet pilote sur le recrutement des travailleurs du domaine du développement du logiciel », lancé par le ministère fédéral Citoyenneté et Immigration en mai 1997. Sources : Marc Parant, « Une analyse des migrations de transit », thèse Ehess, Paris, 1999.

⁴² J. Mintz, C.D. Howe Institute, university of Toronto, 2000. Voir aussi D. Papademetriou, « The global fight for talent », paper for the Carnegie Center, Washington D.C., 2000.

⁴³ N. Tienhaara, « Canadian views on immigrants and population: an analysis of post-war Gallup Polls », *Manpower and Immigration*, Ottawa, 1974 ; A. Simmons, « Canadian immigration policy in the early 1990's », *Canadian Journal of Sociology*, 1994, pp. 525-534 ; voir aussi le rapport complet « Vers le XXI^{ème} siècle : une stratégie pour l'immigration et la citoyenneté », publié par Immigration et Citoyenneté Canada, 1994, 80 p. ; H. Pellerin, « Migration and the World Economy: the Globalization of Migration Dynamics », *International Journal* n°103, printemps 1993, Canadian Institute of International Affairs, Ottawa.

⁴⁴ OCDE, Sopémi, 1997.

⁴⁵ K. Mitchell, « Multiculturalism or the united colors of capitalism ? », *Antipode* 25(4), New York, 1993, pp. 263-294.

L'adoption d'une politique d'immigration favorisant l'arrivée de personnes professionnellement qualifiées pose aussi des problèmes d'intégration. Mitchell pense que le Canada va intensifier sa politique du multiculturalisme afin de combattre le « localisme » ou si l'on veut le régionalisme de certains canadiens, qui serait néfaste à l'expansion de ce nouveau type de capitalisme. Pour illustrer sa thèse sur le conflit entre les mondialistes et les régionalistes, Mitchell prend l'exemple des immigrants chinois de Hong-Kong qui ont investi à Vancouver pendant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix des sommes considérables et ont dopé l'économie locale, mais qui se sont heurtés sur place à une xénophobie teintée de patriotisme et de jalousie de la part des autochtones.

Contrairement aux Européens qui généralement adoptent des attitudes réservées envers les migrants les plus pauvres, de nombreux Nord-Américains ressentent mal l'immigration de travailleurs plus riches ou plus qualifiés qu'eux⁴⁶. Une enquête de Lloyd Wong et Nancy Netting menée en Colombie-Britannique a par exemple démontré le lien entre l'augmentation régulière des nouveaux arrivants, souvent riches et bien formés, et la montée du racisme chez les ouvriers d'origine anglo-saxonne⁴⁷. De nombreux résidents de Vancouver se sont ainsi regroupés dans les années quatre-vingt-dix pour demander l'arrêt de la prolifération de grandes maisons que les nouveaux immigrants se faisaient construire dans des quartiers autrefois populaires. L'arrivée de migrants au niveau de vie élevé, si elle dope les recettes fiscales locales et le commerce international, entraîne aussi la hausse du coût de la vie et du logement, alors que les salaires n'augmentent pas forcément. Pour atténuer ces impacts négatifs, le Canada intensifie sa lutte contre le racisme et la politique multiculturelle vise notamment à harmoniser les relations interethniques conflictuelles.

Mais les impacts positifs de l'immigration économique restent significatifs sur la montée générale du niveau de vie des habitants. Pour la prochaine décennie, le Canada a décidé de mettre l'accent sur la croissance économique par l'application de critères de sélection plus ciblés sur les besoins du pays, en augmentant la part des immigrants économiques.

Pour les années 2000-2005, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration a prévu d'introduire plus de souplesse dans le processus de sélection, en accordant plus de points pour l'expérience professionnelle et en supprimant la liste des professions particulièrement recherchées sur le marché du travail (répertoriées sur le tableau 2 comme « professions en demande »), liste qui de toute façon n'était plus à jour. La ministre Eleonor Caplan souligne que désormais « la flexibilité » est le facteur le plus important dans les procédures de recrutement et que les nouveaux immigrants doivent eux aussi être sélectionnés en fonction de leur parcours professionnel multiple : « le but est d'identifier les meilleurs, les plus brillants, les immigrants qui ont cumulé plusieurs emplois ou plusieurs formations et qui sont capables de s'ajuster et de s'installer rapidement et avec succès au Canada ». Le nouveau système de points accorde 30 points à l'expérience professionnelle (sur un total de 70 requis pour être accepté) contre seulement 8 points dans le précédent système.

