

Considérations sociodémographiques sur le PL 96

Mémoire présenté à la
Commission parlementaire sur le projet de loi 96
Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français

Patrick Sabourin, PhD
Guillaume Marois, PhD

Le mercredi 22 septembre 2021

Introduction

L'historien Michel Brunet affirmait que trois choses importaient en histoire : premièrement, le nombre, deuxièmement le nombre et troisièmement le nombre.

Au-delà de la caricature, cette affirmation met en exergue le poids du « nombre » dans le destin des peuples. Les « petites nations », dont le Québec fait partie, sont toutes traversées par des questions existentielles sur leur survie et leur pérennité, questions qui échappent souvent aux « grandes » nations.

En tant que démographes, la taille et l'évolution des populations se trouvent naturellement au cœur de nos préoccupations. Notre mémoire porte en conséquence sur les enjeux sociodémographiques qui touchent directement ou indirectement au projet de loi 96 (PL96).

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous soulignerons brièvement les avancées significatives que le PL 96 vient apporter sur le plan juridique et sur le statut du français comme langue officielle du Québec, quoique dans les limites fixées par le cadre canadien.

L'exemplarité de l'état en matière de protection de la langue française, notion qui traverse tout le projet de loi, apparaît aujourd'hui d'une telle évidence qu'on se surprend même qu'il eût fallu plus de 40 ans pour y parvenir. Mais ce n'est pas parce qu'on y voit après coup une évidence qu'il aura été simple d'y arriver. La francisation de l'État québécois et l'utilisation exclusive du français dans les relations de l'état avec les citoyens constituent donc un grand pas en avant.

Le renforcement du droit de vivre en français au Québec est également une avancée significative sur le plan juridique, notamment en ce qui a trait à la langue utilisée au travail. Les Québécois qui ne parlent pas anglais (de plus en plus rares, doit-on le souligner) ne devraient pas être discriminés sur le marché de l'emploi.

Finalement, on ne peut qu'approuver la volonté du gouvernement d'offrir des services de francisation cohérents et efficaces par l'entremise de l'organisme Francisation Québec. Les structures d'intégration des immigrants, pourtant essentielles, ont trop souvent été le parent pauvre de la politique linguistique.

Mais, et il s'agit d'un « mais » significatif, le gouvernement doit reconnaître que ces mesures ne sauraient à elles seules infléchir le déclin démographique des francophones.

L'exemplarité de l'état, aussi importante soit-elle, n'apparaît au citoyen que ponctuellement. L'univers social qui structure la vie linguistique est vaste et complexe, et si l'objectif du PL 96 est d'assurer la pérennité de la langue française, il devra aller au-delà d'une conception relativement « légaliste » de l'exemplarité et agir sur plusieurs fronts à la fois.

Nous ne pouvons faire ici l'inventaire de toutes les mesures qui devraient constituer une politique linguistique exhaustive. Nous insisterons plutôt sur trois aspects qui nous apparaissent fondamentaux.

Le premier est la connaissance comme pierre angulaire de la prise de décision. Les infrastructures de recherche sur la question linguistique sont fragmentées ou inexistantes. Elles doivent être reconstruites.

Le second est le contrôle de la politique d'immigration. Ce pilier essentiel de la politique linguistique est en train d'échapper au gouvernement du Québec.

Finalement, un financement équitable des infrastructures destinées à la communauté anglophone. Les décisions et les investissements du gouvernement sont souvent incohérents avec sa propre politique linguistique. L'exemplarité de l'état passe aussi – voire *surtout* – par le portefeuille.

Nous détaillons maintenant chacun de ces trois volets.

Reconstruire les infrastructures de recherche en démilinguistique

Au début des années 70, dans le sillon de la Commission Gendron, le Québec s'est positionné à l'avant-garde de la recherche en démilinguistique et en sociologie quantitative des langues. Plusieurs québécois sont devenus des références scientifiques en aménagement linguistique et leur expertise a été sollicitée à travers le monde.

Malheureusement, plusieurs de ces piliers de la recherche sont désormais à la retraite ou nous ont quittés. La relève est pratiquement inexistante, notamment parce qu'il n'y a plus vraiment de débouchés professionnels dans les universités québécoise¹, ni de possibilités de financement de la recherche dans le domaine de la démilinguistique.

Nous avons également assisté à une politisation des organismes de la charte à travers des nominations partisans qui ont nui à la crédibilité de ces institutions. Parmi les épisodes regrettables, rappelons le refus de la présidence de l'OQLF de rendre publiques les projections de Marc Termote² et la publication de certains avis du CSLF où les considérations politiques avaient préséance sur la rigueur scientifique³.

