

CANADIAN THESES ON MICROFICHE

I.S.B.N.

THESES CANADIENNES SUR MICROFICHE



National Library of Canada
Collections Development Branch

Canadian Theses on
Microfiche Service

Ottawa, Canada
K1A 0N4

Bibliothèque nationale du Canada
Direction du développement des collections

Service des thèses canadiennes
sur microfiche

NOTICE

The quality of this microfiche is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us a poor photocopy.

Previously copyrighted materials (journal articles, published tests, etc.) are not filmed.

Reproduction in full or in part of this film is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30. Please read the authorization forms which accompany this thesis.

THIS DISSERTATION
HAS BEEN MICROFILMED
EXACTLY AS RECEIVED

AVIS

La qualité de cette microfiche dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de mauvaise qualité.

Les documents qui font déjà l'objet d'un droit d'auteur (articles de revue, examens publiés, etc.) ne sont pas microfilmés.

La reproduction, même partielle, de ce microfilm est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30. Veuillez prendre connaissance des formules d'autorisation qui accompagnent cette thèse.

LA THÈSE A ÉTÉ
MICROFILMÉE TELLE QUE
NOUS L'AVONS REÇUE

**LES RELATIONS FÉDÉRALES-QUÉBÉCOISES ET LE PARTAGE
DES POUVOIRS EN MATIÈRE D'IMMIGRATION (1965-1978)**

Une étude de cas du fédéralisme et de la détermination des politiques

par

© Marc Grenier

Thèse présentée à l'École des études supérieures
de l'Université d'Ottawa en vue de l'obtention
de la maîtrise ès arts (science politique)

Ottawa, Ontario
Juillet, 1982

© M. Grenier, Ottawa, Canada, 1982.



UNIVERSITÉ D'OTTAWA
UNIVERSITY OF OTTAWA

RECONNAISSANCE

Au Professeur Caroline Andrew de la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa, toute ma reconnaissance pour l'aide précieuse qu'elle m'a accordée depuis le début jusqu'à la fin de ce travail.

AVANT-PROPOS

Ce travail porte sur le rapport entre le fédéralisme et l'élaboration des politiques publiques ou gouvernementales au Canada, un sujet qui, nous pensons, devrait être une préoccupation centrale des études politiques canadiennes.¹ Notre premier chapitre est consacré à une réflexion théorique sur le lien entre le fédéralisme et le développement des politiques publiques. Nous commencerons avec un survol des tendances récentes du fédéralisme canadien et des approches épistémologiques à l'explication de celles-ci. Selon ce survol, nous chercherons à intégrer quelques-unes des principales répercussions du fédéralisme dans une perspective théorique qui pourrait s'avérer utile pour l'étude des politiques au Canada.

Notre perspective théorique sera ensuite confrontée à l'étude de cas des politiques canadiennes et québécoises d'immigration des années soixante et soixante-dix. Le Chapitre deux traitera des antécédents de l'étude de cas, notamment les aspects historiques et constitutionnels du partage des pouvoirs fédéraux et provinciaux en matière d'immigration. Les Chapitres trois et quatre examineront le développement de l'actuelle politique d'immigration du Québec. Les ententes fédérales-québécoises importantes de 1971, 1975 et 1978 sur le recrutement et la sélection des immigrants font l'objet d'une annexe au quatrième chapitre. Le lecteur est prié de lire soigneusement la partie de cette annexe qui commente les ententes puisqu'elle constituera un jalon essentiel dans l'application de notre perspective

1. Il est à noter que nous utilisons indifféramment les termes "politiques publiques" et "politiques gouvernementales". De même, nous ne faisons aucune distinction majeure entre les expressions "élaboration des politiques", "développement des politiques", "détermination des politiques", et le processus de la "planification gouvernementale".

théorique à l'étude de cas. La réaction du gouvernement fédéral à la politique d'immigration du Québec sera ensuite documentée au Chapitre cinq. Enfin dans un sixième et dernier chapitre, nous évaluerons la pertinence de l'applicabilité de la perspective théorique à l'étude de cas et au rapport général fédéralisme-politique publique.

Bien que ce travail s'intéresse principalement au lien entre le fédéralisme et l'élaboration des politiques, il est à souligner qu'un autre objectif important du travail est de décrire avec précision la politique québécoise d'immigration ainsi que la réaction du gouvernement fédéral à cette politique. Il n'existe à notre connaissance aucune étude académique qui analyse, de façon systématique et complète, soit la politique québécoise en ce domaine, soit les efforts du gouvernement fédéral d'encourager la venue au Canada d'immigrants francophones.

La méthode de recherche employée pour reconstituer l'étude de cas a surtout été celle de l'analyse documentaire. Nous avons consulté divers documents des gouvernements canadiens et québécois. Parmi ceux-ci, nous incluons les Débats de la Chambre des communes et de l'Assemblée nationale, les rapports et les procès-verbaux et témoignages des commissions parlementaires à Ottawa et à Québec, les rapports annuels des ministères respectifs de l'immigration, des études ministérielles sur la politique d'immigration et divers bulletins statistiques sur le mouvement des immigrants au Canada et au Québec. Nous avons examiné les articles qui ont paru sur le sujet de l'immigration dans Le Devoir depuis 1965. Parmi les ouvrages académiques sur la politique d'immigration que nous avons consultés, il faut en mentionner deux qui touchent à notre sujet particulier et qui nous ont été d'une aide précieuse. Le premier, de Jacques Brossard et intitulé

L'Immigration, Les droits et les pouvoirs du Québec et du Canada (Montréal, 1967), nous a permis de clarifier l'arrière-fond constitutionnel de l'étude de cas. Le second de Freda Hawkins, intitulé Canada and Immigration, Public Policy and Public Concern (Montréal, 1972), couvre toute la politique canadienne d'immigration depuis la Deuxième Guerre Mondiale. La troisième section du livre de Hawkins discute des relations fédérales-provinciales, et des relations fédérales-québécoises en particulier, jusqu'en 1972.

La méthode de recherche la plus sûre pour entreprendre l'historique d'une politique publique est celle de l'interview des hommes politiques et des fonctionnaires qui ont participé à l'élaboration de la dite politique. A cause des limites de notre étude, nous nous sommes relativement peu servis de cet élément de recherche: nous n'avons interviewé que quelques informateurs clés des deux niveaux de gouvernement. Ceux-ci comprennent, entre autres, quelques hauts fonctionnaires des ministères canadien et québécois d'immigration, un ancien ministre de l'immigration du Canada, un ancien ministre de l'immigration du Québec, un ancien ministre des affaires intergouvernementales du Québec et le professeur Freda Hawkins de l'Université de Toronto.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE	Page
I. INTRODUCTION	
LE FÉDÉRALISME ET LA DÉTERMINATION DES POLITIQUES AU CANADA	1
A. Présentation de l'étude de cas	2
B. Le <u>State-building</u> et la dynamique du système fédéral canadien	6
C. Le <u>State-building</u> et l'élaboration des politiques gouvernementales	14
II. L'IMMIGRATION ET LE PARTAGE DES POUVOIRS (1867-1965)	26
A. La répartition et l'exercice des pouvoirs	29
B. Survol historique des pouvoirs exercés	34
1. La période de 1867 à 1875	34
2. La période de 1945 à 1965	42
a. Le modèle ontarien du recrutement à l'étranger ...	45
b. Le Québec et l'immigration	46
III. LA POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE L'IMMIGRATION. LES PHASES DE L'ÉMERGENCE ET DE LA FORMULATION	54
A. La phase de l'émergence	55
B. La phase de la formulation	56
IV. LA POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE L'IMMIGRATION. LA PHASE DE L'ADOPTION	72
A. La problématique des ressources humaines	73
B. Les négociations intergouvernementales	78

ANNEXE	Les ententes fédérales-québécoises de 1971, 1975 et 1978 sur le recrutement et la sélection des immigrants	93
A.	Extraits des ententes	93
1.	L'entente Lang-Cloutier de 1971	93
2.	L'entente Andras-Bienvenue de 1975	94
3.	L'entente Couture-Cullen de 1978	96
B.	Commentaire sur les ententes	100
V.	LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LA PARTICIPATION DU QUÉBEC A LA POLITIQUE D'IMMIGRATION	108
A.	La période des années soixante	109
B.	La période des années soixante-dix	120
1.	Nouvelles mesures pour encourager l'immigration francophone	121
2.	La révision de la politique canadienne d'immigration	127
VI.	CONCLUSION	141
A.	La pertinence de l'approche du <u>State-building</u>	142
B.	Le <u>State-building</u> et l'élaboration des politiques gouvernementales	145
1.	Au niveau des idées	145
2.	Au niveau de la conduite des relations intergouvernementales	147
C.	Le <u>State-building</u> et le contenu des politiques gouvernementales	150
	BIBLIOGRAPHIE	160

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUE

TABLEAUX

Page

- I. La destination des immigrants, 1946-67 50
- II. Immigrants au Canada, selon les derniers et
principaux pays de résidence permanente, 1946-67 51
- III. Principaux groupes d'immigrants francophones ou
francophonisables admis au Canada qui ont choisi
le Québec comme province de destination, par période
d'années, 1965-80 151

GRAPHIQUE

- I. Répartition procentuelle des immigrants admis
au Québec selon leur connaissance du français
et de l'anglais, 1968-80 153

Chapitre I

INTRODUCTION

LE FÉDÉRALISME ET LA DÉTERMINATION DES POLITIQUES AU CANADA

L'évolution du système fédéral au Canada se caractérise par des mouvements cycliques de centralisation et de décentralisation de l'organisation du pouvoir politique, soit au profit, dans le premier cas, du gouvernement fédéral, soit dans le second, des gouvernements provinciaux. A la base de ces tendances centripètes et centrifuges du fédéralisme canadien, se retrouve une concurrence intergouvernementale menée par Ottawa et les provinces - qui peut être désignée, de la même façon, processus de competitive State-building¹ - dans le but d'institutionnaliser les clivages régionaux de la société fédérale.² C'est le postulat fondamental de ce travail que l'analyse des politiques au Canada ne peut se dissocier de l'étude plus générale du competitive State-building sur lequel se fonde la

1. L'expression competitive State-building est utilisée par Richard Simeon et David J. Elkins dans leur Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life (Toronto, 1980), p. 295. Il ne semble y avoir de traduction française appropriée pour le terme State-building. A noter que Gérard Bergeron emploie l'expression State-building process dans l'introduction à son L'État du Québec en devenir (Montréal, 1980).
2. C'est la perspective des politicologues Edwin Black, Alan Cairns, Richard Simeon et Donald Smiley. Voir l'article pionnier de Black et Cairns, "Le fédéralisme canadien: une nouvelle perspective," dans Le système politique du Canada, éd. Louis Sabourin (Ottawa, 1968), pp. 51-76. Voir aussi Alan C. Cairns, "The Governments and Societies of Canadian Federalism," Revue canadienne de science politique x (décembre 1977) 695-726; Richard Simeon, "Regionalism and Canadian Political Institutions," dans Canadian Federalism: Myth or Reality, 3rd ed., éd. J. Peter Meekison (Toronto, 1977), pp. 292-304; et Donald V. Smiley, "Territorialism and Canadian Political Institutions," Analyse de politiques III (automne 1977) 449-457 et Canada in Question: Federalism in the Eighties, 3rd ed., (Toronto, 1980).

dynamique du fédéralisme. Nous soutenons que les vues d'ensemble des gouvernements de la fédération sur la nature du système fédéral et sur le rôle approprié de chaque ordre de gouvernement à l'intérieur de ce système est crucial pour comprendre le comportement de ces gouvernements lors de l'élaboration de leurs politiques publiques particulières.³

Avant d'explicitier notre perspective, il convient de présenter l'étude de cas et de justifier pourquoi il se prête tout particulièrement au champ d'étude du fédéralisme et de la détermination des politiques.

A. PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE DE CAS DE L'IMMIGRATION

Bien que l'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qualifie l'immigration un pouvoir concurrent des provinces et du gouvernement fédéral, cette politique publique a été traditionnellement conçue comme un domaine d'intérêt pan-canadien sur lequel Ottawa devait exercer une responsabilité presque exclusive.⁴ Depuis la décennie des années 1970, la grande majorité des provinces ne se sont pas intéressées à

-
3. Richard Simeon dans son Federal-Provincial Diplomacy, The making of recent policy in Canada (Toronto, 1972), décrit l'importance d'analyser les objectifs élargis des gouvernements pour comprendre le conflit intergouvernemental dans des cas particuliers de politique publique:

What are the roots of disagreement, what kind of issues provoke federal-provincial conflict? ... I shall be concerned with the participants' overall view of the nature of the federal system, and of the proper roles of the two levels of government. In this vein, goals on specific issues can be seen as intimately bound up with a broader set of overall goals. To understand conflict in particular cases we must understand these wider, or 'superordinate,' interests (pp. 14-15).

4. Pour une étude des facteurs derrière la mainmise fédérale et le désintérêt traditionnel des provinces envers l'immigration, voir le Chapitre deux, pp. 42-45.

l'immigration, laissant au gouvernement fédéral le soin d'occuper à lui seul ce champ de compétence.⁵ Le Québec, pour des raisons qui seront aussi étudiées au chapitre suivant, s'est révélé particulièrement peu enclin à exercer ses pouvoirs en ce domaine.

L'inertie des provinces en matière d'immigration s'étendra jusqu'au début des années soixante du vingtième siècle. C'est alors que l'immigration cesse d'apparaître comme une préoccupation exclusive du gouvernement fédéral, pour acquérir des facettes régionales susceptibles d'intéresser les provinces. Notamment pour le Québec, avec l'apparition à partir de 1960 de tendances démographiques qui mettent en danger la position de l'élément francophone de sa population,⁶ l'immigration s'annonce désormais comme un moyen d'assurer la croissance de cette population et ainsi la sauvegarde de sa culture française. D'autre part, l'intérêt croissant, au cours des années soixante, envers l'élaboration explicite de politiques de main-d'oeuvre, fait de l'immigration un instrument de plus en plus indispensable à la réalisation de telles politiques. Ce nouvel intérêt pouvait inciter les provinces à s'en préoccuper afin de promouvoir une croissance équilibrée de leurs économies régionales.⁷

Dans le but de contrecarrer les tendances démographiques qui le menacent, le Québec intervient dans la sphère de l'immigration en 1965

5. Une analyse détaillée des aspects historiques et constitutionnels du partage des pouvoirs en matière d'immigration depuis la Confédération est présentée au Chapitre deux.

6. Voir le Chapitre deux, pp. 49-53.

7. C'est le motif du réveil du Manitoba en immigration. Voir Freda Hawkins, Canada and Immigration, pp. 180-81.

avec la création d'un premier service provincial en ce domaine. Quatre ans plus tard, un ministère de l'Immigration du Québec ouvre ses portes, le premier de son genre au palier provincial dans tout le Canada. A ses débuts, la politique québécoise de l'immigration paraît presque entièrement dépendante de celle du gouvernement fédéral. Ottawa exerce à l'époque un monopole sur la plupart des principaux pouvoirs en ce domaine.⁸ Une importante consultation intergouvernementale, comprenant plusieurs périodes de négociations intensives, s'avère nécessaire afin d'obtenir pour le Québec les pouvoirs qui lui sont essentiels.⁹ Trois principaux accords bilatéraux témoignent des progrès réalisés par l'État québécois dans la récupération des pouvoirs. L'entente Lang-Cloutier de 1971 permet au Québec de placer ses agents d'immigration dans des bureaux fédéraux à l'étranger afin surtout de renseigner les candidats à l'immigration sur les conditions de vie dans la Province. L'entente Andras-Bienvenue de 1975 donne à ces agents un rôle consultatif dans le processus de sélection des immigrants. Les agents fédéraux détiennent cependant le choix final. Ce n'est qu'avec l'entente Cullen-Couture de 1979 que le Québec devient maître d'oeuvre de la sélection des immigrants qui se destinent vers son territoire.

Le Québec n'est pas le seul niveau de gouvernement à vouloir palier, par la voie de l'immigration, au déclin des francophones. Au cours des années soixante et soixante-dix, le gouvernement fédéral ajustera sa politique d'immigration pour tenter de tenir compte de l'intérêt régional du

8. Voir le Chapitre deux, pp. 29-34.

9. Voir les Chapitres trois et quatre.

Québec en ce domaine et d'y satisfaire à son tour.¹⁰ Diverses mesures seront prises pour encourager la venue au Canada d'immigrants francophones. Aussi, entre 1973 et 1978, au cours de la première révision majeure de la politique d'immigration en vingt-cinq ans, l'on insistera à Ottawa à quelques reprises sur le besoin d'une immigration francophone et sur la nécessité d'une collaboration fédérale-provinciale soutenue lors de la détermination de la politique d'immigration du pays. A vrai dire, cet intérêt régional du Québec sera transformé par Ottawa en un intérêt national, car, comme le souligne un important document du gouvernement fédéral, le déclin des francophones "a une portée évidente sur le plan de l'unité nationale et, par voie de conséquence, sur celui du maintien du rôle du Canada au niveau international à titre de pays bilingue."¹¹

L'étude de cas de l'immigration des années soixante et soixante-dix s'avère donc un exemple propice d'une politique publique élaborée dans le contexte du competitive State-building qui anime le système fédéral. D'une part, le gouvernement du Québec tente d'élaborer sa propre politique d'immigration pour répondre et satisfaire à ses intérêts régionaux en ce domaine. D'autre part et parallèlement, le gouvernement fédéral cherche aussi à satisfaire à ces intérêts régionaux en les intégrant dans une politique nationale de l'immigration. Nous soutenons alors que l'immigration se révèle une étude de cas pertinente à la perspective théorique de notre travail: l'analyse de l'impact de la concurrence intergouvernementale sur la

¹⁰ Voir le Chapitre cinq.

¹¹ Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada, Perspectives de la politique d'immigration (Livre vert, volume I), 1974, pp. 15-16.

détermination des politiques au Canada. Il importe à ce point-ci de préciser davantage cette perspective théorique.

B. LE STATE-BUILDING ET LA DYNAMIQUE DU SYSTÈME FÉDÉRAL CANADIEN

Comme il a été signalé auparavant, la dynamique du système fédéral au Canada trouve ses origines dans le State-building process mené par Ottawa et les provinces dans le but d'institutionnaliser les clivages régionaux de la société fédérale. Dans la présente section de ce chapitre, nous examinerons comment ces intérêts régionaux sont accomodés par la structure institutionnelle du fédéralisme. Nous examinerons brièvement aussi des approches différentes de celle du State-building pour expliquer les tendances centripètes et centrifuges du fédéralisme. Enfin, dans une dernière partie du chapitre, nous considérerons l'effet du State-building sur l'élaboration des politiques.

A l'origine de l'adoption d'un système politique à caractère fédéral au Canada se retrouve le phénomène de la diversité régionale du pays -- diversité géographique, économique, culturelle et historique.¹² Autour de ces clivages régionaux, des communautés distinctes avec des caractéristiques et des intérêts particuliers se sont développées. Par le fait que les intérêts des communautés régionales sont territorialement délimités, une des préoccupations centrales de la politique canadienne concernera leur accommodement dans la structure institutionnelle du fédéralisme.¹³ Quel niveau de gouvernement, le niveau central ou le niveau provincial, doit

12. Simeon, Federal-Provincial Diplomacy, pp. 20-21.

13. Smiley, "Territorialism," p. 453.

constituer le foyer institutionnel principal pour l'accommodement des intérêts des communautés régionales de la société fédérale?

Les distinctions conceptuelles du politologue américain Karl Lowenstein entre le fédéralisme du type interstate et le fédéralisme du type intrastate s'avèrent utiles pour différencier les formules possibles offertes par un système fédéral.¹⁴ Selon ce dernier, dans le fédéralisme interstate, les gouvernements provinciaux ou régionaux deviennent les principaux foyers institutionnels pour l'articulation des intérêts des citoyens pour lesquels il existe une délimitation territoriale dans la société fédérale. Par contre, dans le fédéralisme intrastate, le conflit entre les intérêts régionaux des citoyens doit être accommodé et harmonisé au niveau des institutions du gouvernement central. Dans le cas du système politique américain, le fédéralisme intrastate prédomine. Au Canada, à part de brèves périodes telles les premières années de la Confédération, les guerres et la dépression économique des années trente, le fédéralisme interstate semble prévaloir. Surtout depuis les vingt dernières années, les institutions du gouvernement fédéral se sont révélées peu aptes à représenter et à concilier les divers intérêts régionaux.

Quelle est la nature des tendances centripètes et centrifuges qui provoquent une centralisation ou une décentralisation de l'organisation du pouvoir, soit au profit, dans le premier cas, du fédéralisme intrastate,

14. Notre explication des conceptualisations de Lowenstein est tirée de Smiley, "Territorialism," pp. 452-453, et de Alan C. Cairns, "From Interstate to Intrastate Federalism in Canada," Institute of Intergovernmental Relations Discussion Paper No. 5 (Kingston, 1979), pp. 3-5. Sur l'application concrète des concepts de Lowenstein au Canada et aux États-Unis, voir Roger Gibbins, Regionalism, Territorial Politics in Canada and the United States (Toronto, 1982), Chapitre trois.

soit dans le second, du fédéralisme interstate? Comme on l'a mentionné auparavant et selon les détails présentés dans les pages à venir, l'approche du competitive State-building, que nous privilégions, insiste sur le processus de l'institutionnalisation des clivages régionaux de la société fédérale mené par les différents gouvernements de la fédération. Il existe au moins deux autres approches à l'étude du fédéralisme: l'approche socio-culturelle et l'approche de l'économie politique. Cependant, avant de décrire brièvement celles-ci, il convient de signaler quelques facteurs généraux, communément acceptés par chacune des approches, qui seraient à l'origine des tendances centrifuges du fédéralisme depuis environ 1960.¹⁵

Un premier facteur concerne à nouveau la délimitation territoriale des clivages régionaux du pays. Par le fait que bon nombre des intérêts des communautés régionales coïncident avec les frontières des provinces, ceci facilite leur identification auprès des institutions des gouvernements provinciaux. Un deuxième facteur est rattaché à l'agrandissement du rôle de l'État dans la société contemporaine depuis la Deuxième Guerre Mondiale. L'extension des activités gouvernementales s'est effectuée le plus rapidement dans des sphères où la responsabilité constitutionnelle revenait d'abord aux provinces: la santé, l'éducation et le bien-être public en sont des exemples.¹⁶ Selon les professeurs Black et Cairns, cette amplification de l'importance des pouvoirs provinciaux correspond aussi à une période où

15. Pour une analyse détaillée des causes de la décentralisation, voir Black et Cairns, "Une nouvelle perspective," pp. 62-74, Jeff Evenson et Richard Simeon, "Les causes du mécontentement," dans Colloque sur l'économie politique de la Confédération, compte rendu (Ottawa, 1979), pp. 183-220, et Garth Stevenson, Unfulfilled Union (Toronto, 1979), Chapitre quatre.