⁴⁶ Une partie de ce phénomène pourrait s'expliquer par le fait que les pays européens n'ont pas de politique d'immigration attractive pour les travailleurs qualifiés. L'essentiel de l'immigration en Europe, contrairement à celle de l'Amérique du Nord, est d'origine familiale ou d'asile, et constituée de personnes peu formées et peu éduquées qui entrent en compétition directe avec les nationaux peu qualifiés.

⁴⁷ L. Wong, N. Netting, « Business immigrants to Canada: social impact and racism », in Vic Satzewich, *Canada's Immigration Policy*, Fernwood Publishing, Halifax, 1992

Un des autres objectifs de la nouvelle loi sur l'immigration est de retenir au Canada les étudiants et les stagiaires étrangers. Pour la première fois, ceux-ci pourront présenter, s'ils le souhaitent, une demande de résidence permanente sur place tout en poursuivant leurs études, alors qu'ils devaient auparavant quitter le pays et faire leur demande dans un bureau des visas à l'étranger. Rappelons à ce sujet que la plupart des étudiants étrangers en Europe n'ont pas la possibilité d'obtenir un titre de séjour permanent après l'obtention de leur diplôme et qu'ils doivent souvent quitter leur pays d'étude pour espérer obtenir plus tard un permis de travail. L'accès à certaines professions réglementées au Canada va également être assoupli : médecins, architectes, ingénieurs, pharmaciens étrangers qui ont suivi une partie de leurs études au Canada pourront se faire enregistrer dans leur corps professionnel respectif sans avoir à passer des examens d'équivalence souvent perçus comme vexatoires par les individus concernés.

Renforcer la protection des réfugiés

Distinguer un individu parti pour des motifs économiques d'un individu fuyant une persécution politique pose des problèmes spécifiques puisque 80 % des migrants dans le monde sont originaires de pays pauvres qui connaissent aussi des problèmes politiques. De plus, des lois restrictives concernant l'entrée des étrangers dans les pays d'arrivée peuvent avoir l'effet négatif de pousser les demandeurs d'asile à utiliser des routes détournées et des documents frauduleux, ce qui rend difficile l'identification de leur origine.

Pour la plupart des demandeurs d'asile, les perspectives d'installation dans un pays tiers deviennent aléatoires. Très peu décident de retourner dans leur pays d'origine (que ce soit de gré ou de force) et beaucoup n'ont d'autres choix que d'envisager un nouveau départ vers un autre pays. Le taux d'acceptation moyen des demandes d'asile en Amérique du Nord est généralement supérieur à ceux pratiqués en Europe (par exemple un taux de 45 % au Canada en 1997), ce qui donne aux déboutés du droit d'asile en Europe une deuxième chance. Le phénomène des demandes d'asile ciblées n'est pas marginal. On peut estimer à 20 % le nombre de ceux qui ont demandé un statut de réfugié au Canada en 1995 après avoir été déboutés dans un pays européen.

Contrairement aux pays européens, le Canada accepte aussi des réfugiés hors de ses frontières et leur accorde, une fois sur place, le même statut que celui de tous les autres résidents permanents. Cette politique permet de valoriser l'image du Canada à l'étranger en matière de protection et de maintien de la paix mais permet aussi au pays de choisir les réfugiés les plus « adaptables » à son mode de vie. Toute personne ayant fui son pays pour des raisons de persécution peut demander l'asile au Canada tout en se trouvant dans un tiers pays qui ne peut ou ne veut lui accorder un statut juridique stable.