Pour finir, les données de recensement – le matériau même de la recherche – sont produites à Ottawa par Statistique Canada et sont soumises à des contraintes spécifiques aux objectifs du gouvernement fédéral. Soulignons que nous considérons Statistique Canada comme un organisme hautement compétent, particulièrement sa division de la démographie où la qualité de la production scientifique est reconnue. La compétence technique n'est donc pas ici en cause. Notre critique touche plutôt aux contraintes avec lesquelles l'agence fédérale doit composer. En 2011, par exemple, le gouvernement conservateur a imposé par décret une

¹ Pour la petite histoire, Guillaume Marois est maintenant professeur à Shanghai et Patrick Sabourin est chercheur contractuel à l'INRS, après un postdoctorat de trois ans en Autriche.

² Ce qui a par ailleurs mené en 2008 à la fondation de l'Institut de recherche sur le français en Amérique, que Patrick Sabourin a présidé jusqu'en 2013.

³ On songe entre autres à l'avis sur l'application de la loi 101 au cégep qui contenait de nombreuses statistiques erronées.

nouvelle méthodologie de recensement. Ce changement majeur a affaibli la fiabilité statistique du recensement de 2011 (alors nommé Enquête nationale auprès des ménages), rendant les comparaisons difficiles et créant un hiatus historique dans la série chronologique des données censitaires. Les questions de recensement portant sur la langue ont également varié au fil du temps, selon les différents concepts adoptés par Statistique Canada. Ces variations dans les définitions ont mené à des ruptures de comparabilité qui ont été abondamment documentées, notamment par le professeur Charles Castonguay de l'université d'Ottawa. Ensuite, plusieurs des indicateurs essentiels au suivi de la situation linguistique au Québec sont absents du recensement. L'information sur la langue d'usage publique, pourtant centrale au modèle d'intégration québécois, n'est pas recueillie au recensement. La seule information dont on dispose sur cet indicateur provient d'un sondage limité commandé en 2010 par le Conseil supérieur de la langue française⁴. Finalement, sur le plan de l'analyse, Statistique Canada s'adonne parfois à des exercices de gymnastique comptable qui tantôt viennent maximiser le poids des minorités de langue officielle⁵, tantôt viennent minimiser le déclin du français au Québec⁶.

En somme, nous constatons des lacunes dans la collecte des données, une structure déficiente de la recherche au sein des organismes de la charte et un abandon de la démoulinguistique à l'université.

Le PL96 est imprécis quant aux organismes qui sont responsables de la production des connaissances et laisse place à interprétation sur qui doit donner l'heure juste sur la situation du français. Ce flou a dans le passé nui à la production scientifique en créant une tension entre le mandat de recherche de l'OQLF et celui du CSLF.

Au risque de nous répéter : toute politique linguistique qui n'assure pas un suivi rigoureux de la situation démoulinguistique est vouée à l'échec. Il faut concevoir les outils qui nous permettront de déterminer l'efficacité des politiques mises en place et d'établir des correctifs au besoin. Il a trop d'angles morts dans notre compréhension des dynamiques linguistiques au Québec.

Proposition 1.1 : Ajouter un poste de Directeur de la recherche indépendant qui serait chargé de développer, coordonner et diffuser la recherche sur la langue.

Le directeur de la recherche pourrait œuvrer au sein du commissariat à la langue française en collaboration avec le Commissaire, mais devrait conserver son indépendance. Le directeur de la

⁴ <https://www.cslf.gouv.qc.ca/publications/pubf328/f328.pdf>

⁵ On pense ici à la notion ambiguë de Première langue officielle parlée (PLOP), une variable dérivée de la langue maternelle, de la langue parlée à la maison et de la connaissance des langues officielles. La PLOP mène à une exagération marquée du poids démographique de la minorité anglophone au Québec.

⁶ Soulignons ici la décision de Statistique Canada de diffuser certaines données de la langue parlée à la maison en additionnant la langue principale et la langue parlée « régulièrement », ce qui donne lieu à des résultats incongrus et fallacieux, comme une somme des pourcentages supérieure à 100%.

recherche pourrait soit être nommé par l'Assemblée nationale, en même temps que le commissaire, ou être nommé par lui.

Le directeur de la recherche devra pouvoir bénéficier d'un budget adéquat lui permettant de réaliser ses objectifs : production du rapport quinquennal sur le suivi de la situation linguistique, production d'enquêtes, collecte et analyse des données, diffusion des résultats.