16. Evenson et Simeon, "Les causes du mécontentement," pp. 196-197.

certaines pouvoirs attribués à Ottawa; par exemple ceux de la défense nationale, se révèlent d'une influence décroissante.¹⁷

Peut-être que le facteur le plus significatif dans l'explication de la prédominance du fédéralisme interstate tient justement à la faible capacité intégrative des institutions du gouvernement fédéral au dépend des intérêts régionaux.¹⁸ Avec la croissance d'usages politiques telles que la "présidentialisation" du rôle du premier ministre, la solidarité du Cabinet; la discipline rigide de parti et l'introduction du principe de mérite au sein de la bureaucratie fédérale, diverses institutions dont le Cabinet, le Parlement (particulièrement le Sénat) et la fonction publique, ont vu leurs aptitudes à représenter et à reconcilier les intérêts régionaux décliner avec le temps. Le système électoral tend aussi à rendre les partis politiques fédéraux à la Chambre des communes moins représentatifs des particularismes territoriaux.

Suivant l'approche socio-culturelle à l'étude du fédéralisme, la dynamique du fédéralisme résulte principalement des variations sur le plan de la culture et des attitudes des citoyens de la société fédérale.¹⁹

17. "Une nouvelle perspective," p. 63.

18. Sur cette faiblesse, voir Donald V. Smiley, "The Structural Problem of Canadian Federalism," Administration publique du Canada 14 (automne 1971) 326-343, et Cairns, "From Interstate to Intrastate Federalism," pp. 5-10. Selon l'explication du professeur Smiley, la prépondérance des tendances centrifuges ne tient pas lieu tout simplement à cause de l'échec des institutions fédérales à articuler et à agréger les attitudes et les intérêts régionaux, mais aussi, de l'échec de ces mêmes institutions à servir de débouché pour des attitudes et des intérêts dits "nationaux" qui ne seraient pas régionalement délimités. Voir son "Territorialism," p. 451.

19. Sur la base de son postulat que le fédéralisme n'est pas une fonction des gouvernements mais plutôt des sociétés et que le gouvernement

Pour les tenants de cette approche, la simple existence de cultures régionales se différenciant au niveau de la langue, de la race, de la religion et de l'expérience, et s'identifiant et s'alliant aux gouvernements provinciaux plutôt qu'au gouvernement fédéral, suffit à expliquer les tendances centrifuges des années récentes. Dans les mots de Jeff Evenson et de Richard Simeon: "Les analyses de ce type supposent habituellement que ... les sources de conflit [entre les gouvernements de la fédération] jaillissent de conceptions et d'allégeances différentes ... "20 Pour des raisons qui seront élaborées lors de la discussion de l'approche du State-building, nous pensons qu'une interprétation purement socio-culturelle néglige de considérer l'effet indépendant que les institutions politiques peuvent exercer sur les sociétés régionales.

L'approche de l'économie politique situe la dynamique du fédéralisme dans l'affiliation de certaines fractions régionales de la bourgeoisie canadienne aux gouvernements provinciaux. Se fondant sur la diversification régionale de l'économie canadienne et sur la juridiction des provinces sur les ressources naturelles, ces fractions de classe associent leurs intérêts aux gouvernements provinciaux en opposition à d'autres fractions qui

fédéral "is a device by which the federal qualities of the society are articulated and protected," l'approche socio-culturelle a été développée par William S. Livingston durant les années cinquante en réaction aux analyses légalistes du fédéralisme de son époque (Cité dans Smiley, Canada in Question, p. 3). Pour un exemple récent de la perspective socio-culturelle au Canada, voir Daniel Bell et Lorne Tepperman, The Roots of Disunity: A Look at Canadian Political Culture (Toronto, 1979).

20. "Les causes du mécontentement," p. 187.

appuient le gouvernement fédéral.²¹ Bien que nous trouvions cette approche convaincante, spécialement dans le cas des tendances centrifuges en provenance de l'Alberta, il est à noter que celle-ci emprunte des arguments de l'approche du State-building pour compléter sa propre explication. Une fois que les fractions de classe s'allient aux gouvernements provinciaux, elles deviennent dépendantes de ces institutions et des élites politiques et bureaucratiques qui les dirigent. Ces élites gouvernementales, animées par leurs propres intérêts de survivance et d'expansion, constituent dorénavant le principal moteur des forces centrifuges. Pratt et Stevenson se servent donc d'une explication institutionnelle pour compléter leur interprétation économique des causes de la décentralisation.²²

Pour l'approche du State-building, la simple existence de communautés régionales ayant des caractéristiques sociales distinctes est insuffisante à expliquer les pressions centrifuges du système fédéral. Cette approche recherche la dynamique du fédéralisme plutôt à travers l'interaction de la structure institutionnelle du système avec les clivages régionaux de la société fédérale. D'après le professeur Simeon et à l'encontre de l'interprétation socio-culturelle: "Institutions are not simply the outgrowth or

21. Deux exemples de cette approche sont Garth Stevenson, "Federalism and the Political Economy and the Canadian State," dans The Canadian State: Political Economy and Political Power, éd. Leo Panitch (Toronto, 1977), pp. 71-100 et Larry Pratt, "The State and Province-Building: Alberta's Development Strategy," aussi dans Panitch, pp. 133-162.

22. Sur ce problème de l'approche de l'économie politique, voir le commentaire de Stevenson dans son "Federalism and Intergovernmental Relations," dans Canadian Politics in the 1980's, eds. Michael S. Whittington et Glen Williams (Toronto, 1981), p. 280. Voir aussi Elkins et Simeon, Small Worlds, pp. 291-292.

products of the environment and ... they are not just dependent variables in the political system. They can also be seen as independent forces: once established they themselves come to shape and influence the environment."²³

Bien que la diversité régionale soit à l'origine de l'adoption d'un système fédéral, et quoique l'existence de cette diversité facilite le renforcement des provinces, la structure institutionnelle vient elle-même à exercer un effet indépendant sur le régionalisme. Au Canada, ainsi qu'on le verra, la structure institutionnelle, notamment celle des provinces, vient à la longue à modeler, à façonner et à renforcer le régionalisme.

Comment ce processus de l'institutionnalisation des clivages régionaux opère-t-il? C'est ici que l'approche du State-building se précise en intégrant à son explication des éléments de la théorie des élites et de la théorie organisationnelle. Pour cette approche, la dynamique du système fédéral résulte d'une double interaction entre premièrement, les institutions gouvernementales et les élites politiques et bureaucratiques qui les dirigent, et deuxièmement, entre ces élites et les clivages régionaux de la société fédérale. En d'autres mots, le fédéralisme confère le leadership auprès d'une série d'élites fédérales et provinciales qui, animées par des intérêts de survivance et d'expansion qui leur sont propres, se livrent entre elles une concurrence en vue de s'assurer un appui auprès des communautés régionales du pays. Pour ce faire, les élites se servent des ressources constitutionnelles et fiscales mises à leur disposition par leurs institutions gouvernementales respectives. Notamment, dans la perspective de ce

23. Simeon, "Regionalism," p. 297.

travail, ces ressources comprennent les mécanismes et les processus de l'élaboration des politiques gouvernementales. La citation suivante d'Alan Cairns résume bien la double interaction de l'approche du State-building ...

The decision to establish a federal system in 1867 was a first-order macro decision concerning the basic institutional features of the new polity. It created competitive political and bureaucratic elites at two levels of government endowed with an impressive array of jurisdictional, financial, administrative, and political resources to deploy in the pursuit of their objectives. The post-Confederation history of Canadian federalism is little more than the record of the efforts of governing elites to pyramid their resources, and of the uses to which they have put them. Possessed of tenacious instincts for their own preservation and growth, the governments of Canadian federalism have endowed the cleavages between provinces, and between provinces and nation which attended their birth, with an ever more comprehensive political meaning.²⁴

Les gouvernements fédéral et provinciaux deviennent ainsi des foyers institutionnels alternatifs pour la mobilisation et l'accommodement des intérêts régionaux. Dans un effort de conceptualiser la capacité accrue des provinces d'institutionnaliser les clivages régionaux et de gouverner dans l'intérêt des communautés régionales, la politologie canadienne a développé une adaptation du modèle général du State-building intitulée le Province-building.²⁵ Dans le système fédéral des années récentes,

24. "Governments and Societies," pp. 699-670.

25. Le terme Province-building a été utilisé premièrement par Black et Cairns dans leur article "Une nouvelle perspective". Notre description de ce terme s'inspire partiellement de David M. Cameron, "Whither Canadian Federalism? The Challenge of Regional Diversity and Maturity," dans Canadian Federalism: Myth or Reality, 3rd ed., éd. J. Peter Meekison, p. 310.

comme on l'a vu, en grande partie à cause de l'échec du fédéralisme intras-tate, les gouvernements provinciaux sont devenus les principaux centres de l'articulation des intérêts régionaux. Le Province-building se révèle ainsi à l'origine des pressions centrifuges exercées sur le régime.

La prédominance des forces décentralisatrices a l'effet de provoquer une crise de légitimité chez le gouvernement fédéral. Celui-ci cherche à son tour à articuler les intérêts régionaux, cette fois-ci en les intégrant et en les réconciliant à travers les institutions et les politiques dites "nationales" de son gouvernement. La politologie canadienne se sert de l'adaptation du Country-building pour décrire les efforts du gouvernement fédéral d'institutionnaliser les clivages régionaux et de gouverner dans l'intérêt d'une communauté qui se veut nationale.²⁶

C. LE STATE-BUILDING ET L'ÉLABORATION DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES

L'approche du State-building, si l'on s'en tient à une brève récapitulation, privilégie, comme principal facteur explicatif de la dynamique du fédéralisme, la concurrence que se livrent entre elles les diverses élites gouvernementales dans le but d'agencer les intérêts et les demandes de la société fédérale auprès de leurs propres institutions. Nous soutenons que les pressions centripètes et centrifuges qui émanent du competitive State-building se manifestent lors de la détermination des politiques publiques des gouvernements de la fédération.

26. Le terme Country-building semble aussi provenir de Black et Cairns. Pour une utilisation plus récente de celui-ci, voir Elkins et Simeon, Small Worlds, p. 299.

L'effet majeur des pressions centripètes et centrifuges est qu'il met en opposition des plans nationaux et provinciaux, conçus séparément par les deux niveaux de gouvernement, pour réagir devant le même ordre socio-économique.²⁷ Les gouvernements provinciaux par exemple, dans l'élaboration de leurs politiques, tentent à la fois de souligner les intérêts qui sont régionalement délimités et de dévaluer les intérêts nationaux qui ne sont pas délimités. Le gouvernement fédéral par contre, comme il a été mentionné, cherche à intégrer et à réconcilier les intérêts régionaux à travers ses politiques dites nationales. De plus, Ottawa tente de stimuler le développement d'intérêts pan-canadiens, qui ne seraient pas territorialement délimités et qui, par conséquent, seraient susceptibles d'intéresser les Canadiens de toutes les régions.²⁸ Le professeur Cairns décrit l'action des deux ordres de gouvernement de la façon suivante: "Provincial governments work toward the creation of limited versions of a politically-created provincial society and economy, and the national government works toward the creation of a country-wide society and economy."²⁹

A la base de ces plans nationaux et provinciaux se retrouvent des perceptions différentes quant à la nature du système fédéral et quant au rôle convenable de chaque palier à l'intérieur du système fédéral.

27. Cairns, "Governments and Societies," p. 722.

28. Smiley, "Territorialism," p. 452. C'est un motif, selon le professeur Smiley, des interventions fédérales dans les domaines des sports, de l'environnement, des affaires urbaines, des petites et moyennes entreprises, et de la science et technologie.

29. "Governments and Societies," p. 706.