L'aide aux réfugiés potentiels ne se fait pas seulement par des politiques publiques mais repose aussi sur la collaboration d'institutions privées. De nombreux organismes au Canada, notamment des Eglises ou des associations de migrants, peuvent également parrainer des réfugiés se trouvant à l'extérieur du pays et vivant dans des conditions difficiles. Cette assistance se fait sous la forme d'un engagement contractuel d'aide financière valable pour la première année passée au Canada. Pendant cette période, le réfugié est entièrement pris en charge par son groupe parrain et ne peut obtenir d'aide sociale de l'Etat. De nombreux migrants en Europe, en Afrique ou ailleurs, en situation

irrégulière ou en attente de statut, peuvent ainsi poursuivre leur parcours en toute légalité.

Il existe aujourd'hui au Canada de nombreux programmes gouvernementaux spécialisés à l'intention des migrants qui n'entrent pas dans le cadre strict des Conventions de Genève ou qui ne peuvent être acceptés comme des travailleurs indépendants. Ces programmes constituent des facteurs d'appel non négligeables et entretiennent l'image d'un pays favorable à l'immigration.

Le programme des « femmes en détresse » (*Women at Risk*) par exemple est destiné à toutes les femmes qui ont quitté leur pays pour des raisons de discrimination avec violences liées à leur sexe (viols, tortures, privation de droits fondamentaux, ...) et qui cherchent à s'établir au Canada. Une fois repérée par les agents d'immigration à l'étranger, une migrante acceptée dans ce programme bénéficiera à son arrivée de soins thérapeutiques et psychologiques gratuits, d'une aide au logement, de la scolarisation gratuite de ses enfants, etc. Cette possibilité offerte aux migrantes peu ou pas instruites leur permet d'envisager une émigration sans forcément avoir à demander l'aide de leur époux, frère ou père qui pourrait s'opposer à leur départ : « les femmes en détresse ne seraient pas admises au Canada suivant les critères d'admissibilité s'appliquant habituellement aux réfugiés ou aux immigrants indépendants, peut-être parce qu'elles sont désavantagées sur le plan des études, de la connaissance des langues ou des compétences professionnelles (...) Les femmes en détresse peuvent aussi être des femmes qui ne sont pas en danger mais qui vivent dans leur pays d'origine ou dans leur pays de transit une situation « instable » et pour lesquelles il n'y a pas d'autres solutions que l'établissement au Canada »⁴⁸.

Lorsque le conflit bosniaque a éclaté en 1994, le Canada a rapidement mis en place un programme spécial à l'attention des ressortissants de l'ex-Yougoslavie. Ce programme permet aux ex-Yougoslaves à l'étranger ayant de la famille au Canada acceptant et pouvant aider à leur installation pendant une année d'être admis comme résidents permanents sans avoir à remplir les critères de la Convention de Genève sur les réfugiés. Alors que la plupart des pays européens ont « accueilli » les Bosniaques et les Kosovars fuyant leur région avec parcimonie, en leur donnant un titre de séjour temporaire susceptible d'être supprimé à tout moment et ne leur permettant pas de travailler pour subsister, le Canada a offert à un certain nombre d'entre eux la possibilité réelle de refaire leur vie en toute sécurité et avec les mêmes avantages que pourrait avoir un résident permanent au Canada. Ce programme a eu un impact décisif sur la population bosniaque errant en Europe pendant les années de guerre : selon nos estimations, plus de 100 000 d'entre eux auraient présenté une demande d'immigration dans une ambassade canadienne et 46 000 auraient été acceptés entre 1994 et 1997.

Le 15 avril 1997 est entrée en vigueur une nouvelle réglementation en faveur des « réfugiés » qui devrait créer un facteur d'appel supplémentaire pour tous les migrants en situation de transit dans le monde. La définition de « réfugié au sens de la Convention » qui figure dans la loi actuelle sur l'immigration, et qui s'inspire de la définition donnée par la Convention de 1951 des Nations unies relative au statut des réfugiés ainsi que dans le protocole de 1967 ne change pas ; toutefois, la définition de « réfugié au sens de la Convention » a été changée pour la définition de « réfugié au sens de la Convention cherchant à se réinstaller ». C'est la première fois qu'un pays d'arrivée signataire de la Convention de Genève prend en compte les conditions et la réalité des migrations transitoires dans le monde : « un membre de la nouvelle catégorie humanitaire est définie

⁴⁸ Extrait du règlement sur l'immigration, chapitre 3, Citoyenneté et Immigration Canada 1998.

dans la section 1 comme toute personne :

- qui a quitté son pays d'origine, son pays de nationalité ou son pays de résidence ;
- qui a été personnellement affecté par un conflit ou une catastrophe humaine dans son pays d'origine, son pays de nationalité ou son pays de résidence ;
- pour qui aucune solution durable de réinstallation dans un tiers pays et dans un délai raisonnable n'a pu être trouvée ;
- qui se trouve hors du Canada et cherche à y être admis comme immigrant »⁴⁹.

