ASSEMBLÉE NATIONALE
Nº 534-20031009

Consultation 2005-2007

www.immigration-quebec.gouv.qc.ca

LA PLANIFICATION DES NIVEAUX D'IMMIGRATION

2005-2007

Relations avec les citoyens et Immigration
Québec

Réalisation

Ce document a été conçu et réalisé par la Direction de la population et de la recherche du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

Note : Tous les termes qui renvoient à des personnes sont pris au sens générique. Ils ont à la fois la valeur d'un masculin et d'un féminin

© Gouvernement du Québec
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2003
ISBN 2-550-41854-9

Table des matières

Mot de la ministre 5

1. Introduction 7

2. Le contexte international 9

2.1 L'importance de l'immigration dans les pays industrialisés et ses limites 9

2.2 Quelques caractéristiques des mouvements migratoires récents 9

2.3 Deux modes de gestion des migrations qui connaissent une évolution convergente : l'européen et le nord-américain 9

2.4 Les quotas américains et les niveaux canadiens et québécois 10

2.5 le développement de la gestion multilatérale des migrations 10

2.6 Les facteurs et les conditions susceptibles de favoriser les migrations vers le Québec 11

3. Le contexte canadien 13

4. Le contexte québécois 15

4.1 L'évolution de l'immigration au Québec 15

4.2 Les enjeux 17

4.2.1 L'enjeu démographique 17

4.2.2 L'enjeu économique 19

4.2.3 L'enjeu linguistique 20

4.2.4 L'enjeu de la régionalisation 21

4.3 La capacité d'accueil 22

4.4 La recherche d'un équilibre 25

5. Les scénarios 27

Mot de la ministre

Depuis plusieurs années, le Québec est engagé dans une transition démographique qui a déjà pour effet de ralentir la croissance de sa population et d'en accélérer le vieillissement. Ces deux phénomènes, en s'amplifiant au cours des prochaines années, sont appelés à engendrer des répercussions de plus en plus grandes dans la plupart des secteurs d'activité de la société québécoise, et plus particulièrement sur l'évolution de l'offre de main-d'œuvre, de la croissance économique, de la demande de services gouvernementaux, ainsi que sur le financement de ceux-ci.

Pour mieux faire face à cette transition démographique et à certaines de ses conséquences, l'immigration représente un levier stratégique privilégié. La décision de recourir plus ou moins fortement à l'immigration, tant en ce qui a trait à la détermination des volumes qu'à la composition du mouvement migratoire, dépend grandement de la volonté et de la capacité du Québec à intégrer harmonieusement les immigrants accueillis.

C'est d'ailleurs parce que cette dernière dimension de la politique d'immigration m'apparaît fondamentale que j'ai entrepris cet été – avant la tenue d'une consultation publique sur la planification triennale des niveaux d'immigration 2005-2007 – une tournée du Québec, afin d'identifier, avec l'aide des membres des communautés culturelles et des acteurs socioéconomiques présents sur l'ensemble du territoire, les obstacles pouvant freiner la pleine participation des personnes immigrées à la société québécoise. Dans la foulée des observations, des commentaires, des diagnostics et des propositions d'action recueillis à l'occasion de cette tournée, j'ai entrepris l'élaboration d'un plan d'action qui articulera, dans un tout cohérent, un ensemble de mesures concrètes visant une plus grande intégration économique, une francisation accrue des immigrants, leur installation plus grande dans la Capitale-Nationale et dans les régions, et le développement de relations interculturelles harmonieuses.

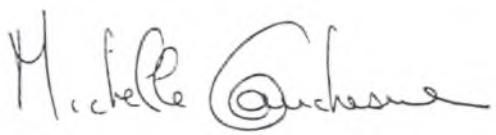
Le moment est aussi venu de lancer l'exercice de planification des niveaux d'immigration pour la période 2005-2007 qui, de nouveau cette année, comportera une consultation dans le cadre d'auditions publiques de la Commission de la culture.

Ces auditions seront, par conséquent, un moment privilégié pour réfléchir collectivement sur les enjeux de la politique d'immigration du Québec, pour se prononcer sur ce que devraient être le volume et la composition de l'immigration accueillie au Québec au cours de la période 2005-2007, et pour tenter de réaliser sur ces questions le plus large consensus possible.

Le document de consultation et les annexes qui l'accompagnent ont été conçus de façon à favoriser cette réflexion et à permettre l'examen de différents scénarios illustrant, à titre d'exemples, différentes évolutions possibles des niveaux d'immigration et de leurs principales composantes pour la période considérée.

Je souhaite que cette consultation nous fournisse l'occasion de progresser ensemble dans la compréhension des grands enjeux qui animent aujourd'hui la société québécoise. Elle contribuera aussi à mieux nous éclairer sur la contribution que l'immigration peut apporter, au cours des prochaines années, à l'essor démographique, économique et culturel du Québec.

Bonne lecture, bonne réflexion et bonnes délibérations!



Michelle Courchesne
Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration

1. Introduction

Le Québec a choisi, il y a près de trente-cinq ans, d'occuper activement le champ d'intervention en immigration que lui reconnaît la Constitution canadienne.

Au fil des ententes successives avec le gouvernement fédéral – le dernier étant l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission des aubains de 1991* – le Québec a accru de façon substantielle ses pouvoirs en matière d'immigration et d'intégration, ce qui l'a conduit à développer différents instruments pour gérer ses politiques en la matière.

C'est ainsi qu'il a notamment conçu un exercice de planification de l'immigration qui consiste à établir, pour une période donnée, ce que devraient être le volume et la composition de l'immigration accueillie sur son territoire.

Cet exercice s'inscrit à l'intérieur d'une dynamique d'ensemble où non seulement sont pris en considération les besoins et la capacité d'accueil du Québec, mais également l'environnement (international et canadien) dans lequel se déploient les mouvements migratoires. Depuis l'adoption, en 1990, de l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration, cet exercice porte sur un horizon de trois ans.

Traditionnellement, la planification de l'immigration donne lieu à une consultation publique qui, de nouveau cette année, s'effectuera dans le cadre d'auditions publiques de la Commission de la Culture.

Le présent document a pour objectif de fournir aux organismes et aux personnes qui souhaitent participer à cette consultation un ensemble de renseignements et de données susceptibles d'alimenter leur réflexion.

Dans cette perspective, le document :

- décrit le contexte international et les grandes tendances migratoires dans lesquels s'inscrit l'intervention du Québec en immigration;
- décrit, dans le contexte canadien, la capacité d'intervention du Québec en immigration;
- traite des enjeux démographique, économique et linguistique inhérents à la société québécoise;
- expose les éléments constitutifs permettant d'apprécier la capacité d'accueil du Québec.

Le document conclut par la présentation de trois scénarios illustrant différentes évolutions des niveaux d'immigration et de leurs grandes composantes au cours de la période 2005-2007.

Enfin, deux textes complètent le présent document :

- *L'immigration au Québec*, qui porte sur le partage des responsabilités Québec-Canada, sur les statuts des personnes se trouvant au Québec et sur les catégories d'immigration;
- *Caractéristiques de l'immigration au Québec*, qui décrit la population immigrante au Québec pour la période 1993-2002.

Les personnes et les organismes qui souhaitent participer à la consultation sur la planification de l'immigration au Québec pour la période 2005-2007 sont invités à soumettre un mémoire à l'attention de :

M. Robert Jolicoeur
Secrétaire de la Commission de la Culture
Secrétariat des commissions
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

2. Le contexte international

2.1 L'importance de l'immigration dans les pays industrialisés et ses limites

Au cours des dernières années, dans la plupart des pays industrialisés, la proportion de la population immigrée[1], au sein de la population totale, s'est accrue. Au Canada, elle est passée de 17,4 % en 1996 à 18,4 % en 2001 et au Québec, de 9,4 % à 9,9 %. Des proportions comparables sont observées dans plusieurs autres pays développés : 23,6 % en Australie, 19,5 % en Nouvelle-Zélande, 10,4 % aux États-Unis, 19,3 % en Suisse, 9,3 % en Autriche, 8,9 % en Allemagne, 5,6 % en France et 4,0 % au Royaume-Uni.