Parmi les conséquences pratiques de la concurrence ainsi engendrée, il est à souligner que chaque niveau de gouvernement désire agrandir l'étendue de ses fonctions respectives. Typiquement, chacun cherche à protéger ses compétences déjà acquises dans un domaine de politique publique en particulier, et à s'étendre, toujours au dépend du niveau opposé, dans d'autres domaines nouveaux de la politique. Plus exactement encore, chacun se considère le niveau de gouvernement le plus approprié à assumer une responsabilité plénière pour l'élaboration des politiques publiques qui touchent aux intérêts régionaux.³⁰

L'objectif premier de cette étude sera d'évaluer la pertinence du State-building comme approche à l'étude du processus de l'élaboration des politiques gouvernementales, en l'occurrence les politiques canadiennes et québécoises d'immigration, dans le contexte du fédéralisme canadien. Les tendances concurrentielles qui ressortent du competitive State-building et qui viennent d'être sommairement décrites, s'avèrent-elles utiles à expliquer le comportement des gouvernements fédéral et québécois au cours de l'ajustement, dans le cas du premier, ou du développement, dans le cas du second, de leurs politiques d'immigration respectives?

Il importe de souligner qu'il ne s'agit pas de présenter le competitive State-building comme un "modèle théorique" tout achevé et de dégager des hypothèses qui seraient alors scientifiquement vérifiables. Notre objectif ici se situe à une étape préliminaire à la construction

30. C'est de la façon que le professeur Smiley explique une série d'interventions récentes des provinces dans des domaines de juridiction fédérale qui affectent les intérêts régionaux. Par exemple: ces interventions ont eu lieu au niveau des opérations bancaires, des tarifs douaniers, du transport, des communications, et de la gestion monétaire. Voir son Canada in Question, pp. 93-94.

d'hypothèses rigides. Il s'agit initialement de se servir du State-building comme "perspective" ou "approche" afin de clarifier le lien contextuel qui existe entre les tendances dynamiques du système fédéral et l'élaboration des politiques gouvernementales. Nous voulons voir si et comment les pressions centripètes et centrifuges exercées par les gouvernements, qui sont le résultat de la perception de chacun de son rôle approprié au sein du système fédéral, se manifestent lors de l'élaboration de leurs politiques d'immigration respectives. Plus précisément, nous voulons voir si ces pressions servent à expliquer les grandes orientations des politiques gouvernementales.

En voici un exemple dans la présente étude de cas, choisi parmi les questions importantes suggérées par l'approche du competitive State-building pour expliquer le comportement des gouvernements canadien et québécois: le gouvernement fédéral, lors des nombreuses négociations bilatérales avec le Québec, se révèle-t-il toujours fortement protecteur de ses compétences déjà acquises en matière d'immigration? Cherche-t-il à satisfaire les besoins régionaux du Québec par le biais de sa propre politique canadienne d'immigration? Le Québec, pour sa part, cherche-t-il à gouverner ici dans l'intérêt de sa communauté régionale et d'occuper de façon exclusive les principaux pouvoirs que comprend une politique d'immigration? Enfin, quelles sont les perceptions des deux gouvernements sur la nature et l'étendue de leurs interventions respectives en matière d'immigration? Quelles sont leurs perceptions de l'intervention du niveau de gouvernement opposé? Quelles sont les effets de ces perceptions sur les revendications des gouvernements?

En plus de vouloir considérer l'effet général du State-building, notre travail se propose, en deuxième lieu, d'examiner un aspect

plus précis de l'impact de celui-ci sur le processus de l'élaboration des politiques gouvernementales. D'après les analystes du fédéralisme des années récentes, dont les professeurs Cairns et Smiley, le State-building se caractérise par l'adoption d'approches rationalistes à la planification gouvernementale. Il est possible de considérer le competitive State-building comme étant simultanément cause et effet de la rationalisation des politiques gouvernementales. Non seulement la concurrence intergouvernementale encourage-t-elle l'adoption d'approches rationalistes, mais l'adoption même de celles-ci vient-elle aggraver cette concurrence. Selon Cairns ...

The desire of each level of government to put its own house in order by establishing central executive control over policy priorities and fiscal decisions has primarily focussed on the elimination of intragovernmental contradictions, incoherences, and uncontrolled spending. The inevitable side-effect, however, has been an attempt to manage the external environment in the interest of the same objectives. This has led Ottawa and most of the provinces to establish federal-provincial ministries, bureaus, or agencies to eliminate the uncertainty and disturbances of an ad hoc approach to intergovernmental relations.³¹

Le second objectif de ce travail sera d'examiner, au moyen de l'étude de cas de la politique québécoise de l'immigration, la proposition que le State-building s'accompagne d'une rationalisation de la planification gouvernementale. Nous voulons voir s'il existe essentiellement un rapport entre la dynamique du fédéralisme et le choix des approches à la planification gouvernementale. Il s'agira d'évaluer si au cours du développement de la politique d'immigration du Québec, il y a effectivement eu évolution entre une approche gradualiste, qui peut être considérée au pôle opposé d'une

31. "Governments and Societies," p. 724.

approche rationaliste, et une approche rationaliste à l'élaboration des politiques.

Tel que le mentionne Cairns, une approche rationaliste à la planification gouvernementale peut se définir comme étant la mise en place d'un contrôle exécutif et centralisé sur les priorités gouvernementales et les dépenses publiques. Les autorités qui adoptent cette approche doivent évaluer "l'ensemble complet des buts et des possibilités d'action" dans un domaine de politique publique.³² Ils s'assurent que les buts des politiques recherchées soient exprimés à un haut niveau de généralité et que les objectifs spécifiques de celles-ci soient contrôlés par des objectifs plus larges. Enfin, ils procèdent à l'examen de l'efficacité des politiques en cours ou projetées au moyen de méthodes quantitatives.

Pour l'approche gradualiste, les objectifs et les priorités des politiques publiques ne sont pas élaborés de façon explicite, ni ne sont exprimés à un haut niveau de généralité.³³ Les autorités qui choisissent cette approche ne considèrent que quelques-unes des possibilités d'action offertes dans un domaine de politique publique et celles-ci ne diffèrent que de façon marginale des politiques déjà existantes. Ils comptent se servir de leurs activités existantes afin de tout simplement accroître l'étendue de ces activités. Nous croyons que l'approche gradualiste est plus caractéristique des périodes de dominance fédérale dans l'évolution du fédéralisme canadien,

32. Notre bref commentaire de l'approche rationaliste provient de Réjean Landry, éd., Introduction à l'analyse des politiques (Québec, 1980), pp. 15-17, et de Smiley, Canada in Question, p. 111.

33. Notre commentaire de l'approche gradualiste s'inspire de James E. Anderson, Public Policy-Making, 2nd ed., (New York, 1979), pp. 9-11.

alors que les pressions centrifuges du Province-building seront moins en évidence.

La proposition que le State-building s'accompagne d'une rationalisation de la planification sera soumise à deux niveaux d'analyse de l'étude des politiques publiques.³⁴ Premièrement, aux niveaux des idées, c'est-à-dire de la conceptualisation des objectifs des politiques, le développement de la politique québécoise de l'immigration, fait-elle suite, comme le veut le modèle rationaliste, à une volonté de précision des objectifs de l'État québécois et à une élévation de leur niveau de généralité? Le Québec, poursuit-il des visées de plus en plus étendues et intégrées en matière d'immigration?

Deuxièmement, au niveau du processus de la conduite des relations intergouvernementales, le State-building mène-t-il à un changement d'importance dans le style de la conduite de ces relations intergouvernementales? Il existe deux modèles de la conduite des relations fédérales-provinciales dans le fédéralisme canadien.

D'après le modèle administratif ou fonctionnel, décrit par le professeur Smiley, la conduite des relations intergouvernementales est subsumée au niveau des cadres professionnels ("program officers") de chaque ordre de gouvernement.³⁵ Puisque ces cadres ont souvent des intérêts de

34. Le choix des deux niveaux d'analyse s'inspire de Richard Simeon, "Studying Public Policy," Revue canadienne de science politique IX (décembre 1976) 548-580 et de Rand Dyck, "The Canada Assistance Plan: the Ultimate in Cooperative Federalism," Administration publique du Canada 19 (hiver 1976) 587-601.

35. Le modèle de Smiley a été initialement élaboré dans son "Public Administration and Canadian Federalism," Administration Publique du Canada 7 (septembre 1964) 371-388.

métier en commun, ce qui peut prendre préséance sur leur dévouement aux intérêts institutionnels des gouvernements, le fédéralisme administratif est symbolique de relations harmonieuses et coopératives. Nous soutenons que le fédéralisme administratif est caractérisé par une approche gradualiste à la planification gouvernementale.

A l'opposé du premier modèle, le modèle du fédéralisme exécutif ou politique, décrit par le professeur Simeon, implique que la conduite des relations intergouvernementales est concentrée au niveau des hommes politiques et de quelques hauts fonctionnaires de chaque ordre de gouvernement.³⁶ L'apparition d'organismes centraux, tels que des ministères voués aux affaires intergouvernementales, dont l'objectif est de coordonner et de rationaliser les priorités gouvernementales et la conduite des relations fédérales-provinciales, est aussi typique du fédéralisme exécutif. Les relations intergouvernementales tendent à être plus conflictuelles au niveau des hommes politiques et des organismes centraux puisque les intérêts institutionnels des gouvernements entrent en jeu à ce niveau. Le modèle du fédéralisme exécutif comporte un important processus de marchandage entre acteurs des différents ordres de gouvernement. Nous prétendons que le fédéralisme exécutif est typique d'une approche rationaliste à la planification gouvernementale.

Le professeur Cairns résume les différences entre les deux modèles ...

Formerly, pragmatism and expediency at the political level of cabinets allowed a high degree of bureaucratic

³⁶. Le modèle de Simeon est élaboré dans son Federal-Provincial Diplomacy.

autonomy for specialists to work out agreements with counterpart civil servants in the other jurisdiction. Under this system of functional federalism, which was characteristic of the conditional grant era, federal-provincial relations were handled in discrete categories by specialists, guided by professional norms, and relatively independent of hierarchical superiors concerned with overall policy coherence, and the opportunity costs of fifty-cent dollars. Under the new regime of political federalism, to employ Smiley's terminology, effective decision-making capacity has drifted upwards to politicians and bureaucrats "with jurisdiction-wide concerns."³⁷

L'étude du passage du gradualisme au rationalisme au niveau de la conduite des relations intergouvernementales va nous amener à vérifier lequel des modèles de la conduite de ces relations, le modèle du fédéralisme administratif ou le modèle du fédéralisme exécutif, prédomine au cours des étapes du développement de la politique québécoise d'immigration.³⁸ Alors que les deux modèles peuvent exister simultanément, c'est-à-dire que les relations intergouvernementales peuvent être menées au niveau de l'exécutif politique ainsi qu'au niveau des cadres professionnels, nous postulons que le style du fédéralisme administratif sera le plus influent sous une approche gradualiste à l'élaboration des politiques et que le style du fédéralisme exécutif en sera de même sous une approche rationaliste. En somme, il s'agira d'apprécier si les agents d'immigration à l'étranger, considérés ici comme les cadres professionnels de la présente étude de cas, exerceront plus d'influence au cours d'une approche gradualiste à la planification

37. "Governments and Societies," p. 724. Pour une discussion des deux modèles, voir Stevenson, Unfilled Union, pp. 195-205.

38. Nos préoccupations théoriques rejoignent ici celles de Rand Dyck dans son "The Canada Assistance Plan."

gouvernementale que l'exécutif politique. De façon concomitante, nous soutenons que l'influence de ces cadres professionnels décroîtra au dépend de leurs supérieurs sous la progression de l'approche rationaliste.