Ainsi toute personne qui se trouve « hors du Canada, qui cherche à y être admise comme immigrant permanent et à l'égard de laquelle aucune solution durable n'est réalisable dans un laps de temps raisonnable » entre dans le cadre de cette nouvelle définition. Certes, la nouvelle législation précise que l'individu doit avoir été affecté personnellement par un conflit ou une catastrophe humaine qui l'a poussé à quitter son pays, mais si ce même individu se trouve dans un pays d'arrivée signataire de la convention de 1951 et que ses chances de s'établir dans ce pays sont très faibles, il pourra demander à ce que sa demande soit évaluée comme pour un réfugié en transit.

Autre facteur d'appel important, le Canada applique sur place une définition très large de la Convention de Genève, contrairement aux pays européens. Le taux d'acceptation des demandeurs d'asile sur place est le plus élevé des pays de l'OCDE depuis une dizaine d'années. En Europe occidentale, le taux moyen d'acceptation tourne autour de 12 % seulement (environ 15 % pour la France en 1996 et 10 % pour la Suisse). Au Canada il était de 58 % en 1996 mais a culminé autour de 70 % en 1991⁵⁰. Les ressortissants de certaines nationalités, notamment les Sri Lankais ou les Algériens, ont huit chances sur dix d'être reconnus comme réfugiés au sens de la Convention au Canada alors qu'ils n'auraient qu'une chance sur dix ou vingt en Europe. Ce taux d'acceptation élevé a donc aussi un impact décisif sur le nombre de demandes d'asile présentées aux ports d'entrée canadiens.

Fermer la porte aux clandestins, aux réseaux de crime organisé et de terrorisme international

La montée de l'immigration illégale et du crime international est un sujet de préoccupation majeur pour les gouvernements. Avec le renforcement des lois sur l'immigration en Europe depuis 1974 mais aussi aux Etats-Unis depuis 1990, la migration économique a aussi tendance à devenir illégale. Malgré des mesures restrictives, le développement de l'économie globalisée et les disparités démographiques, politiques et sociales expliquent sans doute que la pression migratoire n'a jamais été aussi forte depuis les grandes migrations du XIX^{ème} siècle. En dépit de périodes courtes de ralentissement économique (1980-1984, 1992-1996), chaque cycle de retour de croissance s'accompagne inévitablement d'un nouvel apport migratoire.

⁴⁹ Extrait du règlement sur l'immigration, chapitre 2, partie 1, Citoyenneté et Immigration Canada 1998.

⁵⁰ Immigration et citoyenneté Canada, Statistiques 1996-97.

Les groupes mafieux montrent un intérêt grandissant pour les filières migratoires clandestines à destination des pays développés. Selon les Nations unies, plusieurs millions de personnes seraient en transit migratoire dans le monde et 500 000 femmes asiatiques issues de milieux paysans seraient envoyées chaque année en Europe et en Amérique du Nord pour se prostituer⁵¹.

Le Canada, même s'il ne se trouve pas directement sur la voie empruntée par les migrants illégaux venant d'Asie ou d'Europe de l'Est, reçoit néanmoins sa part. Le pays est notamment devenu la principale cible des passeurs de Chine utilisant le Canada comme point de transit facile vers les Etats-Unis. En mai 1998, 1 365 migrants chinois ont été arrêtés alors qu'ils franchissaient la frontière américaine. La plupart étaient pris en charge par des membres des triades, les groupes mafieux chinois. Entre 1992 et 1994, 4 000 personnes venues de Russie et d'Ukraine ont débarqué à Gander (Terre-Neuve) lors d'escales techniques des compagnies aériennes Aeroflot et Cubana et ont demandé le statut de réfugié. La plupart utilisaient les services de passeurs⁵².