Le rôle de l'OQLF devrait être restreint aux questions d'application de la loi et de collecte des statistiques en lien avec l'application de la loi. Les dernières décennies ont montré que l'Office peine à assurer simultanément ses mandats d'application de la loi et de production des connaissances.

Proposition 1.2 : Confier un mandat clair à l'Institut de la Statistique du Québec pour collecter des données et publier les indicateurs nécessaires au suivi de la situation linguistique.

Quant à la production des données et des indicateurs, le mandat devrait être confié à l'Institut de la statistique du Québec afin de diminuer la dépendance du Québec envers Statistique Canada et le recensement canadien.

L'ISQ dispose déjà du capital humain et technique nécessaire à cette fin. Si l'institut n'a pas le pouvoir constitutionnel de faire des recensements, il a en retour une capacité reconnue de faire des enquêtes populationnelles de grande envergure et compte un nombre suffisant de démographes et d'experts en analyse quantitative pour produire et faire le suivi des indicateurs de vitalité du français et de la dynamique démolinguistique.

L'ISQ devrait être au minimum responsable de produire annuellement les indicateurs pertinents (langue maternelle, langue parlée à la maison, langue de travail, langue d'usage public) et de produire tous les cinq ans des projections démolinguistiques.

Le Directeur de la recherche devrait pouvoir collaborer avec l'ISQ et lui donner des mandats précis, dans la limite des ressources disponibles.

Proposition 1.3 : Établir des chaires de recherche en démolinguistique et en sociologie quantitative des langues afin que ces disciplines reprennent racines dans les universités québécoises.

Il y a une abondance de recherche qualitative à l'université, mais ce type de recherche est à notre avis mal adapté à l'élaboration de politiques publiques. Régénérer une expertise académique prendra du temps et nécessitera une stratégie à long terme.

Une expertise dans les universités est essentielle pour faire contrepoids aux organismes gouvernementaux qui sont parfois soumis malgré eux à des pressions politiques de tous ordres. L'indépendance académique demeure la plus solide de toutes.

Reprendre le contrôle de la politique d'immigration

Dans un contexte de sous-fécondité chronique, autant chez les francophones que chez les anglophones, les comportements et les choix linguistiques des immigrants jouent un rôle central dans l'avenir du français au Québec.

Présentement, une proportion trop faible des immigrants s'intègre en français pour pouvoir assurer la pérennité de la langue française au Québec. Alors que 90% des transferts linguistiques devraient être réalisés vers le français, la proportion observée semble se stabiliser un peu au-dessus de 50%.

Bien qu'insuffisante, cette proportion demeure une nette amélioration par rapport à ce qu'on a pu observer dans les décennies précédentes.

Or, ce n'est pas la loi 101 qui est principalement responsable de cette progression, mais bien la politique de sélection des immigrants qui a favorisé les immigrants francophones et « francotropes », soit les immigrants les plus susceptibles de s'intégrer et de vivre en français au Québec.

Les pouvoirs du Québec en matière d'immigration ont été obtenus au cours des décennies à travers des négociations avec le gouvernement fédéral (Ententes Cullen-Couture et Canada-Québec, notamment).

Jusqu'aux années 2010, le Québec sélectionnait lui-même et partout dans le monde ses immigrants du volet économique.

Or, depuis une dizaine d'années, le gouvernement du Québec abandonne graduellement son rôle de sélection des immigrants pour le laisser indirectement au fédéral.

En effet, le nombre de détenteurs d'un permis de résidence temporaire a explosé dans les dernières années et c'est le gouvernement fédéral qui octroie les permis de séjour temporaire sur la base de critères établis à Ottawa. Le solde des résidents non permanents était d'environ 60 000 en 2019, contre 3800 cinq ans plus tôt⁷. Le nombre de permis d'étude au postsecondaire, en particulier, a été multiplié par quatre entre 2000 et 2020⁸.

Au lieu de sélectionner les immigrants dans les pays sources par le programme de recrutement des travailleurs qualifiés, le gouvernement du Québec privilégie maintenant l'octroi de

⁷ On s'attend normalement à ce que le solde annuel des résidents non permanents tourne autour de zéro, puisque les sorties des temporaires équivalent à peu près aux entrées. Le solde fortement positif de 2019 dénote une forte croissance des admissions durant cette période. Source : https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/91-002-x/2021001/quarterly_trimestrielles_202104_v1.xlsx.