En raison du vieillissement démographique dû à la faible fécondité et à l'accroissement de la longévité, les migrations internationales jouent un rôle de plus en plus important dans l'évolution démographique de ces pays. Dans certains cas, l'immigration est devenue une part déterminante de la croissance de la population : sans elle, la population de l'Allemagne, de l'Italie et de la Suède aurait déjà commencé à diminuer.

Par contre, le recours massif à l'immigration pour annuler complètement les effets du vieillissement est irréaliste. Il serait en effet impossible d'infléchir la composition des entrées sur le plan des caractéristiques socioéconomiques et de la structure d'âge, pour qu'elles soient en mesure d'avoir un tel impact sur les effets du vieillissement.

2.2 Quelques caractéristiques des mouvements migratoires récents

Au cours des récentes années, les mouvements migratoires qu'ont connus les pays industrialisés ont notamment été façonnés par deux tendances importantes.

D'une part, le mouvement des demandeurs d'asile, qui a émergé en importance au cours des années 1980, s'est intensifié en 2000 et 2001. Plus récemment, en raison vraisemblablement des mesures sécuritaires mises en place à la suite des attentats de septembre 2001, il a cependant amorcé une baisse.

D'autre part, la croissance des mouvements migratoires est particulièrement accentuée pour l'immigration liée à l'emploi. Dans certains pays, comme aux États-Unis, il s'agit surtout de permis de travail temporaires, alors qu'au Canada et en Australie, il s'agit encore d'immigrants permanents de la composante économique (travailleurs et gens d'affaires).

2.3 Deux modes de gestion des migrations qui connaissent une évolution convergente : l'européen et le nord-américain

Traditionnellement, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les principaux pays développés pratiquant une véritable politique d'immigration permanente étaient les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les pays européens, jusqu'à tout récemment, refusaient de se considérer comme des pays d'immigration et le plus souvent, n'accordaient aux étrangers présents sur leur territoire (et à leurs enfants) que des permis

[1] Ou « étrangère », concept statistique utilisé plus souvent en Europe.

autorisant des séjours temporaires plus ou moins longs. Devant les perspectives qu'annonce le vieillissement démographique, plusieurs de ces pays reconnaissent maintenant que l'immigration permanente fait partie de leur réalité et ont commencé à modifier leur législation en conséquence.

Aux États-Unis et au Canada, en revanche, on se tourne plus fréquemment vers la délivrance de permis de séjour temporaire pour hâter l'admission de candidats dont la présence est requise par les employeurs, tout en acceptant qu'il s'agit d'un statut transitoire, en attendant l'achèvement des procédures d'accès à la résidence permanente.

La différence entre la gestion européenne et la gestion nord-américaine de l'immigration, dans ses grandes lignes, semble donc être de plus en plus ténue. Cette évolution a notamment pour conséquence que les pays traditionnels d'immigration permanente (Canada, États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande) seront de moins en moins seuls à recruter et à sélectionner des immigrants qualifiés dans les bassins où ceux-ci abondent. Certains pays européens leur feront concurrence et ils offriront, notamment aux migrants en provenance de l'Afrique du Nord et de l'Europe orientale, entre autres avantages, celui de la proximité. De façon symétrique, le Québec peut bénéficier d'un avantage de proximité relatif pour ce qui est de l'immigration en provenance de l'Amérique latine.

2.4 Les quotas américains et les niveaux canadiens et québécois

Par ailleurs, une différence fondamentale distingue le Canada des États-Unis en matière d'immigration : les quotas. Aux États-Unis, les quotas, inscrits dans les lois, constituent le fondement du système. Ils servent à limiter le volume global des admissions, à maintenir constant l'équilibre entre les composantes du mouvement (familiale, humanitaire et économique) et, dans une moindre mesure, à assurer une certaine diversité de provenance des immigrants.

Au Canada et au Québec, les niveaux d'immigration ne sont essentiellement que des objectifs, répartis en trois composantes (familiale, humanitaire, économique), gérés au moyen de l'allocation des ressources et par l'attribution d'objectifs aux différentes unités administratives, au pays et à l'étranger.

2.5 Le développement de la gestion multilatérale des migrations

Tant en Europe que dans les autres pays industrialisés, la volonté d'harmoniser les politiques d'admission des étrangers s'affirme de plus en plus, générant l'adoption de règles communes plus cohérentes en matière de gestion des mouvements, ainsi que des accords liant des pays d'accueil et des pays sources, portant sur des aspects spécifiques des migrations : échanges d'étudiants et de chercheurs, prévention des migrations clandestines, libre circulation des travailleurs, retour dans les pays d'origine, etc. Par ailleurs, les attentats de septembre 2001 ont projeté à l'avant-plan de certains de ces arrangements multilatéraux des préoccupations d'ordre sécuritaire.

2.6 Les facteurs et les conditions susceptibles de favoriser les migrations vers le Québec

Pour l'État qui entend faire de l'immigration un outil de développement et notamment en maximiser les retombées économiques favorables, la compréhension des facteurs susceptibles d'être à l'origine des migrations constitue un préalable indispensable à sa mise en œuvre.

Deux types de facteurs peuvent inciter des personnes à la migration hors de leur pays de résidence habituelle. Les premiers – les facteurs incitatifs – ont trait aux conditions existant dans les pays d'origine : instabilité politique, lutte armée, désordres, pauvreté, criminalité endémique, conflits interethniques ou plus simplement mauvaises perspectives économiques.

Les seconds – les facteurs attractifs – relèvent de l'attrait que peuvent exercer les pays de destination : possibilité d'avoir un meilleur emploi, d'être mieux rémunéré, de vivre entouré des membres de sa famille, d'évoluer dans un environnement sécuritaire et tolérant, de pouvoir offrir à ses enfants une meilleure éducation, le tout dans un cadre nécessitant un minimum d'ajustements (langue de la société d'accueil déjà connue, existence d'une communauté de personnes de la même origine, présence de parents ou d'amis, possibilité de pratiquer sa religion sans entrave, etc.).

La décision de se porter candidat à l'immigration sera le résultat d'une combinaison variable de ces divers facteurs.

Par ailleurs, le Québec, comme d'autres États qui maintiennent une politique d'immigration active, lui assigne des objectifs d'ordre économique. Il tente d'intéresser à la migration les candidats les plus susceptibles de correspondre, par leurs caractéristiques, à ses besoins (idéalement : jeunes, polyvalents, qualifiés, ayant des enfants, connaissant déjà le français).

Dans les pays jouissant d'un niveau de vie comparable à celui du Québec, les personnes ayant les caractéristiques recherchées sont proportionnellement nombreuses, mais parmi elles, les candidats sérieusement intéressés à la migration sont relativement rares. À l'inverse, là où le niveau de vie est sensiblement moins avantageux qu'au Québec, les personnes ayant le profil désiré sont, toujours proportionnellement, moins nombreuses, mais elles sont, en revanche, beaucoup plus souvent susceptibles d'être vraiment intéressées à la migration.

Par conséquent, la sélection sera plus laborieuse dans les pays faiblement ou moyennement développés, en raison de l'ampleur d'une offre ne correspondant pas, dans une large mesure, aux caractéristiques recherchées, tandis que dans les pays plus développés, des activités de promotion seront nécessaires afin d'éveiller, chez les personnes susceptibles de satisfaire aux critères recherchés, l'intérêt pour une éventuelle migration vers le Québec. Cela sera d'autant plus ardu que c'est là que la concurrence d'autres pays d'immigration, parfois plus attractifs que le Québec, risque d'être la plus vive.

3. Le contexte canadien

Au Canada, l'immigration est, en vertu de l'article 95 de la Constitution, un domaine de compétence partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce n'est toutefois qu'à partir de la fin des années 1960 que le gouvernement du Québec a commencé à exercer ses pouvoirs en ce domaine.