Les principaux objectifs de cette thèse sont de déterminer et d'analyser les effets du competitive State-building sur le processus de l'élaboration des politiques gouvernementales. Un dernier objectif, bien que secondaire, de notre étude, est de préciser l'impact du State-building sur le contenu des politiques gouvernementales ou plus précisément, sur le rendement de l'activité gouvernementale. Toujours d'après certains observateurs du fédéralisme canadien des années récentes, il est de plus en plus apparent que les intérêts institutionnels des gouvernements priment souvent sur les objectifs concrets et particuliers recherchés au niveau de leurs politiques. Les conditions actuelles de la détermination des politiques à l'intérieur du système fédéral portent le professeur Smilley à dire: "It seems impossible to escape the conclusion that for both orders of government, jurisdictional autonomy has become an important independent value."³⁹ Selon le professeur Cairns, l'insistance sur la visibilité politique des gouvernements au dépend du contenu et de l'efficacité de leurs politiques particulières peut même créer une compétition et une répétition inutile de l'activité gouvernementale. Dans ses mots ...

.... federalism increases the opportunity for what Easton calls withinputs. It multiplies the incidence of

39. Canada in Question, p. 114.

discrete and separate political and bureaucratic pressures for a larger level of services and for even more extensive regulation. Eleven governments pursuing visions instead of one, two hundred ministers building empires instead of twenty-five, several hundred distinct departmental hierarchies of civil servants seeking expansion of their activities instead of a tenth as many - all these provide an extensive supplementary impetus to the normal pressures for expansion of the public sector which are present in other polities ... Further, the prevailing French-English crisis of Canadian federalism, with the federal and Quebec governments vying for the allegiance of the Quebec voter, encourages an elaborate competition between governments not just for party support but for regime support. Thus contemporary Canadian federalism reduces the likelihood of unoccupied or only lazily exploited fields and often encourages wasteful competition.⁴⁰

Comme on verra dans les chapitres qui suivent, depuis le milieu des années soixante, dans le cas d'Ottawa, et depuis environ 1974, dans le cas du Québec, un des principaux desseins des politiques d'immigration des deux niveaux de gouvernements a été d'accroître la venue d'immigrants francophones. Les deux gouvernements se sont souvent livrés à des activités parallèles à cette fin, d'où la naissance d'une concurrence tenace au niveau du partage des pouvoirs de recruter et de sélectionner les immigrants qui se destinent au Québec. L'objectif de la présente section de ce travail sera d'évaluer brièvement les effets, bénéfiques ou non, de la concurrence intergouvernementale concernant la recherche d'immigrants francophones. Il s'agira essentiellement de consulter les statistiques sur l'arrivée de ces immigrants depuis 1965 pour voir si leur nombre a sensiblement augmenté depuis ces dernières années. Il est à souligner qu'il ne sera

40. "The Other Crisis of Canadian Federalism," Administration publique du Canada 22 (été 1979) 188-189.

pas question ici d'évaluer l'efficacité générale de la politique québécoise d'immigration, ni de celle du gouvernement fédéral, mais seulement de réfléchir sur l'impact du competitive State-building sur le contenu et plus précisément, sur le rendement des politiques gouvernementales.

Chapitre II

L'IMMIGRATION ET LE PARTAGE DES POUVOIRS (1867-1965)

Selon les termes de l'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, l'immigration et l'agriculture sont désignées des responsabilités de compétence concurrente ou simultanée des législatures provinciales et du Parlement fédéral ...

La législature de chaque province pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province: et il est par les présentes déclaré que le Parlement du Canada pourra, de temps à autre, faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou l'une quelconque d'entre elles. Une loi de la Législature d'une province sur l'agriculture ou l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et autant qu'elle ne sera pas incompatible avec l'une quelconque des lois du Parlement du Canada.

Il est clair que d'après les mots mêmes de cette disposition, le gouvernement fédéral détient la prédominance législative quant au partage des compétences des deux ordres de gouvernement: la législation provinciale en matière d'immigration doit être compatible avec la législation fédérale et ne doit pas la contrecarrer. De plus, les provinces ne peuvent légiférer qu'à l'égard de leurs propres territoires.¹ Par contre, le Parlement fédéral peut faire des lois en matière d'immigration qui s'appliquent à chacune et à toutes les provinces.²

1. Brossard, L'immigration, p. 43.

2. Ibid.

Bien que l'article 95 souligne la suprématie législative d'Ottawa, il n'offre malheureusement pas une délimitation explicite des pouvoirs fédéraux et provinciaux en matière d'immigration.³ Il est possible de schématiser les pouvoirs essentiels que comprend une politique d'immigration suivant les deux dimensions principales de l'activité gouvernementale en ce domaine: premièrement, les activités à l'étranger au niveau du recrutement et de la sélection des immigrants, et deuxièmement, les activités sur le territoire au niveau de l'intégration de ces derniers.

Sur le plan des activités à l'étranger, le recrutement se réfère "aux étapes qui précèdent la décision que prennent les requérants de présenter" à un bureau d'immigration une demande officielle d'immigration.⁴ Il consiste habituellement dans la promotion de l'immigration par la diffusion de divers renseignements publicitaires sur le pays d'accueil. La sélection se définit comme étant le "processus d'évaluation" auquel est soumis "tout requérant afin d'établir si celui-ci peut obtenir la résidence permanente" dans le pays d'accueil. Il y a une importante distinction à faire entre la sélection et l'admission des immigrants. Bien que comprise dans le processus de sélection, l'admission comme telle se réfère à l'étape finale de ce processus, lorsque l'autorisation définitive est accordée en vue

3. Dans le domaine de l'immigration, tel que dans bien d'autres, la constitution écrite se révèle plutôt muette quant au partage précis des responsabilités constitutionnelles. Comme l'explique le professeur Peter M. Leslie: "[L'A.A.N.B.] est tolérante plutôt que restrictive: elle attribue des pouvoirs, mais elle n'en précise pas l'objet ni l'étendue." Voir son Les universités canadiennes d'aujourd'hui et de demain (Ottawa, 1980), p. 401.

4. Nos définitions du recrutement et de la sélection s'inspirent en partie de celles qui se trouvent dans la première disposition de l'entente Andras-Bienvenue de 1975.

d'admettre le requérant à titre de résident permanent. Un visa d'admission est accordé à ce moment.

Sur le plan des activités sur le territoire, l'intégration se réfère aux services gouvernementaux et bénévoles offerts aux immigrants dans le but de les aider à s'adapter au mode de vie du pays d'accueil. Parmi les services essentiels, il faut noter ceux de l'accueil initial, des services de placement et d'aide financière, et des cours de langue, de civisme, d'orientation et de formation professionnelle.⁵

Avec l'aide des autres éléments de la constitution qui se sont développés depuis 1867, notamment la doctrine, la jurisprudence, et les déclarations gouvernementales, l'objectif de la première partie de ce chapitre est de délimiter autant que possible la répartition et l'exercice, du point de vue du droit constitutionnel, de ces importants pouvoirs en matière d'immigration jusqu'en 1965, date où le Québec s'apprête à intervenir en ce domaine.

La deuxième partie du chapitre est consacrée à une étude plus détaillée de la répartition et de l'exercice des pouvoirs au cours de deux périodes importantes de l'histoire de la politique d'immigration au Canada. La première période, de 1867 à 1875, est caractérisée par une participation active des provinces à la politique d'immigration. Cette période démontre l'étendue des pouvoirs que peuvent exercer les provinces en matière d'immigration sous la constitution canadienne. La deuxième période, de 1945 à 1965, se distingue par le contrôle presque exclusif de l'immigration par le

5. Pour une liste exhaustive des services dont ont besoin les nouveaux arrivés, voir Freda Hawkins, Canada and Immigration, p. 361.

gouvernement fédéral et par l'absence de toute participation provinciale en ce domaine, exception faite de celle de l'Ontario. Cette deuxième période permet de décrire l'étendue des pouvoirs qu'Ottawa peut exercer. C'est aussi à la fin du chapitre que la question de l'inactivité et de la méfiance du Québec envers l'immigration est examinée.

Il est à espérer que cette étude du partage des pouvoirs avant 1965 ouvrira la voie aux explications des politiques québécoises et fédérales d'immigration des années soixante et soixante-dix. En particulier, il est à souhaiter que cette étude serve de guide à l'analyse des positions de marchandage des acteurs québécois et fédéraux lors de leurs périodes de négociations intergouvernementales qui seront décrites au cours des prochains chapitres.

A. LA RÉPARTITION ET L'EXERCICE DES POUVOIRS

Selon le professeur Brossard, dans son étude du partage des responsabilités constitutionnelles en matière d'immigration dans laquelle il entreprend une revue de la doctrine, de la jurisprudence, et des déclarations gouvernementales, la suprématie du gouvernement fédéral, initialement concédée par l'article 95 de l'A.A.N.B., se révèle non seulement confirmée, mais "à vrai dire absolue".⁶ En matière d'immigration, le gouvernement

6. L'immigration, p. 118. La description des pouvoirs fédéraux et provinciaux qui suit est tirée des pages 43 à 72 de son livre. Sur la règle de base en droit constitutionnel canadien relatif à la préséance de l'autorité fédérale dans un domaine de compétence conjoint, voir W.R. Lederman, "The Concurrent Operation of Federal and Provincial Laws in Canada," McGill Law Journal 9 (1963) 185-199.

Pour ne prendre que l'exemple de la jurisprudence, la primauté fédérale se retrouve consolidée dans une série de jugements relatifs à des mesures discriminatoires adoptées par la Colombie Britannique à l'encontre des

fédéral peut exercer tous les pouvoirs associés à un Etat souverain: notamment, il est le seul à pouvoir décider de l'admission ou de l'exclusion des candidats à l'immigration et seul il peut accorder à ces derniers le visa d'admission. De plus, le fédéral jouit d'une compétence exclusive quant au statut des étrangers au Canada, particulièrement quant à leurs droits fondamentaux et leur naturalisation.

Malgré la suprématie fédérale, il est à noter que les provinces peuvent exercer certains pouvoirs importants en matière d'immigration. Selon Brossard, et d'après la jurisprudence déjà citée, les provinces peuvent adopter "toutes les mesures susceptibles d'encourager l'immigration sur leur propre territoire" de manière à favoriser "la mise en oeuvre de la législation fédérale ou de la prolonger de façon compatible avec celle-ci".⁷ Les provinces peuvent ainsi adopter des mesures visant à l'accueil, à l'établissement et à l'intégration économique et socio-culturelle des immigrants, ainsi qu'à leur formation civique, leur éducation, et leur bien-être. Ces domaines sont en principe de juridiction provinciale et "ils ne relèvent pas de l'immigration proprement dite, entendue au sens strict d'admission et

droits fondamentaux d'immigrants asiatiques durant les premières décennies du vingtième siècle. Les mesures ont été soit désavouées par le gouvernement fédéral, soit rendues inopérantes par les tribunaux provinciaux. Selon Brossard, cette jurisprudence signale non seulement que les provinces ne peuvent légiférer en matière d'immigration qu'à condition que leurs lois soient compatibles avec la législation fédérale, mais aussi que les lois provinciales doivent, de préférence, ajouter et prolonger la portée des lois fédérales ("in furtherance or aid of the federal legislation" in re Nakone and Okazake, (1908) 13 B.C.R. 370). Voir Brossard, p. 46.