⁸ Voir les données de l'IRCC : <https://open.canada.ca/data/fr/dataset/90115b00-f9b8-49e8-afa3-b4cff8facee>.

certificats de sélection (CSQ) à des immigrants déjà sur place en vertu du programme de l'expérience québécoise (PEQ)⁹.

En théorie, cette stratégie semble avantageuse puisqu'elle allège la structure administrative pour la sélection des immigrants en admettant ceux qui sont déjà sur place et dont le processus d'intégration est déjà commencé.

En pratique, cette façon de faire constitue un recul important sur le plan de l'autonomie provinciale et pose une bombe à retardement sur le plan linguistique.

D'abord, la base de recrutement sur laquelle s'appuie le gouvernement du Québec rétrécit significativement puisqu'il admet un sous-ensemble des immigrants que le gouvernement fédéral a déjà lui-même sélectionnés sur des critères qui ne prennent pas en compte les intérêts et les priorités linguistiques du Québec.

Anne Michèle Meggs, ancienne directrice de la planification et de la reddition de comptes au ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion a écrit de nombreux textes sur ce changement fondamental opéré en catimini, et nous invitons les membres de la commission à les consulter dans le détail¹⁰.

En pivotant vers le PEQ, le Québec semble miser sur la francisation sur place des immigrants. Cette stratégie est extrêmement risquée. D'abord, on ne connaît pas l'impact réel des cours de francisation sur l'intégration en français. Les immigrants qui ont déjà intégré la communauté anglophone à leur arrivée ont peu de chance de vivre en français par la suite, même s'ils suivent le processus de francisation requis pour obtenir le CSQ. En outre, on ne sait pas si le niveau de connaissance du français imposé par le CSQ est un prédicteur fiable de la probabilité de vivre en français au Québec. Si le passé est garant du futur, l'exigence de connaissance du français aura peu d'impact sur l'intégration en français.

Finalement, le recours à l'immigration temporaire et au PEQ mène à une perte d'expertise au sein du ministère de l'Immigration. Les agents de recrutement développent en effet une connaissance inestimable du processus d'immigration et des immigrants eux-mêmes au cours du processus de sélection. C'est d'ailleurs leur travail et leur jugement qui a mené à une amélioration continue de la francisation des immigrants au Québec, principalement parce que la sélection rigoureuse permettait d'admettre des immigrants déjà francisés ou en cours de francisation.

⁹ Selon les informations obtenues par Mme Anne Michèle Meggs grâce à une demande d'accès à l'information, le nombre de CSQ émis sur la base du PEQ a été multiplié par huit entre 2010 et 2020. En 2019, plus de 85% des CSQ étaient émis sur la base du PEQ.

¹⁰ On peut trouver plusieurs des interventions de Mme Meggs ici : <https://lautjournal.info/auteurs/anne-michele-meggs>.

Proposition 2.1 : Revenir à un processus de sélection rigoureux dans les pays sources afin que les requérants soient interviewés et évalués par un agent d'immigration du Québec avant leur arrivée.

Si on souhaite maintenir le PEQ comme principale porte d'entrée, il serait aussi possible de réclamer du fédéral le pouvoir de sélectionner les immigrants temporaires afin de mieux aligner les critères d'admission sur les intérêts et les priorités du Québec.

Proposition 2.2: Incrire dans la loi, comme le suggère le rapport de la CAQ Une langue commune à tous et pour tous, que le ministre de la Langue française soit aussi le ministre de l'Immigration.

Avec cette proposition, il s'agit de reconnaître que la langue et l'immigration sont des enjeux intimement liés et d'assurer une cohérence entre les politiques des deux ministères.

Proposition 2.3: Instaurer des enquêtes suivies obligatoires, de la sélection des immigrants jusqu'à cinq ans après l'émission du certificat de sélection, afin de déterminer les parcours linguistiques et économiques des immigrants.

Les déterminants de l'intégration linguistique des immigrants demeurent mal compris (francisation, travail, choix résidentiels, etc.). Les enquêtes longitudinales sur le sujet permettraient au gouvernement d'ajuster ses politiques de sélection en temps réel.

Financement des infrastructures : pour des investissements cohérents

Si avec le PL 96 le gouvernement fait des avancées significatives sur le plan juridique, quelques-unes de ses actions vont à l'encontre des objectifs qu'il s'est fixés en matière de langue.

Le gouvernement a en effet annoncé des investissements significatifs à Dawson et promis de céder le Royal-Victoria à l'université McGill, ce qui aura pour conséquence de stimuler leur développement et de rehausser leur prestige.