À la suite d'ententes successives conclues avec le gouvernement fédéral, dont la plus récente, toujours en vigueur, est l'Accord Canada-Québec, signé en 1991, le Québec s'est vu garantir la responsabilité exclusive de fixer lui-même le nombre d'immigrants qu'il entend accueillir au cours d'une période donnée. Toujours en vertu de cet Accord, il a la responsabilité exclusive de la sélection, qui s'applique en particulier aux candidats de la catégorie de l'immigration économique (travailleurs qualifiés, gens d'affaires et les membres de leur famille qui les accompagnent) ainsi qu'aux réfugiés se trouvant à l'étranger. L'immigration des personnes parrainées au titre du regroupement familial et de celles qui se voient octroyer la résidence permanente après avoir été reconnues réfugiées au pays même demeure, pour l'essentiel, sous la responsabilité du gouvernement fédéral. L'Accord de 1991 prévoit aussi, pour le Québec, la responsabilité exclusive des services d'accueil et d'intégration pour tous les immigrants.

Dans ce cadre, l'exercice de planification des niveaux par le Québec comporte deux volets distincts. D'une part, pour la composante familiale et pour les personnes reconnues réfugiées sur place, il s'agit essentiellement d'une prévision fondée notamment sur les données des années précédentes : en effet, le mouvement familial est, en grande partie, induit des admissions antérieures dans l'ensemble des catégories, tandis que les volumes prévus de réfugiés reconnus sur place découlent naturellement du nombre de demandeurs d'asile entrés au pays précédemment, des taux approximatifs d'acceptation de leurs requêtes par les autorités fédérales et des délais dans lesquels cette acceptation se traduira par l'octroi du droit de résidence permanente.

Il en va différemment, d'autre part, pour la composante économique, c'est-à-dire pour les travailleurs qualifiés sélectionnés essentiellement en fonction de leurs caractéristiques socioéconomiques (au regard des besoins à court, moyen ou long terme du marché de l'emploi), pour les gens d'affaires choisis surtout en fonction de leurs capitaux disponibles, de leur expérience d'affaires et de leur projet d'affaires ou d'investissement, et pour les membres de leur famille qui les accompagnent. Dans ce cas, il s'agit d'une planification, en fonction des besoins et des enjeux auxquels est confrontée la société québécoise, qui s'incarnera dans des activités de sélection à l'étranger (et, dans une moindre mesure, au Québec même).

Selon les termes de l'Accord Canada-Québec, le gouvernement fédéral doit inclure, dans sa propre planification, les volumes fixés par le Québec pour les catégories soumises à la sélection de celui-ci. Pour sa part, dans l'établissement de ses objectifs propres, le Québec prend en compte les intentions annoncées par le gouvernement fédéral pour l'ensemble de l'immigration à être admise au Canada et s'assure, notamment, d'assumer sa part de responsabilités en matière d'accueil humanitaire.

Ainsi, on sait, selon le rapport annuel 2003 de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), déposé au Parlement fédéral le 30 octobre dernier, que pour 2004, le niveau planifié pour l'ensemble du Canada s'établit dans une fourchette comprise entre 220 000 et 245 000 admissions. Il s'agit du même niveau que celui qui avait été planifié pour 2003. Il a aussi été annoncé qu'un niveau du même ordre est envisagé pour 2005.

En outre, CIC prévoit maintenir constante la répartition actuelle entre la composante économique d'une part (à 60 % du total), et les composantes familiales et humanitaires (à 40 %) d'autre part. Signalons que dans le plan québécois d'immigration pour 2004, c'est cette même répartition qui est prévue. C'est d'ailleurs une répartition très similaire qui a été prévue et réalisée au cours des dernières années au Québec (oscillant entre 58/42 et 62/38 depuis 2001).

Il convient enfin de rappeler qu'une nouvelle législation fédérale en matière d'immigration est entrée en vigueur en juin 2002. Il s'agit de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

Les changements apportés par l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi n'ont pas modifié, fondamentalement, la pratique et le partage des responsabilités entre les deux ordres de gouvernement. On n'estime pas non plus qu'elle aura d'effets significatifs sur les volumes d'admission ni sur leur répartition par composante. Toutefois, elle a eu quelques impacts.

Ainsi, les concepts de regroupement familial et de « membres de la famille qui accompagnent » ont été à la fois élargis et resserrés : élargis pour inclure les enfants célibataires jusqu'à 22 ans et même certains enfants mariés ou âgés de 22 ans ou plus, ainsi que les conjoints de fait et les conjoints de même sexe; resserrés pour exclure du parrainage, dans la plupart des cas, les garants qui vivent de l'aide sociale, ainsi que les fiancé(e)s (seuls les époux et les conjoints peuvent désormais être parrainés).

4. Le contexte québécois

Fruit des ententes successives avec le gouvernement fédéral, le Québec dispose aujourd'hui de la faculté de fixer le volume annuel de ses intentions d'accueil, d'infléchir la part de celles-ci soumise à sa sélection et de façonner en grande partie, grâce à son pouvoir de sélection, la composition de son mouvement migratoire.

Cette capacité d'intervention est cependant fortement balisée, non seulement par le contexte international, mais aussi par des facteurs endogènes, soit :

- l'évolution de l'immigration au Québec au cours des années précédentes;
- les enjeux démographique, économique et linguistique propres à la société québécoise;
- la capacité d'accueil du Québec.

4.1 L'évolution de l'immigration au Québec

Comme par le passé, les choix de planification de l'immigration qui s'offrent au gouvernement pour la période 2005-2007 doivent, dans un premier temps, être mis en perspective avec l'évolution qu'a connu l'immigration au Québec depuis que le gouvernement a acquis une réelle capacité d'intervention dans ce domaine.

Cette évolution dessine trois grandes périodes : 1978-1990, 1991-1997 et 1998-2002.

La période 1978-1990

Avec la signature de l'Entente Cullen-Couture en 1978, le Québec a acquis les premiers pouvoirs lui permettant d'influencer de façon significative l'immigration lui étant destinée. C'est alors qu'il s'est doté d'outils de sélection et qu'il a entrepris de planifier l'utilisation de ceux-ci en fonction d'objectifs spécifiques liés à la capacité d'accueil du Québec ainsi qu'à la composition de l'immigration qu'il souhaitait accueillir pour une période donnée.

La mise en œuvre de ces outils au début des années 1980 s'est cependant déroulée dans le contexte d'une sévère récession économique, ce qui a entraîné, les années subséquentes, un glissement notable des admissions, lesquelles sont passées de 22 500 en 1980 à moins de 15 000 en 1984 et 1985.

Cette première partie de la décennie 1980 est également marquée par le développement, sur le territoire québécois, comme ailleurs dans le monde, du mouvement des demandeurs d'asile.

Le retour de la croissance économique permet au Québec de mettre en œuvre, à partir de 1986 et pour la première fois, une orientation d'ouverture prenant en compte des objectifs démographiques. Dans la foulée, les volumes d'admission passent progressivement d'un peu moins de 20 000 en 1986 à plus de 41 000 en 1990. Cette croissance s'explique en grande partie par l'augmentation sensible de l'immigration sélectionnée pendant cette période, mais également, dans une moindre mesure, par la mise en place, en 1986, d'un programme fédéral spécial de régularisation des demandeurs d'asile.

À l'échelle du Canada, les niveaux d'immigration connaissent, pour l'ensemble de cette période, une évolution sensiblement parallèle à celle du Québec, la part du Québec dans l'ensemble des admissions canadiennes avoisinant les 17 %.

La période 1991-1997

Cette seconde période donne lieu, dans la foulée de la publication en 1991 de l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration, à la mise en place des premiers exercices de planification triennale des niveaux d'immigration (1992-1994 et 1995-1997).

En début de période, les volumes d'immigration poursuivent leur croissance. Ils atteignent 52 000 immigrants en 1991, ce qui représente un volume record depuis les années 1950, puis 48 000 et 45 000 en 1992 et en 1993. L'atteinte de ces niveaux d'immigration s'explique par plusieurs facteurs, les plus importants étant :

- la mise en place par le gouvernement fédéral du programme de Suppression de l'arriéré des revendicateurs du statut de réfugié (SAR) pour résorber les milliers de demandes d'asile déposées entre 1986 et 1989 et toujours non réglées;
- une hausse des admissions au sein de l'immigration sélectionnée, une partie importante de celle-ci découlant de la forte sélection en Asie, en particulier à Hong Kong, de candidats de la catégorie des gens d'affaires;
- un fort mouvement conjoncturel d'immigration lié à la guerre civile qui sévit alors au Liban.