Selon la commission du Sénat canadien qui examine les questions liées à la sécurité nationale, les passeurs qui organisent des passages de migrants vers le Canada pourraient réaliser des profits annuels de plus de 50 millions de dollars américains. Un rapport remis au Solliciteur Général (l'équivalent du ministre de l'Intérieur) en 1998 précise que les candidats au départ sont recrutés principalement dans la province chinoise du Fujian (au Sud-Est du pays) où des hommes et des femmes sont susceptibles de payer environ 30 à 40 000 dollars pour le voyage⁵³.

La perception de l'immigration illégale est généralement négative au Canada comme ailleurs. Mais comme le note Myron Weiner⁵⁴, les choix des gouvernements en matière de lutte contre l'immigration économique illégale ne tiennent souvent pas compte des conditions économiques mais se réfèrent plutôt à des notions de souveraineté nationale. Ce qui explique sans doute que les pays européens préfèrent toujours confier la question de l'immigration à des ministères de l'Intérieur, contrairement au Canada ou aux Etats-Unis qui possèdent un ministère spécifique de l'Immigration, souvent rattaché d'ailleurs à celui du travail.

Les futures orientations permettront de renforcer l'inadmissibilité de certains groupes de migrants indésirables sur le territoire canadien. La loi de 1978 rend déjà intolérable au Canada la présence de toute personne ayant été condamnée dans le passé pour une infraction criminelle punissable d'emprisonnement, que l'infraction ait eu lieu au Canada ou à l'étranger. La nouvelle loi prévoit d'étendre l'inadmissibilité criminelle (et le renvoi immédiat) à tous les demandeurs d'asile qui devront désormais prouver avoir un casier judiciaire vierge dans leur pays d'origine et dans les pays où ils ont transité, cela afin d'éviter que des criminels de droit commun utilisent le droit d'asile pour obtenir un statut de résident. La nouvelle loi prévoit aussi l'inadmissibilité de toutes les personnes ayant été condamnées à l'étranger pour violence conjugale ou défaut de paiement de pension

⁵¹ Conférence on migration and crime, Courmayeur, 5-8 octobre 1996 ; et aussi « Trends in Asia alien smuggling », Office of Fraud Prevention Programs, U.S Department of State, Washington D.C., 1998.

⁵² Citoyenneté et Immigration Canada, 1998.

⁵³ Citoyenneté et Immigration Canada, 1999.

⁵⁴ M. Weiner, « On international migration and international relations », *Population and Development Review*, volume 2, New York, 1985.

alimentaire : « c'est en fermant la porte aux fraudeurs que nous pourrions accueillir les vrais réfugiés ainsi que les immigrants dont notre pays a besoin pour son développement et sa prospérité au cours des années à venir » a déclaré la ministre Caplan lors d'un discours à la chambre des Communes en avril 2000.

Par ailleurs, « toute personne qui a déjà utilisé, planifié d'utiliser, défendu un groupe ou en être associé, qui utilisait ou utilise toujours la lutte armée ou la violence pour atteindre des objectifs politiques, religieux ou sociaux est désormais inadmissible au Canada ». La définition de l'inadmissibilité est large et inclut aussi tous les membres (ou ex-membres) d'un gouvernement étranger qui s'est rendu responsable d'un génocide, d'actes de violence, de terrorisme ou d'agression (par exemple des ministres, hauts fonctionnaires, diplomates, juges, etc.). Avec cette nouvelle orientation, des membres ou sympathisants de mouvements séparatistes ou religieux utilisant la violence pour atteindre leurs objectifs en Europe, en Afrique ou en Asie, ne peuvent désormais plus obtenir de visa ou de droit d'établissement au Canada. Suite aux événements du 11 septembre 2001, les députés ont récemment durci la loi afin que les personnes concernées se trouvant déjà au Canada puissent être expulsées ou reconduites de force à l'extérieur du pays par une procédure de renvoi rapide.