7. Ibid., p. 55.

d'entrée au Canada".⁸ Ceci incite Brossard à conclure qu'il serait "en outre difficile pour l'État fédéral d'établir qu'ils [les domaines de l'établissement et de l'intégration des immigrants] relèvent implicitement de sa compétence en matière d'immigration...".⁹ Par contre, d'après le professeur Hawkins, l'intégration des immigrants est un domaine de juridiction mixte, bien que la plupart des activités à ce niveau, notamment celles des services communautaires et du bien-être et des cours de langue et de civisme, tombent sous la compétence des provinces.¹⁰ Puisqu'il est difficile de déterminer avec précision la répartition constitutionnelle de plusieurs des pouvoirs au niveau de l'intégration, Hawkins suggère que la règle d'or de toute intervention gouvernementale en ce domaine est une étroite collaboration fédérale-provinciale.¹¹

Les provinces peuvent de plus entreprendre des mesures concernant le recrutement des immigrants. Elles peuvent, à l'étranger, nommer des agents de recrutement, ouvrir des bureaux d'immigration, diffuser des renseignements publicitaires, et voire même pré-sélectionner les candidats à l'immigration. Cependant, Brossard signale ici que les activités provinciales dans le domaine du recrutement "dépendent, dans une très large mesure, du bon vouloir du gouvernement central et peuvent s'avérer totalement inutiles si elles ne cadrent pas avec les vues de celui-ci...".¹² Il rappelle

8. Ibid., p. 57.

9. Ibid., voir sa discussion de ce problème, pp. 57-58.

10. Entrevue de l'auteur avec Freda Hawkins.

11. Canada and Immigration, pp. 96-97, 185.

12. L'immigration, p. 56.

que seul le gouvernement fédéral peut décider de l'admission des immigrants et que les efforts provinciaux en ce domaine "... seraient vains si les candidats ainsi découverts et choisis ne répondaient pas aux critères fédéraux...".¹³

A condition de ne pas restreindre les droits fondamentaux des immigrants, ainsi leurs libertés essentielles et leur droit au travail, les provinces peuvent légiférer dans des domaines qui relèvent de la juridiction provinciale, d'une manière distincte et même discriminatoire à l'égard de "certaines catégories raciales, ethniques, ou linguistiques".¹⁴ Dans les mots de Brossard: "Dans tous les cas où ils ne sont pas soumis à la juridiction fédérale, les étrangers le demeurent d'ailleurs aux lois ordinaires des États provinciaux. Ceux-ci n'ont pas à leur accorder les mêmes privilèges qu'à leurs ressortissants qui sont Canadiens de naissance".¹⁵ C'est ainsi que la Colombie britannique, bien que la majorité de ses mesures discriminatoires furent désavouées ou jugées invalides, a pu adopter une loi qui, sous prétexte de la compétence exclusive des provinces à l'égard de leurs constitutions "et par la suite à l'égard de leurs lois électorales",¹⁶ refusait le droit de vote aux élections provinciales aux personnes de race chinoise, japonaise, et indienne (Affaire Homma, 1903). De même, vu sa compétence à l'égard des "terres publiques appartenant à la province", la même province put promulguer une loi interdisant les Asiatiques

13. Ibid.

14. Ibid., p. 67.

15. Ibid., p. 120.

16. Ibid., p. 62

d'être employés à titre de fonctionnaires du gouvernement provincial (Provincial Home Act, R.S.B.C., 1936). Enfin, grâce à la juridiction provinciale relative à la propriété et aux droits civils, a été déclarée valide une loi de la Saskatchewan qui interdisait aux entreprises chinoises d'employer des blanches (Affaire Quong-Wing, 1914).¹⁷

Pour conclure ce bref survol du partage des pouvoirs en matière d'immigration, il est possible d'affirmer, en se fondant sur les divers éléments de la constitution, que les pouvoirs constitutionnels d'Ottawa sont prioritaires au niveau du recrutement et de la sélection des immigrants, et exclusifs sur le plan de l'admission, de la naturalisation de ces derniers et de la protection de leurs droits fondamentaux. Les provinces peuvent participer à des activités de recrutement et de sélection mais celles-ci dépendent du "bon vouloir" du gouvernement fédéral. Les véritables pouvoirs des provinces se limitent à fournir certains services de juridiction provinciale, souvent non comprises dans une politique d'immigration proprement dite, aux immigrants une fois installés sur le territoire canadien. Elles exercent aussi certains pouvoirs à l'égard des immigrants en tant que résidents de leur province. Néanmoins, ces pouvoirs relativement limités

17. La ratio decidendi de ce jugement est révélatrice du partage des compétences à l'égard des immigrants en tant que résidents ...

The legislation under review does not ... trespass upon the exclusive power of the Dominion legislature. It does deal with the subject-matter "property and civil rights" within the province, exclusively assigned to the provincial legislatures, and so dealing cannot be held ultra vires, however harshly it may bear upon Chinamen, naturalized or not, residing in the province.

Quong-Wing v the King (1914) 49 S.C.R. 440. Cité dans Brossard, p. 63.

des provinces ne sont pas sans conséquence car ils peuvent, toujours selon Brossard, influencer, bien qu'indirectement, "la décision des étrangers de s'établir ou non sur leur territoire".¹⁸

Il importe à ce point d'examiner plus en détail l'exercice des pouvoirs au cours de deux périodes importantes de l'histoire de la politique d'immigration au Canada.

B. SURVOL HISTORIQUE DES POUVOIRS EXERCÉS

1. La période de 1867 à 1875¹⁹

Le jumelage à la Confédération des juridictions de l'immigration et de l'agriculture s'explique en grande partie par le fait que la majorité des immigrants au Canada à cette époque s'adonnèrent à l'agriculture. Elles sont désignées des compétences concurrentes du Parlement fédéral et des législatures provinciales puisque les provinces sont alors responsables de l'occupation des terres.²⁰ Il fallait s'assurer d'une coordination étroite entre le recrutement des immigrants et la concession des

18. Ibid., p. 54.

19. En 1848, le Parlement impérial passa aux autorités canadiennes le pouvoir de constituer un service d'immigration proprement canadien. Il est difficile de repérer avec précision le partage des pouvoirs en matière d'immigration avant la Confédération. Il appert, cependant, qu'à partir de 1860, les provinces canadiennes assumèrent la fonction de dépêcher des agents de recrutement en Europe en quête d'immigrants. Voir Norman Macdonald, Canada Immigration and Colonization 1841-1903 (Aberdeen, 1968), p. 39.

20. Marcel Hamelin, Les premières années du parlementarisme québécois (1867-1878) (Québec, 1974), p. 168.

terres agricoles; donc une collaboration fédérale-provinciale dans le domaine de l'immigration s'avérait nécessaire. La citation suivante du Sénateur T. Ryan, prononcée en 1868, témoigne de la reconnaissance de l'importance de cette coopération intergouvernementale...

The Dominion Government having no land can make them [les immigrants] no grants of land, that being in the possession of the local governments. Therefore it was important for us to know what steps the Dominion Government have taken in this matter, and to know whether the local governments are willing to cooperate with them in order to settle the country.²¹

De plus, les Pères de la Confédération de langue française exprimèrent le désir de voir sauvegarder le poids démographique des Canadiens français à une époque où ces derniers émigraient de façon massive vers les États-Unis et insistèrent pour que les compétences en matière d'immigration soient authentiquement conjointes.²² Selon eux, le gouvernement du Québec, et non seulement le gouvernement fédéral, devait s'appliquer à la tâche d'encourager à la fois l'immigration étrangère et le retour des brebis perdues aux États-Unis. Par crainte d'une forte immigration britannique qui modifierait la composition ethnique de la province, et aussi pour la simple raison que plusieurs immigrants en direction des États-Unis ou de l'Ontario débarquaient initialement au port de Québec, le gouvernement du Québec lui-même s'intéresse dès 1868 à "maintenir un droit de regard sur les mouvements migratoires".²³

21. Débats du Sénat, le 7 mai 1868, p. 257. Cité dans W.H. McConnel, Commentary on the B.N.A. Act (Toronto, 1977), p. 304.

22. Brossard, L'immigration, p. 44.

23. Hamelin, Les premières années du parlementarisme québécois, pp. 168-69.

Bien que l'immigration soit effectivement désignée comme une responsabilité concurrente, les pouvoirs en ce domaine sont répartis avec tellement d'imprécision par l'A.A.N.B. qu'il fut nécessaire, suite à la demande du premier ministre Chauveau du Québec au nom des provinces, de convoquer une conférence fédérale-provinciale en 1868 afin de s'entendre sur un partage plus explicite. Cinq conférences de ce genre se succédèrent entre 1868 et 1875.²⁴

La conférence de 1868 adopte le plan du partage des pouvoirs proposé par le premier ministre Chauveau. Le gouvernement fédéral assume la principale responsabilité au niveau du recrutement et de la sélection des immigrants, ainsi que d'autres pouvoirs sur le plan de la naturalisation et de l'administration de la quarantaine. Ce qui ressort de l'entente fédérale-provinciale signée à la conférence,²⁵ c'est le rôle majeur des provinces qui est de s'assurer, au moyen de politiques généreuses de concession de terres incultes, de la responsabilité de l'établissement agricole des immigrants. Chauveau réclame et obtient cependant le droit de participer en Europe, en collaboration avec des agents fédéraux, au recrutement des immigrants. Dans ses mots ...

24. Nos renseignements sur ces conférences, ainsi que sur la participation du Québec à la politique d'immigration de cette période, proviennent d'une synthèse des sources suivantes: Marcel Hamelin, Les premières années du parlementarisme québécois, pp. 168-183; Jean Hamelin, "Québec et le monde extérieur, 1867-1967," dans l'Annuaire du Québec, 1968-69, pp. 6-13; Macdonald, Immigration and Colonization, passim; McConnel, Commentary on the B.N.A., pp. 300-308; et Andrée Lajoie-Robichaud, "Politiques et attitudes à l'égard de l'immigration depuis la Confédération au Québec," document de recherche, commission Laurendeau-Dunton, août 1965.

25. Arrangement provisoire relatif à l'immigration, 1868. Cet accord est reproduit dans Jean Hamelin, Ibid.

Censée mieux connaître ses propres besoins et les avantages relatifs qu'elle peut offrir aux émigrés des autres pays, il est très important que chacune [des provinces] ait ses agents, accrédités toutefois par le gouvernement fédéral et peut-être sujets à sa confirmation et munis d'instructions approuvées par lui. De cette manière, chacune aurait sa part d'initiative et le gouvernement fédéral pourrait contrôler le tout d'une manière suffisante au point de vue des intérêts généraux de la confédération.²⁶

L'entente spécifie qu'Ottawa ouvrira des bureaux d'immigration à Londres et sur le "continent Européen", tandis que chaque province pourra nommer des agents d'immigration en Europe "ou ailleurs qu'elle jugera à propos de choisir"; à condition que ces agents soient dûment accrédités par le gouvernement fédéral.²⁷ Il est aussi précisé dans l'accord que les provinces devront périodiquement renseigner Ottawa et les agents fédéraux à l'étranger sur la disponibilité et les conditions d'octroi des terres incultes à l'intérieur de leurs territoires respectifs.

Le gouvernement fédéral procède à l'ouverture immédiate d'un bureau d'immigration à Londres. En 1869, un bureau similaire est ouvert à Anvers. Le Québec, pour sa part, confie en 1869 la responsabilité de l'immigration au Département de l'agriculture et des travaux publics. En 1870, conformément à l'engagement pris à la conférence de 1868, deux bureaux provinciaux d'immigration et de colonisation sont ouverts à Montréal et à Lévis. En 1871, suivant l'exemple de l'Ontario qui s'est lancé en immigration après 1869, le Québec nomme ses premiers agents de recrutement à

26. Mémoire de Chauveau au sujet de l'immigration, le 22 juin 1868. Cité dans Marcel Hamelin, Les premières années du parlementarisme québécois, p. 169.

27. Art. 7 de l'Arrangement.

l'étranger. Entre 1870 et 1874, selon Marcel Hamelin, le Québec déploiera "de grands efforts en faveur de l'immigration".²⁸

Malgré l'arrangement provisoire relatif au partage des compétences, des difficultés surgissent entre les gouvernements d'Ottawa et des provinces dans la coordination des activités de recrutement à l'étranger. L'historien Norman Macdonald décrit ces difficultés qui résultèrent de la désignation de l'immigration de responsabilité concurrente ...