Cependant, à partir de 1994, le nombre total des admissions chute et restera relativement constant jusqu'en 1997. Il s'établit à 28 000 en 1994, à 27 200 en 1995, à 29 800 en 1996 et à 27 700 en 1997. L'épuisement des effets du programme SAR, la stabilisation de la situation au Liban et la réduction des volumes de sélection, liée au ralentissement économique que connaît alors le Québec, sont à l'origine de cette contraction.

Pendant la période 1991-1997, la part des admissions québécoises dans l'immigration canadienne glissera de quelque 22 %, en début de période, à environ 13 %, en fin de période.

La période 1998-2002

Cette dernière période est marquée par la mise en œuvre de deux nouveaux plans triennaux d'immigration visant les périodes 1998-2000 et 2001-2003.

Le niveau des admissions marque le pas en 1998, le Québec accueillant un nombre total d'immigrants de 26 500. Une augmentation s'amorce en 1999 (29 200 admissions) et se poursuit en 2000 (32 500 admissions) et 2001 (37 500 admissions).

En 2002, le niveau de l'immigration s'établit au niveau de 2001, le nombre total d'immigrants admis s'établissant à 37 600. En 2003, les admissions attendues devraient se situer entre 36 000 et 40 000 immigrants.

Il est à noter que de 1998 à 2002, l'immigration économique (surtout celle sélectionnée au sein de la catégorie des travailleurs) progresse de façon importante, passant de 13 400 en 1998 à 23 200 en 2002, cette immigration représentant alors 62 % des admissions contre 50 %, en 1998.

Le nombre et la proportion d'immigrants admis connaissant le français au moment de leur admission suivent, durant cette même période, une courbe ascendante semblable : ils sont 10 700 en 1998 et 18 500 en 2002, ce qui fait passer leur proportion dans les admissions de 40 % à 49 %.

Cette progression des volumes d'immigration et, tout particulièrement des volumes de sélection, s'inscrit dans un contexte éminemment favorable, marqué principalement par :

- une offre d'immigration soutenue en provenance d'Afrique du Nord, de France et de l'Europe orientale;
- la mise en œuvre d'une grille de sélection favorisant une augmentation de la sélection de travailleurs qualifiés et connaissant le français;
- la vigueur de la conjoncture économique qui a prévalu au Québec de 1998 à 2002, laquelle a permis de maintenir l'orientation d'ouverture des programmes de sélection de travailleurs;
- le développement d'activités de promotion qui a grandement favorisé le soutien de l'offre d'immigration, plus particulièrement en France et en Europe orientale.

De 1998 à 2002, la part des immigrants admis au Québec dans les admissions canadiennes a varié de 14,3 % à 16,4 %.

4.2 Les enjeux

La décision du gouvernement du Québec d'intervenir dans la gestion de l'immigration se destinant à son territoire procède de la conviction que l'immigration peut et doit servir d'instrument de développement de la société québécoise. Dans cette optique, la planification des niveaux d'immigration doit prendre en compte les enjeux auxquels est confrontée la société québécoise.

4.2.1 L'enjeu démographique

L'évolution démographique du Québec est caractérisée, depuis une trentaine d'années, par deux tendances lourdes : le ralentissement important de la contribution de l'accroissement naturel (les naissances moins les décès) à la croissance de la population et, selon les périodes, l'existence de déficits ou de faibles excédents migratoires (le solde des migrations interprovinciales plus le solde des migrations internationales), les excédents étant toutefois beaucoup plus fréquents que les déficits.

L'accroissement naturel a ainsi été marqué au cours de cette période par :

- une chute tendancielle de l'indice de fécondité (nombre d'enfants par femme en âge de procréer), passé de 2,1 (seuil de renouvellement des générations) en 1970 à 1,45 en 2002;
- une baisse conséquente des naissances et une montée régulière des décès.

La contribution annuelle de l'accroissement naturel à l'accroissement de la population qui était de plus de 100 000 personnes à l'aube des années 1960 et de quelque 56 000 au début de la décennie 1970, est passée à moins de 17 000 en 2002. Si cette tendance se maintient, on prévoit que l'accroissement naturel de la population québécoise deviendra négatif au début de la prochaine décennie.

Le solde migratoire net, pendant la même période, a connu des fluctuations importantes, tant en raison de l'évolution du solde des migrations internationales que de celui des mouvements interprovinciaux. Ainsi, des déficits constants ont été enregistrés au chapitre des migrations interprovinciales, déficits qui, cependant, s'atténuent depuis 1998. Par ailleurs, des surplus se sont dégagés chaque année au chapitre des migrations internationales.

Au total, depuis 1985, le solde migratoire net a pu être positif, à l'exception de 1997, et ce, essentiellement en raison des surplus dégagés sur le plan international. En 2001, l'apport net de la population dû à la migration est estimé à +22 100 et on s'attend à ce que le solde soit plus élevé en 2002. Pour ces deux années, l'apport net dû à la migration est supérieur à celui issu de l'accroissement naturel. C'est la première fois que la croissance démographique du Québec, pour une année donnée (2001), repose davantage sur les gains migratoires que sur l'accroissement naturel. L'écart constaté en 2001 et 2002 devrait aller en s'agrandissant au cours des prochaines années, compte tenu de l'évolution actuelle des différentes composantes de la dynamique démographique.

La poursuite de ces tendances lourdes laisse entrevoir un ensemble de conséquences importantes, notamment :

- le rythme de croissance de la population québécoise devrait poursuivre son ralentissement, atteindre un sommet au début de la décennie 2020 et amorcer son déclin avant la fin de cette décennie, déclin qui, par ailleurs, est déjà amorcé dans six régions administratives du Québec;

- la population en âge de travailler devrait commencer à diminuer à l'orée de la décennie 2010, aggravant des pénuries de main-d'œuvre déjà perceptibles à l'échelle du Québec et davantage encore dans certaines régions du Québec;

- le vieillissement de la population se poursuivra à un rythme accéléré, l'un des plus rapides au monde. Ainsi, la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus, qui représentent actuellement 13 % de la population québécoise, doublera d'ici 30 ans, alors que le même phénomène prendra, par exemple, 44 ans dans le reste du Canada, 62 ans en Suède, 63 ans au Royaume-Uni, 64 ans en France et davantage encore aux États-Unis;

- le poids démographique du Québec au sein de l'ensemble canadien est appelé à diminuer, ce qui entraînera inévitablement des répercussions politiques et financières;

- le financement des services collectifs, notamment de santé et de sécurité sociale, pourrait devenir de plus en plus difficile, la population en âge de travailler représentant une proportion de moins en moins grande de la population totale.

L'ensemble de ces tendances démographiques et leurs conséquences appréhendées, tant à l'échelle québécoise qu'à celle des régions, représentent donc un enjeu de taille pour la société québécoise et sa politique d'immigration, enjeu qui doit s'inscrire au cœur des choix de celles-ci.

4.2.2 L'enjeu économique

En grande partie, l'enjeu économique coïncide tout à la fois avec les besoins en ressources humaines générés par une économie en croissance et par ceux découlant des conséquences appréhendées, sur l'évolution de la main-d'œuvre, des lourdes tendances démographiques décrites précédemment.

Les perspectives professionnelles pour les années 2002 à 2006 rendues publiques en mai 2003 par Emploi-Québec illustrent clairement cette réalité. Elles font état d'une demande de main-d'œuvre, pour cette période, totalisant 640 000 postes.

Emploi-Québec répartit cette demande de main-d'œuvre sous deux volets :

- une *demande d'expansion* totalisant 290 000 postes et correspondant aux besoins de main-d'œuvre provenant de l'évolution de l'activité économique au cours de la période 2002-2006;
- une *demande de remplacement* totalisant 350 000 postes et correspondant aux besoins de main-d'œuvre provenant des retraits (départs à la retraite et décès) du marché du travail au cours de cette même période.