Ce durcissement législatif relève d'une tendance forte parmi les pays occidentaux. L'ouverture des frontières aux migrations légitimes devrait s'accroître, tandis que les migrations liées à une criminalité, une action illicite ou un comportement violent seront de plus en plus surveillées et sanctionnées. Une coopération renforcée se dessine peu à peu entre le Canada, les États-Unis et les pays européens pour faciliter les échanges de fichiers de personnes indésirables, pour organiser des actions communes de prévention de l'immigration illégale et de détection du commerce des faux passeports. La notion d'infraction s'appliquant au trafic d'êtres humains va être renforcée au Canada comme ailleurs, et la future législation en discussion prévoit la saisie immédiate des biens personnels et des peines d'emprisonnement à perpétuité pour les passeurs.

CONCLUSION : UNE INTERPRÉTATION DES POLITIQUES NATIONALES D'IMMIGRATION

Quelle est l'idéologie qui sous-entend l'agenda politique des gouvernements canadiens sur l'immigration ? Les politiques menées en la matière au Canada semblent déterminées par une dynamique destinée à bâtir un pays en fonction des intérêts de l'État, où « les acteurs (ministres, bureaucrates, élites des partis politiques) semblent résolus à poursuivre des objectifs nationaux, comme la croissance économique, les occasions de commerce et la respectabilité internationale »⁵⁵. De nombreux spécialistes, comme Alan Simmons de l'université d'York, suggèrent que l'idéologie qui se cache derrière la politique canadienne d'immigration peut être perçue comme étant imbriquée dans des images de la

⁵⁵ L. Harcastle, A. Parkin, A. Simmons, N. Suyuma, « The making of immigration and refugee policy: politicians, bureaucrats and citizens », in H. Adelman (ed.), *Immigration and Refugee Policy : Australia and Canada Compared* (volume 1), Toronto, 1994.

nation virtuelle, c'est-à-dire dans des « communautés virtuelles »⁵⁶. Dans cet esprit, la politique canadienne d'immigration fait preuve de constance en ce sens qu'elle a toujours été proposée comme une solution aux rêves des élites politiques qui ont tenté de réaliser le mythe de la fondation d'une nation.

L'image idéale de la future nation canadienne qui semble être à l'origine du discours politique officiel dans le domaine de l'immigration, s'est peu à peu dessinée au cours de ces quinze dernières années. Historiquement, l'immigration a toujours été perçue de manière favorable notamment parce que les nouveaux arrivants permettaient d'améliorer les moyens de communication dans un territoire très vaste et peu peuplé. Mais le point de rupture le plus significatif se situe au début des années quatre-vingt-dix lorsque, sous l'impulsion des accords de l'Aléna, le Canada a abandonné sa politique du « robinet » qui régnait depuis des décennies, pour adopter une gestion à long terme de l'immigration dans le contexte d'une réorientation vers une politique d'exportation et d'un ajustement structurel destiné à attirer davantage les investissements internationaux.

La politique d'immigration du Canada, comme dans d'autres domaines, se cadre dans le contexte de l'extension de l'économie libérale, qui favorise la compétitivité entre nations et promeut l'individualisme, valeur encensée par les néo-libéraux (au sens où on l'entend au Canada et en Grande-Bretagne). L'immigrant idéal des années deux mille arrive au moment opportun, est financièrement autonome, est une source de revenus supplémentaires pour le pays, s'intègre vite sur le marché du travail, participe à l'innovation technologique, est polyglotte et ouvert aux autres cultures ; l'immigrant rêvé devient le portrait-type du Canadien idéal virtuel.

Au-delà de cette vision idéalisatrice, les politiques d'immigration ont également eu pour objectif d'essayer de promouvoir une identité nationale facilement reconnaissable à l'étranger notamment par rapport aux États-Unis. Si au Canada, les identités nationales sont diverses et ont évolué avec le temps, elles ont toujours été étroitement liées à l'immigration : civilisations pré-européennes, Nouvelle-France, Empire britannique, conquête de l'Ouest canadien, mosaïque multiculturelle définie par Trudeau, etc. Le pays a favorisé l'immigration pour tenter de se construire une alternative face à l'Amérique, une société originale que l'on pourrait facilement reconnaître et distinguer des autres pays⁵⁷. Au début du XX^{ème} siècle, le Canada se considérait lui-même comme une extension de l'Europe et a ainsi conçu des politiques d'immigration ethnocentriques. En ce début de XXI^{ème} siècle, le Canada veut désormais se positionner comme un acteur important sur le créneau du marché mondial et tente de créer une société multiculturelle et multilingue ouverte sur le monde. Les différences culturelles sont non seulement tolérées mais encouragées dans leur affirmation identitaire autour de l'idée d'une « société-mosaïque » (d'une seule nation, plusieurs branches), par opposition au *melting pot* américain.