-
28. Les premières années du parlementarisme québécois, p. 274. Parmi les agents d'immigration du Québec, l'un de ceux-ci est affecté à la France, la Belgique, et l'Allemagne, tandis qu'un autre fait le tour des Iles britanniques. Les agents se pourvoient des services de la compagnie maritime Allen, qui dessert la liaison Montréal-Liverpool et qui, à partir de ses bureaux en Angleterre, à Anvers et à Paris, assume la distribution de renseignements publicitaires sur le Québec (notamment la brochure officielle du gouvernement du Québec intitulée La Province de Québec et l'immigration européenne).

En 1872, le Québec modifie sa politique d'immigration en nommant trois nouveaux agents chargés respectivement d'entreprendre des campagnes intensives de recrutement en Belgique, en France, en Angleterre, et en Écosse.

En dépit des efforts considérables de la Province d'attirer des immigrants français et belges, ces peuples se révèlent peu enclins à l'émigration:* par exemple, à la suite de la première tournée européenne d'un agent québécois en 1871, celui-ci ne réussit à embarquer à destination de Québec que 85 Belges, 28 Français et 2 Alsaciens.** C'est ainsi que le gouvernement du Québec porte-t-il, à partir de 1872, le gros de ses efforts de recrutement sur le Royaume-Uni. Les habitants des Iles britanniques se montrent plus disposés à l'émigration: par exemple, la seule tournée écossaise de 1872 envoie au Québec 182 immigrants.*** Finalement, il est à noter que le Québec maintient depuis 1871 son propre agent de recrutement en Nouvelle-Angleterre. Celui-ci prononce des conférences dans les principaux centres canadiens-français du Vermont, du New Hampshire, du Maine, du Massachusetts, du Rhode Island et du Connecticut, dans l'espoir de rapatrier des anciens Canadiens.

* Macdonald, Immigration and Colonization, p. 100.

** Jean Hamelin, "Québec et le monde extérieur," p. 9.

*** Ibid., p. 11.

In theory the arrangement [art. 95 de l'A.A.N.B.] looked feasible, in practice it proved unworkable. Concurrent jurisdiction was intended to secure harmony in the working of the act and to avoid needless offences to the provinces; but overlapping authority, as might have been expected, made co-operation difficult. The Dominion could from time to time legislate concerning immigration in general while the provinces, firmly convinced of their ability to direct their own destiny, were concerned primarily with their own individual needs and problems. Both canvassed the same ground for prospective immigrants, both advertised in the same newspapers, and worked at cross purposes for individual ends. Instead of co-operation there was friction, conflicts of interest and wasted efforts -- the vexed problem of Dominion-Provincial rights could no longer be evaded.²⁹

Dans le but de résoudre ces problèmes de coordination, trois autres conférences fédérales-provinciales eurent lieu en 1869, 1870, et 1871. Toutefois, ce n'est qu'en 1875 qu'une nouvelle distribution des pouvoirs sera adoptée.

Entre temps, en 1874, suite à la difficulté d'encourager une émigration européenne suffisamment nombreuse, le Québec "se rend compte de l'échec de sa politique d'immigration".³⁰ Les paroles suivantes du député François Langelier sont, selon Marcel Hamelin, assez représentatives de l'opinion de l'Assemblée législative: "Je ne puis pas conclure autre chose que nous dépensons bien plus que nous recevons sous le rapport de l'immigration; il y a même plus d'agents d'immigration que d'immigrés".³¹ La politique d'immigration cesse d'être ainsi une priorité pour le gouvernement de la Province. Le Québec s'engage plutôt dans une grande politique de

29. Immigration and Colonization, p. 90.

30. Marcel Hamelin, Les premières années du parlementarisme québécois, p. 180.

31. Débats de l'Assemblée législative de la province de Québec, le 19 janvier 1874. Cité dans Marcel Hamelin, *Ibid.*, p. 180.

construction ferroviaire. Jean Hamelin traduit bien la nouvelle ligne de pensée du gouvernement: "... il est plus important de construire des voies ferrées pour ouvrir de nouvelles régions à la colonisation qui vont absorber le surplus démographique des paroisses rurales que de faire venir des immigrants".³² La fameuse "revanche des berceaux" réussit, pour le moment, à calmer les inquiétudes au sujet de la survivance de la race canadienne-française.

Accueillie favorablement par le Québec, l'entente fédérale-provinciale signée en 1875³³ accorde au gouvernement fédéral l'entière responsabilité du recrutement des immigrants à l'étranger. Les provinces concèdent à abolir leurs agences indépendantes de recrutement et de ne s'occuper que de la colonisation. Il est permis tout au plus aux provinces de nommer des sous-agents en Europe, soumis à la direction de l'agent général du Canada à Londres, et chargés de la distribution de renseignements publicitaires. Dans les mots de Jean Hamelin, l'entente de 1875 "présente de grands avantages"...

... elle évite un gaspillage d'énergies et le double emploi des fonds, elle assure une politique suivie et uniforme. Cependant, elle laisse planer une inquiétude qu'exprime le ministre de l'Agriculture du Québec dans son rapport annuel de 1875: 'Jusqu'à quel point l'agent général [du Canada] pourra donner satisfaction aux besoins spéciaux des provinces en dirigeant vers chacune d'elles la classe d'émigrants la plus susceptible de se plier à son mode d'existence et à ses institutions particulières?'³⁴

32. "Québec et le monde extérieur," p 12.

33. Convention relative à l'immigration, également reproduite dans Jean Hamelin, Ibid.

34. Ibid., p. 13.

Après 1875, le Québec maintiendra deux sous-agents à l'étranger: l'un à Londres, au bureau fédéral d'immigration, l'autre sur le continent européen. Malgré quelques témoignages à l'effet que ces sous-agents continuèrent à effectuer des tournées sporadiques jusqu'à la décennie des années 1890, c'est l'émigration vers les États-Unis des Canadiens-français qui, en marge de l'immigration européenne, devient l'intérêt majeur du gouvernement du Québec à la fin du dix-neuvième et au début du vingtième siècles.³⁵ Marcel Hamelin commente de la façon suivante la participation du Québec à l'immigration durant la période 1870-74 ...

Dès ce premier chapitre de l'intervention provinciale dans le domaine de l'immigration, le Québec se bute aux obstacles qui persistent jusqu'à nos jours: difficulté de recruter des immigrants francophones, attrait de l'Ontario, de l'Ouest et des États-Unis, et méfiance naturelle de la société canadienne-française à l'égard des nouveaux venus.³⁶

La Convention de 1875 et le démantèlement progressif des activités de recrutement des provinces marquent le début d'une longue période d'inactivité provinciale en matière d'immigration qui se prolongera jusqu'au milieu du vingtième siècle et dans laquelle, comme le signale Jacques Brossard, les provinces, à l'exception de l'Ontario, ont tout simplement: "... laisser s'atrophier leurs pouvoirs dans ce domaine en ne les exerçant

35. Lajoie-Robichaud, "Politiques et attitudes à l'égard de l'immigration," p. 8.

36. Les premières années du parlementarisme québécois, p. 181.

pratiquement pas".³⁷ "Leur inaction ..." ajoute-il, "n'a pu qu'encourager le gouvernement central à occuper le champ de l'immigration".³⁸

2. La période de 1945 à 1965

L'inertie des provinces en matière d'immigration s'étend du milieu du dix-neuvième siècle à la période suivant la Deuxième Guerre Mondiale. C'est alors que, vu l'énormité du mouvement des personnes déplacées de l'Europe voulant émigrer au Canada à la fin des hostilités, et vu le besoin pressant d'ouvriers, autant non-qualifiés que qualifiés, durant les premières années de l'après-guerre, Ottawa décide d'élargir et de consolider son service d'immigration par la création, en 1949, d'un premier ministère fédéral en ce domaine. D'après les recherches du professeur Hawkins, sur toute la période des années cinquante, la collaboration fédérale-provinciale en matière d'immigration est devenue pratiquement inexistante.³⁹ Deux facteurs soulignent l'absence d'une telle collaboration: l'indifférence des provinces après 1875 envers l'immigration comme politique publique, et la volonté de mainmise du style de leadership libéral à Ottawa durant les années de l'après-guerre.

Quelles sont les raisons de cette indifférence de la part des provinces? C'est parce qu'elles associent la politique de l'immigration au

37. L'Immigration, p. 51.

38. Ibid.

39. Canada and Immigration, p. 190. Seuls des échanges informels ont lieu entre des fonctionnaires fédéraux et provinciaux dans le but de conclure des ententes administratives au niveau de l'intégration des immigrants. Ces ententes seront décrites dans les pages qui suivent.

"nation-building", c'est-à-dire au rôle historique du gouvernement fédéral de créer l'infrastructure qui permettra à la communauté nationale de survivre et de se développer.⁴⁰ Freda Hawkins explique: "Immigrants have been as important to national development as railroads, hence the tendency to leave the management of this area of public policy to Ottawa".⁴¹ Deuxième raison: le lien entre l'immigration et les affaires extérieures et la sécurité nationale, deux autres domaines de juridiction fédérale, explique aussi l'aptitude des provinces à laisser ce champ d'activité à Ottawa. Parmi d'autres interprétations de l'indifférence provinciale, il est à noter que les provinces pauvres ne se sont pas intéressées pour la simple raison qu'elles reçoivent très peu d'immigrants. N'étant exposées aux bénéfices d'un tel mouvement migratoire, ces provinces ne voient pas l'utilité de participer à la politique d'immigration. Enfin, l'immigration, faut-il le souligner, est généralement perçue à cette époque comme un domaine de politique publique embarrassant, qui sème le désaccord. L'attitude des provinces semble être que, si Ottawa veut s'en occuper, il vaut mieux la lui laisser. Ceci ne sera pas le cas dans les années soixante alors que l'immigration apparaîtra, ainsi qu'il a été dit au premier chapitre, comme l'instrument indispensable d'une politique de main-d'oeuvre.

Quant à la volonté de mainmise d'Ottawa sur la politique d'immigration, la citation suivante de Hawkins élabore le style de leadership libéral durant l'après-guerre...

40. Notre survol de l'attitude des provinces est tiré de Hawkins, Ibid., pp. 180-82.

41. Ibid., p. 180.

It is clear now that to think in terms of cooperative action and collective responsibility was not, at this time, part of the philosophy or style of the Liberal management group with major governmental responsibilities in Ottawa. Their style of operation, and the one to which their whole experience and training had been directed, was that of an intelligent and sophisticated management of affairs from the centre. Until very recently, this philosophy has governed the management of Canadian immigration.⁴²

A cause de ces facteurs, les provinces n'ont donc pas exercé de véritable influence sur la direction et la gestion de la politique canadienne d'immigration de l'après-guerre.