Force est donc de constater que la dynamique démographique frappe déjà de plein fouet le marché du travail québécois, puisque, selon les prévisions d'Emploi-Québec, plus de la moitié des 640 000 emplois à pourvoir pour la période 2002-2006 résulteront de départs à la retraite ou de décès.

Des pénuries importantes de main-d'œuvre se profilent donc à l'horizon, dans presque tous les secteurs d'activité et dans un bon nombre de régions du Québec, pénuries qui devraient évidemment s'amplifier au fur et à mesure qu'on se rapprochera du début du déclin de la population en âge de travailler.

L'immigration, parce qu'elle permet un apport direct et immédiat de jeunes travailleurs qualifiés et, éventuellement, d'entrepreneurs et d'investissements, est en mesure de contribuer à atténuer ces pénuries. Notamment parce que le Québec peut, à travers la détermination des niveaux et de la composition de l'immigration qui lui est destinée, ainsi que d'orientations appropriées des activités de recrutement et de sélection, décider du volume de cet apport de travailleurs, d'entrepreneurs et d'investissements en fonction de ses besoins et de sa capacité d'accueil.

Dans ce contexte, il faut sans doute aborder la planification des niveaux d'immigration dans une perspective de moyen terme, en gardant l'œil bien ouvert sur les besoins de main-d'œuvre du Québec, mis en lumière par la publication des perspectives professionnelles pour les années 2002 à 2006, de même que sur le déclin de la population en âge de travailler, prévu pour le début de la décennie 2010.

4.2.3 L'enjeu linguistique

> *Seule collectivité majoritairement francophone en Amérique du Nord, la société québécoise attache la plus haute importance à la pérennité du fait français, car s'il ne résume pas à lui seul le caractère distinct du Québec moderne, le fait français n'en demeure pas moins l'élément le plus significatif.*

C'est en ces termes que l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration publié en 1990 exprimait la volonté gouvernementale de préserver l'identité culturelle de la société québécoise et d'assurer la pérennité du fait français sur son territoire.

Près de quinze ans plus tard, le consensus en la matière demeure ferme au Québec : la préservation de l'identité culturelle de la société québécoise et la pérennité du fait français représentent toujours un enjeu majeur de développement pour le Québec.

La prise en compte de cet enjeu dans la planification des niveaux d'immigration exige en conséquence la poursuite des efforts qui ont été consentis depuis près de quinze ans, tant sur le plan de la sélection des immigrants que du soutien à leur intégration linguistique, afin que l'immigration puisse contribuer toujours davantage à la vitalité du fait français au Québec.

La poursuite de ces efforts s'impose doublement, à la fois parce que la maîtrise du français constitue plus que jamais une condition indispensable à une participation pleine et entière à la vie économique, politique, sociale et culturelle de la société québécoise, et également parce que les efforts consentis depuis la mise en œuvre, à compter de 1990, de l'Énoncé de politique ont, à maints égards, généré les résultats attendus.

Ainsi, ces efforts déployés afin d'assurer le recrutement et la sélection d'un nombre plus élevé et d'une proportion plus grande d'immigrants connaissant le français à leur arrivée au Québec ont été couronnés de succès, le nombre de ces derniers ayant plus que doublé (passant de 9 700 à 18 000) de 1989 à 2002, alors que leur proportion dans les admissions, au cours de la même période, a augmenté de 28 % à 49 %. Soulignons que cette hausse est en grande partie attribuable à la croissance du nombre et de la proportion de travailleurs qualifiés : ils constituaient 29 % des admissions en 1989 contre 53 % en 2002. Cette catégorie de sélection est en effet celle qui comporte, et de loin, la plus forte proportion de personnes connaissant le français.

La poursuite des efforts engagés s'impose, mais ils doivent cependant être adaptés aux réalités nouvelles de l'immigration pour continuer à produire les résultats attendus.

En effet, la croissance récente des niveaux d'immigration, outre qu'elle ait donné lieu à une augmentation sensible du nombre et de la proportion d'immigrants connaissant le français à l'arrivée, s'est accompagnée de modifications importantes dans la composition du mouvement d'immigration, notamment :

- d'une augmentation, en nombre absolu, des immigrants ne connaissant pas ou ne maîtrisant pas le français à leur arrivée au Québec (bien que le poids de ceux-ci, dans l'ensemble des admissions, ait diminué);

- d'une part croissante de l'immigration économique (travailleurs et gens d'affaires) dans le mouvement global;
- d'un accroissement important du nombre d'immigrants adultes fortement scolarisés et possédant des compétences professionnelles de haut niveau.

Les modifications dans la taille et la composition de ce mouvement d'immigration, combinées aux transformations du marché du travail, ont provoqué tout à la fois une demande accrue pour les services de francisation et l'émergence de besoins nouveaux de francisation.

La prise en compte de l'enjeu linguistique dans la détermination des niveaux d'immigration repose donc nécessairement sur la consolidation d'une stratégie de sélection qui a permis un accroissement important du nombre et de la proportion d'immigrants connaissant le français à leur arrivée, mais également sur l'adaptation des stratégies d'apprentissage du français aux réalités nouvelles de l'immigration.

4.2.4 L'enjeu de la régionalisation

Les tendances lourdes de la dynamique démographique québécoise sont vécues de façon différente selon les régions, certaines régions poursuivant leur croissance démographique (par exemple, la région de Montréal, laquelle bénéficie notamment d'un important apport d'immigrants), alors que d'autres sont en situation de stabilité, ou encore ont déjà amorcé un déclin démographique.

On constate en outre, depuis plusieurs années et singulièrement à la lumière des perspectives professionnelles 2002-2006 publiées par Emploi-Québec, l'existence d'importants besoins de main-d'œuvre sur l'ensemble du territoire québécois, ces besoins variant en fonction de l'évolution de la dynamique démographique et de la structure économique régionales.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que de nombreux acteurs socioéconomiques régionaux ont demandé au gouvernement du Québec de favoriser une répartition plus équilibrée de l'immigration sur le territoire québécois.

Les actions déployées par le gouvernement et par les intervenants gouvernementaux et régionaux ont permis, au cours des dernières années, d'augmenter notablement le nombre d'immigrants établis en région, sans toutefois réussir à accroître la proportion de ceux-ci. Ainsi, de 1991 à 2001, le nombre de personnes nées à l'étranger et établies hors de la région métropolitaine de Montréal est passé de 70 670 à 85 080, la part de la population immigrée résidant à l'extérieur de celle-ci demeurant cependant relativement stable, à environ 12 %.

La régionalisation de l'immigration représente donc un formidable défi pour la société québécoise, parce qu'elle vise à infléchir une tendance contraire qui est universellement observée et parce que le succès ou l'échec de cette régionalisation affectera l'avenir démographique et économique de plusieurs régions québécoises.

La volonté de relever ce défi est toutefois bien présente, tant au gouvernement que chez un nombre croissant d'instances régionales et locales. Cette volonté s'est exprimée de façon particulièrement vive dans la région de la Capitale-Nationale au sein de laquelle, au cours des récentes années, les instances politiques et un bon nombre d'intervenants de la région ont non seulement affirmé leur intention d'accueillir plus de personnes immigrantes, mais se sont également engagés dans des actions concrètes favorisant l'atteinte de cet objectif. Second pôle démographique et économique du Québec, la région de la Capitale-Nationale devra aussi représenter un pôle prioritaire de développement en matière d'immigration au Québec.

D'autres régions présentant un profil favorable à l'immigration – particulièrement en raison de leur dynamisme économique, de leur caractère urbain et de la présence en leur sein de noyaux relativement importants de membres de communautés culturelles – ont également démontré leur volonté d'accueillir davantage d'immigrants. C'est notamment le cas des régions de l'Estrie et de Gatineau et des capitales de ces régions, Sherbrooke et Gatineau.

L'objectif d'accroître le nombre et la proportion d'immigrants s'établissant en région devra s'appuyer sur des mesures concrètes et sur une meilleure sensibilisation des acteurs socioéconomiques de chaque région québécoise.