Pourquoi investir de nouveau dans le cégep Dawson alors que celui-ci est déjà le plus gros établissement collégial au Québec, et que le gouvernement cherche à restreindre les admissions au réseau anglais?

Pourquoi permettre à McGill d'aller de l'avant avec son projet d'expansion au Royal-Victoria alors que l'université jouit déjà d'un prestige élevé et d'un fonds de dotation bien garni?

Et surtout, quels seront les impacts à court, moyen et long terme de ces projets sur l'environnement linguistique à Montréal?

Nous n'affirmons pas que le collège Dawson et l'université McGill ne « méritent » pas l'argent et les infrastructures qui leur sont offerts. Nous souhaitons plutôt souligner que ces établissements sont des creusets d'intégration en anglais et qu'ils ont un impact négatif sur le visage français de Montréal.

Rappelons que les institutions anglophones d'éducation supérieure sont déjà surfinancées par rapport au poids démographique des anglophones. Pour chaque anglophone, on investit 2\$ à 3\$ d'argent public dans les établissements de langue anglaise, alors que pour chaque francophone on injecte entre 0,80\$ et 0,90\$ dans les établissements de langue française.

Réitérons l'évidence : il ne s'agit pas de nier à la minorité anglophone l'accès à des organismes et à des services dans leur langue. Mais le gouvernement doit reconnaître les institutions d'enseignement supérieur et de santé pour ce qu'elles sont : des milieux de vie et d'intégration pour les immigrants. Aucune exemplarité de l'état, quelle qu'elle soit, ne pourra contrer l'impact anglicisant des investissements importants dans les institutions anglophones à Montréal.

Notons qu'un rééquilibrage du financement ne passe pas forcément par une réduction du financement des établissements anglophones particuliers : on pourrait tout aussi bien y envisager une francisation de la langue d'enseignement et de la langue de travail.

Proposition 3.1 : Appliquer la loi 101 au cégep.

La solution retenue par le gouvernement est fragile (on peut aisément la renverser en amendant les critères de plafonnement) et dans une certaine mesure arbitraire (le niveau du plafond fixé pour la part du réseau anglais, notamment). Les mécanismes de la loi 101 sont éprouvés, rigoureux, structurants et justes, en ce qu'ils réservent l'accès aux établissements anglophones à ceux dont les parents ont également fréquenté l'école anglaise. Nous comprenons que le gouvernement a cherché à couper la poire en deux en agissant pour rééquilibrer le financement des institutions postsecondaires anglophones tout en évitant d'imposer la loi 101, qu'il considère comme impopulaire et exagérée¹¹. Mais le danger d'un tel compromis est de rater la cible tout en indisposant à la fois ses alliés et ses adversaires.

Proposition 3.2 : Créer un bureau d'audiences publiques sur la langue qui examinerait l'impact linguistique de tous les investissements publics dans les institutions de langue anglaise.

Le financement des institutions anglophones, surtout au niveau postsecondaire, a des impacts majeurs sur la situation linguistique au Québec en général et à Montréal en particulier. Ce financement est complexe et provient de plusieurs sources aux niveaux fédéral et provincial. Il s'agirait de créer une sorte de BAPE linguistique qui pourrait évaluer l'impact des projets gouvernementaux sur l'environnement linguistique. Nous savons par exemple qu'avec les investissements annoncés par le gouvernement, le collège Dawson souhaite développer un pôle d'expertise en techniques biomédicales. Un BAPE linguistique pourrait examiner la pertinence de développer un tel pôle en anglais au Québec (en examinant les besoins de la

¹¹ Pourtant, plusieurs sondages placent l'appui à la loi 101 au cégep au-dessus des 50%.

communauté anglophone, les impacts sur la langue de travail an santé, etc.). Les critères pour qu'un projet soit soumis au BAPE linguistique devraient être fixés par le gouvernement.

Conclusion

Les critiques et les recommandations formulées dans ce mémoire n'ont pas pour but de discréditer la démarche du gouvernement avec le PL 96, mais plutôt de souligner le fait qu'il reste beaucoup à faire. Considérer le PL 96 comme le parachèvement de la politique linguistique québécoise constituerait une grave erreur. Le PL 96 ne peut être qu'une étape sur le chemin vers une politique linguistique complète.

Plus qu'une « loi linguistique », le Québec a besoin d'une politique linguistique globale et cohérente qui dépasse les intérêts particuliers de chacun des ministères. Sans quoi l'avenir de la langue française s'abîmera dans le dédale des chasses gardées ministérielles et de la pensée en silo.