

Les structures de gouvernance de l'immigration et de l'intégration des immigrants au Québec

Rapport exécutif

Alexandra Charette*
Concordia University

mars 2021



* Alexandra Charette, PhD. est chercheuse postdoctorale à l'École des affaires communautaires et publiques de l'Université Concordia



Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Canada

Sommaire exécutif

Le présent rapport de recherche aborde les structures de gouvernance actuelles de l'immigration et de l'intégration des immigrants à l'échelle provinciale. Il se divise en six sections décrivant la manière dont l'immigration et l'intégration des immigrants est administrée dans la province. Il décrit 1) les accords constitutionnels, 2) le cadre législatif, 3) les politiques/stratégies/plans d'action, 4) les institutions gouvernementales (secrétariats, ministères et autres organisations gouvernementales), 5) les comités/groupes de travail/conseils/organismes provinciaux, et 6) les programmes/initiatives en matière d'immigration et d'intégration des immigrants. Chacune des sections présente, lorsque c'est pertinent, les données sur l'immigration et le contexte historico-politique où les politiques et accords s'inscrivent, où les institutions et comités se sont établis, et où les initiatives et programmes se sont développés.

L'immigration et l'intégration des immigrants ont fait l'objet d'une dévolution précoce et progressive des compétences fédérales vers le palier provincial québécois, conférant à la province un niveau d'autonomie largement supérieur à celui des autres provinces canadiennes. Faisant de l'immigration un enjeu de pérennité culturelle et sociétale dès la fin de la décennie 1960, puis un enjeu de négociation constitutionnelle au cours de la décennie 1980, l'administration provinciale a conclu des accords successifs avec le palier fédéral lui accordant à chaque fois davantage de pouvoirs en matière de recrutement, de sélection et d'intégration des immigrants. La signature de *l'Accord Gagnon-Tremblay – McDougall* en 1991 représente une étape décisive de ce processus, qui garantit au Québec qu'il reçoive une part de l'immigration proportionnelle à la taille de sa population au sein du Canada et lui octroie des responsabilités exclusives quant au nombre d'immigrants reçus, à la sélection des candidats à l'immigration et à l'intégration des nouveaux arrivants. Aujourd'hui, de nombreux acteurs gouvernementaux (ministères, organisations gouvernementales, institutions), et non gouvernementaux (organisations privées et communautaires) sont impliqués dans la gouvernance de l'immigration et de l'intégration des immigrants au Québec.

Le recrutement et la sélection des candidats à l'immigration s'effectue conformément aux obligations constitutionnelles et humanitaires de la province, et aux orientations gouvernementales en matière d'immigration. En vertu de *l'Accord Gagnon-Tremblay – McDougall*, le Québec est responsable exclusivement de la sélection des réfugiés pris en charge par l'État qui s'établissent sur son territoire, qu'il doit accueillir en proportion congrue à la part totale d'immigrants qu'il reçoit. Leur sélection se fonde sur la nature de leur demande de statut de réfugié, leurs compétences linguistiques, leur capital humain et social et la perspective de leur intégration à la société. La province n'a pas compétence en matière de sélection des réfugiés reconnus sur place, ni des immigrants de la catégorie de la réunification familiale.

Le gouvernement provincial a continuellement considéré l'immigration comme un moteur de développement économique et démographique. Le plan stratégique actuel du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) s'appuie notamment sur un arrimage entre la sélection des candidats à l'immigration et les besoins immédiats en main-d'œuvre de

l'ensemble du Québec, et sur l'établissement durable des personnes immigrantes dans l'ensemble des régions du Québec.

Afin de soutenir le développement économique et démographique provincial – notamment dans les collectivités non urbaines – le MIFI collabore avec différents acteurs du secteur privé, qui occupent un rôle croissant dans le recrutement et la sélection de la main-d'œuvre étrangère (généralement temporaire). Il canalise par exemple l'immigration économique permanente et temporaire via différents programmes, dont certains permettent aux employeurs de s'impliquer. C'est le cas du plus important programme d'immigration économique (permanente) au Québec, le *Programme régulier des travailleurs qualifiés* (qui aurait comme équivalent le programme *Express Entry* dans les autres provinces canadiennes), qui favorise les candidats qui ont (entre autres critères) reçu une offre d'emploi au Québec. Les employeurs qui cherchent à combler des besoins en main-d'œuvre peuvent également recruter des travailleurs par le biais du *Programme des travailleurs étrangers temporaires*, et du *Programme de mobilité internationale* qui sont gérés conjointement avec le gouvernement fédéral. Ils participent aussi à la sélection des immigrants en offrant un emploi à temps plein (dans un domaine prédéterminé) à des titulaires d'un statut temporaire, ce qui leur permet de demander la résidence permanente dans le cadre du Programme de l'expérience québécoise

Entre autres acteurs du secteur privé, le MIFI engage également des partenaires spécialisés en recrutement à l'étranger, qui participent notamment à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie provinciale de recrutement de la main-d'œuvre et des entreprises étrangères. Cette stratégie comprend une définition des objectifs de recrutement, le développement d'une offre de services en recrutement à l'étranger aux entreprises québécoises et une politique de priorisation de certains secteurs nécessitant de la main-d'œuvre étrangère.