4.3 La capacité d'accueil

L'exercice de planification des niveaux d'immigration consiste non seulement à prendre en compte l'évolution antérieure des flux d'immigration, les facteurs qui les ont conditionnés, ainsi que les enjeux auxquels l'immigration est associée, mais également la capacité d'accueil de la société québécoise.

Cette capacité d'accueil peut notamment être appréciée sous trois angles complémentaires :

- l'évolution du marché de l'emploi;
- l'évolution des ressources disponibles pour l'accueil et l'intégration;
- l'évolution du consensus social.

L'évolution du marché de l'emploi

À l'instar de ce qui a été constaté chez les principaux partenaires économiques du Québec, la première moitié de 2003 a été marquée par un certain ralentissement de la croissance économique et un rythme de création d'emplois inférieur à celui observé les années précédentes. La deuxième moitié de 2003 s'annonce cependant nettement meilleure que la première et l'amorce d'une reprise de la croissance économique aux États-Unis laisse présager une évolution favorable du marché de l'emploi au cours des prochaines années.

De plus, les perspectives professionnelles pour les années 2002 à 2006 rendues publiques par Emploi-Québec en mai 2003 font état d'une demande de main-d'œuvre, pour cette période, totalisant 640 000 postes, plus de la moitié d'entre eux résultant, pour l'essentiel, de départs à la retraite.

Si les perspectives de l'emploi apparaissent excellentes pour les prochaines années, il faut toutefois prendre en considération, aux fins de l'exercice de planification des niveaux d'immigration, qu'un nombre important de personnes immigrées continuent à éprouver, pour différentes raisons (notamment en raison de problèmes liés à la reconnaissance de

formations et d'expériences professionnelles, d'absence d'expérience nord-américaine, de méconnaissance du français ou de l'anglais ou des deux, de méconnaissance des codes culturels propres au Québec ou de discrimination à l'égard de membres de minorités visibles) de sérieuses difficultés d'intégration en emploi, qui se traduisent pour eux, et en particulier pour les nouveaux arrivants, par des taux de chômage supérieurs à ceux des personnes non immigrées.

Ainsi, les données censitaires de 2001 ont mis en évidence que, malgré la baisse généralisée du taux de chômage survenue au Québec entre les recensements de 1996 et de 2001 :

- le taux de chômage de la population immigrée demeure bien supérieur à celui de la population non immigrée (11,7 % contre 7,8 %) et que l'écart relatif entre ces deux taux a eu tendance à s'élargir au cours de la dernière décennie;
- le taux de chômage (20,5 %) de la population immigrée récemment (la population arrivée de 1996 à 2000) dépasse largement celui de l'ensemble de la population immigrée (11,7 %) et celui de la population non immigrée (7,8 %);
- la proportion de chômeurs est encore plus forte chez les membres des minorités visibles – immigrés comme nés ici (respectivement de 15,1 % et 14,0 %).

Ces difficultés d'insertion en emploi sont paradoxales, dans la mesure notamment où les immigrants sélectionnés en fonction du marché de l'emploi présentent un niveau de qualification très élevé et où, par ailleurs, le marché de l'emploi québécois est de plus en plus tributaire de l'apport de la population immigrée pour la satisfaction de ses besoins. En effet, en raison de la faiblesse relative de la natalité au Québec au cours des trois dernières décennies, une part croissante des nouveaux arrivants sur le marché du travail provient de l'immigration. Ainsi, pour la période de 1991 à 2001, plus de 60 % de la croissance de la population active est attribuable à l'immigration.

La problématique de l'insertion en emploi appelle bien davantage qu'une éventuelle révision à la baisse des volumes d'admission d'immigrants se destinant au marché du travail, la mise en œuvre d'une vigoureuse stratégie de soutien à l'intégration économique s'articulant autour des interventions visant à faciliter la reconnaissance des acquis et à lever les différents obstacles à l'emploi, notamment par l'entremise d'un accompagnement plus personnalisé du nouvel arrivant dans son parcours d'intégration économique.

L'évolution des ressources disponibles

Les ressources disponibles pour l'accueil et l'intégration des immigrants sont d'abord celles dont dispose le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration pour offrir notamment les services de premier accueil et de soutien à l'établissement, à la francisation, de même qu'à l'aide à la recherche d'emploi. Elles renvoient également aux ressources que les ministères de l'Éducation, de la Santé et des Services sociaux, de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille doivent consacrer aux nouveaux arrivants.

Force est de constater que les augmentations successives des niveaux d'immigration de 1998 à 2001 (le niveau d'immigration de 2002 a été similaire à celui de 2001) ont fortement mis à contribution les ressources de tous ces ministères. Certains ont été interpellés davantage que d'autres, si l'on considère que l'augmentation du nombre d'immigrants ne connaissant pas le français à l'arrivée et la difficulté d'insertion en emploi d'un bon nombre de

nouveaux arrivants ont pu entraîner des déboursés additionnels. C'est notamment le cas pour les ministères des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (notamment en matière d'assistance-emploi) et de l'Éducation.

Dans cette perspective, il faut prendre acte que toute augmentation des volumes d'immigration s'accompagnera d'une augmentation de coûts liés à ces services.

Cependant, il demeure que l'offre de service a relativement bien répondu à la croissance récente des volumes d'immigration et qu'elle est en mesure de faire face, en s'adaptant aux besoins nouveaux qui émergent en francisation et en insertion en emploi, au niveau actuel d'immigration.

L'évolution du consensus social

Divers sondages font état d'une progression sensible d'attitudes favorables au sein de l'opinion publique québécoise. Tout d'abord, un sondage réalisé par la maison Ekos en 2002 montre que 77 % des Québécois considèrent que le nombre d'immigrants qui s'installent au Canada n'est pas trop élevé, comparativement à 64 % pour les autres Canadiens, ce qui représente une progression notable de 16 points par rapport à l'opinion exprimée par les Québécois en 1994.

Par ailleurs, selon ce même sondage, les Québécois sont plus ouverts à l'égard des minorités visibles que ce n'est le cas pour les autres Canadiens. Ainsi, en 2002, 84 % des Québécois estiment que le nombre des personnes issues des minorités visibles n'est pas trop élevé au Canada, comparativement à 75 % des résidents des autres provinces. Enfin, les résultats d'un sondage SOM-La Presse réalisé en mars 2001 tendent également à confirmer une plus grande ouverture des Québécois à l'égard de l'immigration : 73 % des répondants estiment que l'immigration représente une richesse pour le Québec. De plus, 70 % des répondants considèrent que le Québec devrait maintenir ou augmenter le nombre d'immigrants qui viennent s'installer au Québec pour y travailler, comparativement à 58 % en 1996.

Il est également important de retenir que le poids relatif de la population immigrée au sein de la population québécoise (9,9 %) demeure nettement inférieur à celui observé dans l'ensemble du Canada (18,4 %), ainsi qu'en Alberta (14,9 %), en Colombie-Britannique (26,1 %) et en Ontario (26,8 %). Il en est de même de la proportion des minorités visibles dans la population québécoise, nettement moins importante (7 %) que dans l'ensemble du Canada (13 %) et qu'en Ontario (19 %).

La politique d'immigration poursuivie par le Québec depuis la publication, en 1990, de l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration a donc permis de préserver le consensus social face à l'immigration. La volonté gouvernementale de maintenir ce consensus s'inscrit de nouveau au cœur de l'actuel exercice de planification des niveaux d'immigration et fonde le choix des trois scénarios qui sont soumis à la consultation, ces scénarios s'inscrivant dans une relative continuité avec les volumes d'immigration accueillis par le Québec au cours des dernières années.

4.4 La recherche d'un équilibre

L'exercice de planification des niveaux d'immigration correspond à la recherche d'un équilibre mettant en scène une variété de paramètres dont la prise en compte individuelle mènerait à l'établissement d'objectifs potentiellement divergents.

Ainsi, les caractéristiques de la dynamique démographique québécoise (faible natalité, vieillissement rapide de la population, déclin conséquent de la population en âge de travailler dès le début de la décennie 2010, etc.) plaideraient en faveur de l'admission de contingents considérables d'immigrants, se situant bien au-delà des niveaux actuels d'immigration. En outre, pour répondre aux impératifs d'ordre démographique, la politique québécoise d'immigration devrait maintenir pendant plusieurs décennies ces forts volumes d'admission.