En conclusion, on peut comprendre les politiques d'immigration au Canada comme étant issues de l'intégration d'un rêve national qui a un fondement idéologique et qui influencent les politiques d'immigration dans le temps. Mais ces tendances n'impliquent pas forcément de modifications majeures dans l'idéologie ni dans la culture d'une nation en évolution. Ces tendances s'expliquent aussi sans doute dans un contexte international d'ouverture et

⁵⁶ B. Anderson, *Imagine communities: reflections on the origin and spread of nationalism*, Verso, Londres, 1992, nouvelle édition, 1999.

⁵⁷ D. Steven, « Real borders in a not so borderless world », in Maureen Appel Morat et Fen Osler Hampson (eds), *Canada Among Nations: Vanishing Borders*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 207-221.

d'échanges intensifiés dans le monde. L'ouverture du Canada aux immigrants du monde entier exerce une influence de plus en plus positive sur de nombreux secteurs socio-politiques du pays (diplomatie, place du Canada dans le monde, commerce international, renommée des universités, lutte contre les discriminations, etc.) sans pour autant avoir une incidence réelle sur le processus constaté de détachement moral de l'individu vis-à-vis des structures de son pays de naissance ou de transit.

Tableaux

Tableau 1
PREVISIONS ET IMMIGRATION REELLE

Années	Prévision du plan	Immigration réelle	% de variation du plan
1979	100 000	112 096	+ 12,1
1981	130 000	128 618	- 1,1
1983	105 000	89 157	- 15,1
1985	105 000	99 302	- 5,5
1987	115 000	152 098	+ 21,7
1989	150 000	192 001	+ 24
1991	220 000	230 200	+ 4,9
1994	250 000	255 819	+ 2,3
1997	212 000	215 000	+ 2,1

Sources : Citoyenneté et Immigration, 1999

Tableau 2
Le système de points d'appréciation pour la sélection des immigrants indépendants au Canada (1978-2002)

Facteurs de sélection	Maximum de points possibles		
	1978	1994	prévision 2002
Etudes	12	16	16
Préparation professionnelle	15	16	19
Expérience professionnelle	8	8	30
Profession « endemande »	15	10	supprimé
Profession désignée	10	10	supprimé
Lieu d'établissement	5	supprimé	supprimé
Age	10 (de 18 à 35 ans)	10 (de 21 à 44 ans)	10 (de 21 à 45 ans)
Connaissance de l'anglais/français	10 (les deux langues) 5 (une seule)	15 (les deux langues) 9 (une seule)	15 (les deux langues) 12 (une seule)
Adaptabilité	10	10	10
Parents au Canada	5	5	supprimé
Maximum possible	100	100	100
Points de passage	50	70	70

Tableau 3
Plan d'immigration 1985-2005 par catégorie d'immigrants et pourcentage prévu

	1985	1990	1996	1999	2005
Indépendants	35 %	45 %	56 %	62 %	68 %
Famille	45 %	37 %	30 %	28 %	26 %
Réfugiés	20 %	18 %	14 %	10 %	6 %
Total	100 %				

Sources : Citoyenneté et Immigration Canada (estimations pour 2005)

Tableau 4
La part du Québec dans l'immigration totale au Canada par catégorie d'immigrants

	1990	1992	1994	1998
Indépendants	37,7	30,7	13,3	13,1
Famille	12,5	12,9	12,7	13,6
Réfugiés	17,6	21,0	20,7	22,5
Total	19,1	19,1	12,4	12,6

Source: Statistiques Canada (pourcentages)