Outre les acteurs du secteur privé, le MIFI engage d'autres ministères dans les processus de sélection de l'immigration économique au Québec. Le ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) est entre autres chargé d'administrer le programme des immigrants investisseurs. Il participe également à la sélection des candidats à l'immigration dans le *Programme des entrepreneurs*, qui se destine aux ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir au Québec pour mettre sur pied un projet d'affaires.

Enfin, le personnel du MIFI basé dans les différentes directions des services d'immigration participe aussi au recrutement de main-d'œuvre à destination du Québec. Ils établissent des partenariats avec divers acteurs locaux, dont des établissements d'enseignement et des réseaux sectoriels, et organisent des événements de recrutement sur place.

En plus de la main-d'œuvre étrangère, les étudiants internationaux représentent aussi une clientèle convoitée par le Québec. Le recrutement de ces immigrants temporaires, dont la sélection relève des gouvernements provincial et fédéral, s'effectue principalement par les établissements d'enseignement postsecondaire (universités, cégeps et collèges privés). Ces derniers développent

différentes stratégies d'attraction, organisent des missions de recrutement à l'étranger, et collaborent avec différents acteurs qui occupent un rôle d'intermédiaire entre les établissements québécois et les sociétés d'origine des étudiants.

L'établissement, l'intégration et la francisation des immigrants relève exclusivement du palier provincial depuis 1991. Il s'agit d'un champ qui regroupait, dès les années 1970, plusieurs acteurs non gouvernementaux (principalement communautaires et religieux) généralement peu ou non financés par l'État. Les rapports entre le secteur communautaire de l'établissement et de l'intégration, plus expérimenté, réseauté et doté d'une certaine expertise en la matière, et le gouvernement provincial, plus récemment impliqué dans le développement de programmes et la structuration des services en établissement et intégration (et principal bailleur de fonds depuis 1991), ont lentement évolué vers une reconnaissance institutionnelle du milieu communautaire et de son expertise. Depuis 2002, les organismes communautaires œuvrant dans différents champs sociaux, dont l'établissement et l'intégration des immigrants, bénéficient d'un financement stable et associé à leur mission, et de la reconnaissance de leur expertise par le ministère auquel ils sont rattachés.

Aujourd'hui, l'action gouvernementale en matière d'établissement, d'intégration et de francisation s'incarne principalement dans un soutien financier à des partenaires qui sont eux-mêmes les prestataires de services. Dans le domaine de l'établissement et intégration, ces partenaires sont surtout des organismes communautaires (constitués en organismes à but non lucratif) et des entités territoriales (municipalités, villes, Municipalités Régionales de Comté). Les organismes communautaires et entités territoriales peuvent obtenir du financement par le biais des trois programmes-phares du MIFI en établissement et intégration, soit le *Programme soutien à la mission* (PSM), le *Programme d'accompagnement et de soutien à l'intégration* (PASI) et le *Programme d'appui aux collectivités* (PAC) dont l'offre de services s'établit notamment en fonction du statut d'immigration.

Les ministères de la Santé et des services sociaux (MSSS) et du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) sont également partenaires du ministère dans la réalisation de son mandat d'établissement et intégration des immigrants. En effet, le MIFI provisionne, dans le cadre d'une entente annuelle, une somme qu'il verse au MSSS afin qu'il fournisse des services adaptés aux personnes immigrantes, réfugiées et aux demandeurs d'asile. Le programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile (PRAIDA), les organismes communautaires montréalais qui œuvrent en santé des femmes et des familles immigrantes et les formations interculturelles offertes dans les milieux de la santé sont notamment financés par cette entente interministérielle.

Le MIFI conclut le même type d'entente avec le MTESS et lui verse un montant afin qu'il offre une gamme de services d'intégration à l'emploi aux personnes immigrantes établies depuis moins de 5 ans dans la province. Il faut par ailleurs noter que le ministère de l'Immigration n'offre pas de programme ou de services d'aide à l'intégration économique et professionnelle. Cette responsabilité appartient, depuis 2012, exclusivement au MTESS qui a le mandat de répondre aux

besoins de l'ensemble de la population – incluant les immigrants – en matière d'accompagnement au marché du travail.

La francisation est depuis plusieurs décennies la pierre d'assise des politiques et programmes d'intégration des immigrants au Québec. Le MIFI offre un programme de francisation très bien financé, le Programme d'intégration linguistique pour immigrants (PILI), qui est entièrement dispensé par les partenaires du ministère. Il s'accompagne d'un programme-miroir, le Programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants (PAFILI). Contrairement au domaine de l'établissement et intégration, le domaine de la francisation est largement investi par des acteurs institutionnels (écoles, cégeps, centres de formation professionnelle ou pour adultes, centres de services scolaires, universités), alors que les organismes communautaires y occupent un rôle beaucoup plus restreint. Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) représente aussi un acteur de premier plan dans la francisation. Il reçoit un montant du MIFI (déterminé dans le cadre d'une entente annuelle) afin qu'il participe à la francisation des immigrants en offrant notamment des services d'intégration, d'apprentissage du français, de référence et d'accompagnement aux jeunes et aux adultes ainsi que des formations d'appoint. Le MEES alloue aussi une partie de ses propres fonds à la francisation des immigrants. Il développe et offre notamment des programmes de francisation et d'adaptation scolaire et finance certains services ciblés dans les milieux scolaires.