En revanche, d'autres enjeux associés à l'immigration peuvent militer en faveur de niveaux d'admission plus modérés. C'est particulièrement le cas pour l'enjeu économique qui commande que les volumes d'immigration, mais également le profil socioprofessionnel des immigrants admis, correspondent aux besoins spécifiques du marché du travail et de l'économie du Québec. Il s'agit donc de faire en sorte que l'exercice de planification prenne en compte les possibilités et les conditions concrètes d'intégration de l'immigration. Et cette prise en compte est également assurée par l'entremise de la grille de sélection, dont les facteurs et les critères sont pondérés en fonction des besoins de l'économie du Québec et des différents aspects de la capacité d'accueil de la société québécoise.

De même, l'objectif ayant trait au maintien d'une certaine proportion, au sein de l'immigration, de personnes connaissant déjà le français au moment de leur admission, influence aussi la fixation des volumes d'admission planifiés, notamment dans la mesure où la disponibilité, dans les bassins internationaux de sélection, de candidats francophones présentant un profil professionnel favorable, demeure limitée.

En somme, l'exercice de planification des niveaux d'immigration consiste donc à trouver le point d'équilibre optimal entre des besoins et des contraintes, sachant que le consensus social, par rapport à l'immigration, dépend en grande partie de l'atteinte de ce point d'équilibre.

5. Les scénarios

Compte tenu du contexte international, canadien et québécois et compte tenu des contraintes et des enjeux qu'on vient de décrire, trois scénarios de volumes d'admission entre 2005 et 2007 sont soumis à la discussion publique :

- scénario 1 : une légère réduction du volume global;
- scénario 2 : une stabilisation des volumes d'admission;
- scénario 3 : une croissance des volumes d'admission actuels.

Scénario 1 : une légère réduction du volume global

Le premier scénario incarne une orientation de baisse modérée du volume global des admissions sur un horizon triennal. Compte tenu de l'effet des orientations antérieures, une telle baisse ne peut être amorcée que progressivement. Ainsi, pour la première année de l'exercice, en 2005, on assisterait à une relative stabilisation du volume total, avec 43 000 entrées, par rapport à ce qui a déjà été annoncé pour 2004 (entre 40 000 et 44 000 entrées). Au cours des deux années subséquentes, on observerait une certaine diminution, avec 39 300 entrées en 2006 et 38 000 en 2007.

Compte tenu de la dynamique propre aux différentes composantes du mouvement, cette baisse ne se concrétiserait pas dans des proportions identiques au sein de chacune d'entre elles. La composante familiale et la composante humanitaire augmenteraient légèrement, en grande partie parce que les admissions dans ces catégories sont tributaires des activités des années antérieures, tandis que la composante économique absorberait une part plus que proportionnelle de la diminution, avec au-delà de 17 % d'admissions en moins (par rapport à la moyenne de la fourchette pour 2004), comparativement à une diminution globale, pour l'ensemble du volume, de moins de 10 %. La hausse du volume d'admissions pour les réfugiés sélectionnés découle essentiellement de la volonté d'accroître les activités de parrainage collectif. On note cet effet dans les trois scénarios.

Précisons qu'avec ce scénario, le volume total des admissions, à la troisième année de l'exercice, serait revenu à un niveau tout juste inférieur à celui qui est actuellement prévu pour l'année 2003. Rappelons que les niveaux globaux atteints au cours des trois années du précédent exercice triennal de planification (2001-2003) ont été pratiquement constants, contrairement à la hausse graduelle que prévoyait la planification. C'est que la baisse du volume des admissions chez les gens d'affaires et chez les réfugiés issus du mouvement des demandeurs d'asile a neutralisé en bonne partie la hausse chez les travailleurs. Ce sont principalement des retards au sein de l'administration fédérale qui sont la cause de ce plafonnement global des admissions pendant cette période, et ce, pour les candidats de toutes les composantes du mouvement. Sans ces retards, on estime que la planification aurait été réalisée, globalement et dans ses composantes.

Scénario de réduction

	Résultats		Prévisions 2003		Plan 2004		Planification triennale		
	2001	2002*	Min.	Max.	Min.	Max.	2005	2006	2007
Immigration économique	**21 900**	**23 200**	**23 100**	**24 500**	**24 400**	**26 400**	**26 400**	**22 500**	**21 000**
Travailleurs qualifiés	17 100	20 600	21 200	22 300	21 300	22 800	23 600	19 700	18 200
Gens d'affaires	4 500	2 500	1 700	2 000	2 900	3 400	2 600	2 600	2 600
Autres économiques[1]	300	200	200	200	200	200	200	200	200
Regroupement familial	**8 500**	**7 900**	**8 500**	**9 400**	**9 200**	**9 900**	**9 500**	**9 700**	**9 900**
Réfugiés et personnes en situation semblable	**6 900**	**6 500**	**4 300**	**6 000**	**6 300**	**7 600**	**7 000**	**7 000**	**7 000**
Réfugiés sélectionnés à l'étranger[2]	2 100	1 800	1 900	2 300	2 000	2 200	2 500	2 500	2 500
Réfugiés issus du mouvement des demandeurs	4 800	4 600	2 400	3 700	4 300	5 400	4 500	4 500	4 500
Autres immigrants[3]	200	0	100	100	100	100	100	100	100
Ensemble de l'immigration	**37 500**	**37 600**	**36 000**	**40 000**	**40 000**	**44 000**	**43 000**	**39 300**	**38 000**
Part de la sélection québécoise[4]	65%	67%	70%	67%	66%	65%	67%	64%	62%
Part de l'immigration économique	58%	62%	64%	61%	61%	60%	61%	57%	55%
Proportion d'immigrants connaissant le français	47%	49%	52%	51%	50%	50%	49%	48%	47%

* Données préliminaires pour 2002.

[1] Comprend les aides familiaux et les autres immigrants de catégories économiques.

[2] Comprend notamment les réfugiés pris en charge par l'État et le parrainage collectif.

[3] Comprend diverses catégories à caractère humanitaire.

[4] Immigration économique, réfugiés sélectionnés à l'étranger et autres immigrants.

Scénario 2 : une stabilisation des volumes d'admission

Le deuxième scénario présente la distribution des admissions, par composantes, dans l'hypothèse d'une stabilisation des volumes, en fin de période, à 43 000 admissions, soit un niveau très près de ce qui est actuellement prévu pour 2004, c'est-à-dire entre 40 000 et 44 000 admissions.

En 2005, au cours de la première année de l'exercice, en raison des activités des années antérieures, le volume serait susceptible d'augmenter légèrement par rapport à 2004, c'est-à-dire de se hisser à 44 000, pour se stabiliser ensuite à 43 000 au cours des deux années subséquentes, en 2006 et en 2007.

Là encore, l'atteinte des objectifs d'une telle planification implique des variations un peu différentes selon les composantes. Le regroupement familial et la composante humanitaire augmenteraient dans des proportions très similaires à ce qui est envisagé dans le scénario 1, et ce, pour les mêmes raisons. La composante économique, pour sa part, augmenterait aussi, mais très légèrement, passant d'environ 25 400 en 2004 à 25 900 en 2007. Le nombre de travailleurs qualifiés passerait de 22 000 environ en 2004 à un peu plus de 23 000 en 2007, tandis que pour les gens d'affaires, le volume diminuerait de 3 100 en 2004 à 2 600 en 2005 pour demeurer stable par la suite.

Scénario de stabilisation

	Résultats		Prévisions 2003		Plan 2004		Planification triennale		
	2001	2002*	Min.	Max.	Min.	Max.	2005	2006	2007
Immigration économique	**21 900**	**23 200**	**23 100**	**24 500**	**24 400**	**26 400**	**27 400**	**26 100**	**25 900**
Travailleurs qualifiés	17 100	20 600	21 200	22 300	21 300	22 800	24 600	23 300	23 100
Gens d'affaires	4 500	2 500	1 700	2 000	2 900	3 400	2 600	2 600	2 600
Autres économiques[1]	300	200	200	200	200	200	200	200	200
Regroupement familial	**8 500**	**7 900**	**8 500**	**9 400**	**9 200**	**9 900**	**9 500**	**9 800**	**10 000**
Réfugiés et personnes en situation semblable	**6 900**	**6 500**	**4 300**	**6 000**	**6 300**	**7 600**	**7 000**	**7 000**	**7 000**
Réfugiés sélectionnés à l'étranger[2]	2 100	1 800	1 900	2 300	2 000	2 200	2 500	2 500	2 500
Réfugiés issus du mouvement des demandeurs	4 800	4 600	2 400	3 700	4 300	5 400	4 500	4 500	4 500
Autres immigrants[3]	200	0	100	100	100	100	100	100	100
Ensemble de l'immigration	**37 500**	**37 600**	**36 000**	**40 000**	**40 000**	**44 000**	**44 000**	**43 000**	**43 000**
Part de la sélection québécoise[4]	65%	67%	70%	67%	66%	65%	68%	67%	66%
Part de l'immigration économique	58%	62%	64%	61%	61%	60%	62%	61%	60%
Proportion d'immigrants connaissant le français	47%	49%	52%	51%	50%	50%	50%	49%	49%

* Données préliminaires pour 2002.

[1] Comprend les aides familiaux et les autres immigrants de catégories économiques.

[2] Comprend notamment les réfugiés pris en charge par l'État et le parrainage collectif.

[3] Comprend diverses catégories à caractère humanitaire.

[4] Immigration économique, réfugiés sélectionnés à l'étranger et autres immigrants.

Scénario 3 : une croissance des volumes d'admission actuels

Le troisième scénario fait état de ce que représenteraient les volumes d'admission si l'orientation de croissance progressive des volumes, inscrite dans la précédente planification triennale, était maintenue au cours des trois prochaines années.

Globalement, il s'agirait de passer de 40 000 à 44 000 admissions, en 2004, à 48 000 en 2007. La composante familiale augmenterait un peu plus que dans les deux scénarios précédents tandis que la composante humanitaire augmenterait dans une proportion identique.

La principale différence qu'offre ce scénario, par rapport aux deux précédents, a trait à la composante économique. Celle-ci maintiendrait sa progression, par rapport aux années précédentes, pour atteindre 30 600 admissions en 2007, comparativement au volume d'environ 25 400 prévu pour 2004. Ce sont les travailleurs qualifiés qui verraient le nombre de leurs admissions augmenter le plus fortement.

Scénario de croissance

	Résultats		Prévisions 2003		Plan 2004		Planification triennale		
	2001	2002*	Min.	Max.	Min.	Max.	2005	2006	2007
Immigration économique	**21 900**	**23 200**	**23 100**	**24 500**	**24 400**	**26 400**	**28 100**	**29 400**	**30 600**
Travailleurs qualifiés	17 100	20 600	21 200	22 300	21 300	22 800	25 300	26 600	27 800
Gens d'affaires	4 500	2 500	1 700	2 000	2 900	3 400	2 600	2 600	2 600
Autres économiques[1]	300	200	200	200	200	200	200	200	200
Regroupement familial	**8 500**	**7 900**	**8 500**	**9 400**	**9 200**	**9 900**	**9 500**	**9 900**	**10 300**
Réfugiés et personnes en situation semblable	**6 900**	**6 500**	**4 300**	**6 000**	**6 300**	**7 600**	**7 000**	**7 000**	**7 000**
Réfugiés sélectionnés à l'étranger[2]	2 100	1 800	1 900	2 300	2 000	2 200	2 500	2 500	2 500
Réfugiés issus du mouvement des demandeurs	4 800	4 600	2 400	3 700	4 300	5 400	4 500	4 500	4 500
Autres immigrants[3]	200	0	100	100	100	100	100	100	100
Ensemble de l'immigration	**37 500**	**37 600**	**36 000**	**40 000**	**40 000**	**44 000**	**44 700**	**46 400**	**48 000**
Part de la sélection québécoise[4]	65%	67%	70%	67%	66%	65%	69%	69%	69%
Part de l'immigration économique	58%	62%	64%	61%	61%	60%	63%	63%	64%
Proportion d'immigrants connaissant le français	47%	49%	52%	51%	50%	50%	50%	50%	50%

* Données préliminaires pour 2002.

[1] Comprend les aides familiaux et les autres immigrants de catégories économiques.

[2] Comprend notamment les réfugiés pris en charge par l'État et le parrainage collectif.

[3] Comprend diverses catégories à caractère humanitaire.

[4] Immigration économique, réfugiés sélectionnés à l'étranger et autres immigrants.

L'impact des différents scénarios

Comme on l'a vu, que l'orientation adoptée en soit une de maintien, de hausse ou de baisse du volume global, celle-ci ne peut être répercutée également sur les différentes composantes du mouvement. Cela tient à la dynamique même de ces composantes et à la nature de la marge de manœuvre du Québec en immigration.

Là où cette dernière peut davantage s'exercer, c'est sur la composante économique. Toute tentative de hausser ou de réduire significativement le volume global ne peut donc se réaliser qu'en modifiant les volumes pour cette composante. Pour la même raison, c'est cette composante qui est la plus susceptible d'inclure une forte proportion d'immigrants connaissant déjà le français. Cette proportion sera donc directement fonction de l'importance que prendra, au sein du mouvement, la composante économique, en particulier la catégorie des travailleurs qualifiés.

On ne s'étonnera donc pas de constater que l'adoption du scénario 1 aurait pour conséquence, en diminuant (de 3 points de pourcentage) la part de l'immigration soumise à la sélection québécoise, de réduire dans une mesure semblable la part de l'immigration économique (-5 points) et la part des immigrants connaissant déjà le français (-3 points). Le scénario 2, par contre, à très peu de choses près, maintiendrait à leur niveau actuel ces trois indicateurs. Le scénario 3, enfin, en haussant la part de la sélection québécoise de 4 points de pourcentage, augmenterait dans une proportion identique la part de l'immigration économique et permettrait de maintenir à 50 % du total la proportion d'immigrants connaissant déjà le français à leur arrivée.

Sur un plan plus global, rappelons que toute diminution du volume des admissions internationales aurait nécessairement pour conséquence, à la marge et dans une mesure qu'il est impossible à calculer, une accélération du phénomène de vieillissement démographique de la population dans son ensemble, car on sait que la structure d'âge des flux annuels d'entrées est plus jeune que celle de la population dans son ensemble. Cet effet sera d'autant plus important puisque la diminution des volumes d'entrées ne peut se concrétiser, essentiellement, que par la réduction de la taille de la composante économique. Or, cette composante est celle dont la structure d'âge est la plus jeune au sein des flux annuels. La contribution de l'immigration à l'atténuation des effets du vieillissement démographique s'en trouverait nécessairement réduite.

À l'inverse, toute augmentation du volume global, qui ne saurait s'appuyer, pour la majeure partie, que sur une augmentation de la taille et de la proportion de la composante économique, aurait pour effet de maximiser la contribution de l'immigration à l'atténuation des effets du vieillissement démographique.

Enfin, sur le plan économique, on sait qu'en dépit de résultats préoccupants en ce qui a trait à l'immigration récente (chômage plus élevé, revenus plus faibles, notamment), les immigrants dont les caractéristiques sont les plus favorables (scolarisés, connaissant le français ou l'anglais ou les deux, jeunes, etc.) réussissent le mieux et le plus rapidement leur intégration. Or, ce profil d'immigrants correspond par ailleurs à ceux qui sont sélectionnés dans le cadre de la composante économique. Si on réduit la proportion d'entre eux au sein du mouvement global, il y aussi un risque qu'à moyen terme, la situation, dans son ensemble,

de l'insertion des nouveaux arrivants s'en trouve altérée. En outre, à moyen et long terme, on l'a vu, de sérieuses pénuries de main-d'œuvre sont envisagées sur le marché du travail québécois. Si les volumes d'admission et en particulier ceux de la composante économique, sont, à brève échéance, plafonnés ou réduits, les efforts à consentir pour faire face aux pénuries prévues, seront d'autant plus grands.