L'emprise de l'État fédéral sur la politique d'immigration se manifeste, entre autres, par le fait qu'il est allé jusqu'à intervenir au niveau de l'intégration des immigrants, domaine qui relève en grande partie de la compétence des provinces. Ottawa atteindra son objectif en collaboration avec les provinces par le biais d'ententes administratives. La Direction de la citoyenneté du ministère fédéral de l'immigration s'occupera de l'intégration civique et communautaire des immigrants. Vu la juridiction provinciale au chapitre de l'éducation, des ententes intergouvernementales seront conclues au début des années cinquante avec la plupart des provinces aux termes desquelles le gouvernement fédéral couvrirait la moitié des coûts des cours de citoyenneté et de langue dispensés aux immigrants. Ottawa fournirait également et gratuitement les manuels de cours. Le soin d'organiser ces cours est laissé aux provinces elles-mêmes et d'habitude, aux ministères provinciaux d'éducation.⁴³

42. Ibid., p. 179.

43. Brossard, L'immigration, p. 104.

La Direction de l'immigration au ministère fédéral assumera une responsabilité plus directe envers les immigrants. Elle s'occupera de l'installation de ces derniers (leur accueil, leur logement, et leur placement). Elle veillera à la fourniture de services de bien-être aux nouveaux arrivés jusqu'au moment où ils se trouvent des emplois. Des ententes seront conclues avec la majorité des provinces à partir de 1952 afin de partager les coûts d'hospitalisation et d'autres services de bien-être pour les immigrants devenus indigents durant leur première année au Canada. A partir de 1959, toutes les provinces, à l'exception du Québec et du Manitoba, accepteront la responsabilité pour le bien-être des immigrants suivant leur placement initial.

a. Le modèle ontarien du recrutement à l'étranger

La seule province à s'intéresser de façon positive à l'immigration pendant la première moitié du vingtième siècle est l'Ontario. Depuis 1908, cette province dirige de la Maison de l'Ontario à Londres un programme de recrutement à la recherche d'une main-d'oeuvre spécialisée en provenance de la Grande-Bretagne, des Pays Bas, de l'Allemagne et de la Scandinavie. Le professeur Brossard décrit les visées de cette province ...

Le programme ontarien en matière d'immigration vise des buts précis, parfaitement conformes aux critères établis par le gouvernement central: promouvoir la venue d'immigrants qualifiés - professionnels ou techniciens - de façon à satisfaire la demande des industriels, des hôpitaux, des écoles ou d'autres organismes ontariens... Le but premier des autorités ontariennes est d'aider les employeurs qui en font la demande à trouver le personnel qualifié dont ils ont besoin, conformément toutefois au

programme ontarien du développement économique et de façon à servir les besoins industriels et sociaux de la province.⁴⁴

Les agents de recrutement de la province se chargent de la publicité ainsi que des entrevues et de la présélection des candidats. Les candidats retenus sont par la suite référés aux agents d'immigration du Canada, seuls autorisés à choisir définitivement l'immigrant et à lui décerner un visa d'admission. D'après tous les indices, les relations du gouvernement fédéral avec l'Ontario à ce chapitre sont des plus harmonieuses.⁴⁵

b. Le Québec et l'immigration

L'attitude de l'État québécois face à l'immigration durant cette période de l'après-guerre peut se caractériser non seulement par l'inertie, mais aussi par des sentiments de méfiance, voire même d'hostilité. Il n'y a aucune participation québécoise au niveau du recrutement des immigrants et les activités du Québec quant à l'intégration des immigrants se révèlent extrêmement limitées, la plupart de celles-ci ayant été laissées aux soins d'organismes privés. Les origines de cette attitude négative envers l'immigration se retrouvent dans l'opinion québécoise qui, dans son ensemble, considère l'immigrant arrivé au Québec "comme un compétiteur au plan de l'emploi, et comme un apport supplémentaire à la population anglophone du

44. L'immigration, p. 107.

45. Voir la citation de Jean Marchand à cet effet au Chapitre cinq, pp. 114-115. Le programme ontarien du recrutement à l'étranger s'acheva à la fin des années soixante. Il semblerait que le gouvernement de cette province ait décidé de se fier à la politique canadienne d'immigration pour combler ses déficits en main-d'oeuvre spécialisée.

pays".⁴⁶ Dans les mots de Jacques Brossard, la réaction du gouvernement québécois a été imitative de l'attitude du peuple: "L'opinion québécoise n'étant guère favorable ... à l'immigration polyculturelle intensive qu'encourageait le gouvernement central, les gouvernements du Québec ne firent apparemment que partager cette attitude négative".⁴⁷

Plusieurs exemples témoignent de l'inaction et de l'hostilité du gouvernement provincial. En 1944, des membres de l'Assemblée législative adoptèrent une résolution qui permettait le boycottage de tout projet d'émigration massive proposé par Ottawa.⁴⁸ Des recherches effectuées par le professeur Hawkins révèlent que les autorités fédérales tentèrent à quelques reprises durant les années cinquante de susciter l'intérêt et la collaboration du gouvernement du Québec à l'égard de divers aspects de la politique d'immigration. Mais la tentative de correspondance est demeurée du seul côté fédéral.⁴⁹ Aussi, le Québec est une des seules provinces à ne pas signer des ententes administratives avec Ottawa au début des années cinquante, qui portèrent sur le paiement total des frais des cours de langue et de citoyenneté et sur le partage des coûts d'hospitalisation. De même en 1959, l'État

46. Lajoie-Robichaud, "Politiques et attitudes à l'égard de l'immigration," p. 41.

47. L'immigration, p. 108.

48. David C. Corbett, Canada's Immigration Policy (Toronto, 1957), p. 20.

49. En 1956, lors de la crise de l'exode des réfugiés hongrois, en dépit de l'insistance d'Ottawa, le Québec se monte particulièrement peu enclin à signer une entente avec le fédéral visant à faciliter l'établissement de ces derniers. Vers la fin des années cinquante le ministre de l'Immigration sous le régime Diefenbaker, Mme Ellen Fairclough, tente en vain de solliciter la coopération de Maurice Duplessis en vue d'encourager une émigration convenable au Québec. Voir Hawkins, Canada and Immigration, pp. 225-226.

québécois n'assumera pas la pleine responsabilité pour le bien-être des immigrants suivant leur placement initial.

A part l'indifférence du Québec envers l'immigration, dont l'une des conséquences est l'inexistence de toute surveillance sur le nombre et le profil linguistique des ressortissants admis sur son territoire, il convient d'examiner certaines pratiques administratives de la politique fédérale de l'immigration qui ont elles aussi contribué à rendre défavorable pour la majorité francophone du Québec le flux des émigrants vers la province. Ces pratiques administratives, selon Jacques Brossard, ont eu l'effet de décourager l'immigration francophone dans son ensemble au Québec et d'encourager une immigration anglo-saxonne.⁵⁰ Parmi celles-ci, il dénote: l'absence de représentants fédéraux dans plusieurs régions du monde susceptibles de fournir au Québec une immigration francophone ou latine, la forte prédominance numérique des agents de recrutement de langue anglaise et la quasi-totalité des brochures publicitaires sur le Canada distribuées en langue anglaise et "d'inspiration strictement anglo-canadienne".⁵¹ De plus, selon le professeur Hawkins, l'attitude fréquemment inhospitalière des Canadiens-français à l'endroit des ressortissants étrangers était un phénomène bien connu des agents d'immigration du ministère fédéral, ce qui pouvait inciter ces derniers à aviser les candidats à l'immigration, même ceux d'origine française, à s'établir en dehors du Québec.⁵²

50. L'immigration, p. 100.

51. L'immigration, pp. 100-102.

52. Canada and Immigration, p. 226 et p. 283. Certains nationalistes canadiens-français, dont Rosaire Morin dans son livre L'immigration au Canada (Montréal, 1966), prétendent que ces pratiques administratives

Il importe en dernière analyse d'examiner brièvement quelques-unes des répercussions démographiques défavorables au Québec résultant de la politique canadienne d'immigration qui a, comme il sera démontré, surtout favorisé l'élément anglophone de la population canadienne. Premièrement, depuis la fin de la Deuxième Guerre Mondiale et en comparaison avec les autres provinces canadiennes (notamment l'Ontario), le Québec n'a reçu qu'une faible proportion du total des immigrants admis au Canada. Entre 1945 et 1967, la destination de plus de la moitié des immigrants est l'Ontario alors qu'environ un cinquième seulement d'entre eux se sont établis au Québec (Voir le Tableau I).

Les effets nuisibles de l'immigration étrangère ne deviennent apparents cependant qu'avec l'étude de l'origine ethnique des immigrants admis au Canada et de leur degré d'assimilation à la communauté francophone du Québec. Or, il apparaît qu'un faible nombre d'immigrants de langue française, voire même d'immigrants appartenant à des origines ethniques susceptibles de s'assimiler à la culture française, sont venus au Canada (Voir le Tableau II). De plus, un nombre encore plus infime de ces derniers se sont effectivement intégrés à la communauté francophone du Québec.

D'après les calculs de Jacques Brossard, du total des immigrants admis au Canada depuis 1945, "environ 60% étaient de langue anglaise

de la politique fédérale témoignèrent d'une conspiration délibérée d'origine anglo-saxonne visant à réduire davantage le nombre des francophones du Canada. Cependant, les recherches entreprises par le professeur Hawkins ne démontrent aucune conspiration du genre. Voir les constatations de Hawkins sur cette question aux pages 224 à 227 de son livre.

TABLEAU I
LA DESTINATION DES IMMIGRANTS
1946-1967

Province	1946-1955	%	1956-1967	%
Terre-Neuve	2,565		5,875	
I.-P.-E.	2,490		1,226	
Nouvelle Écosse	23,495		18,890	
Nouveau Brunswick	12,287		11,689	
Québec	240,432	19.6	364,052	21.4
Ontario	636,033	52.0	900,664	53.0
Manitoba	62,343		59,217	
Saskatchewan	36,881		28,698	
Alberta	95,343		106,842	
Colombie britannique	109,347		196,668	
Yukon et T.N.O.	563		1,616	
Non-spécifié	-		3,883	
Total	1,222,319		1,699,320	

SOURCE: F. Hawkins, Canada and Immigration, p. 66.

ou d'origine anglo-saxonne tandis que 3% étaient de langue française et quelque 15% d'origine latine" ... -- c'est dire qu'environ 60% des personnes qui se sont établies au Canada "étaient de prime abord assimilables par le Canada anglais, 18% l'étaient par le Canada français et 20% par l'un ou par l'autre".⁵³

53. L'immigration, p. 121 et p. 18.

Toujours selon Brossard, seul un immigrant sur dix s'est véritablement intégré à la population francophone du Canada. Au Québec, le rapport des immigrants qui s'intègrent à la population francophone tombe de quatre à un.⁵⁴ La région de Montréal, lieu où se concentre la grande majorité des Néo-Québécois, ne démontre, jusqu'aux années soixante-dix, presque qu'aucune capacité assimilatrice à la communauté francophone. Plus de 80% des ressortissants étrangers qui s'y installent se joignent à la communauté anglophone.⁵⁵

TABLEAU 2

IMMIGRANTS AU CANADA, SELON LES DERNIERS ET PRINCIPAUX PAYS
DE RÉSIDENCE PERMANENTE, 1946-1967

Au-dessus de 40,000

Grande-Bretagne	827,567	France	82,877
Italie	409,414	Grèce	80,216
Allemagne, Rép. féd.	289,258	Portugal	57,427
États-Unis	244,280	Autriche	54,511
Pays-Bas	165,268	Hongrie	52,734
Pologne	102,376	Chine	46,765

Au-dessus de 20,000

Belgique	38,757	Yugoslavie	27,815
Caraïbe-Antilles	35,800	Irlande, Rép.	27,482
Danemark	34,702	Suisse	26,972
Australie	31,227		

SOURCE: F. Hawkins, Canada and Immigration, p. 54.

54. L'immigration, p. 19.

55. Hawkins, Canada and Immigration, p. 219.

Les statistiques sur l'immigration étrangère au Québec doivent être aussi analysées à la lumière d'autres tendances démographiques qui porteront atteinte à la survie et à la croissance de la population francophone de la province. Jusqu'en 1958, le taux global de fécondité au Québec était supérieur à la moyenne canadienne.⁵⁶ Tel ne sera pas le cas à partir de 1960 alors que survient un mouvement inquiétant de dénatalité. Ce même taux de fécondité diminuera progressivement au cours des années soixante pour atteindre en 1975 la position la plus faible de toutes les provinces canadiennes. Cette considération doit aussi s'ajouter à un solde migratoire interprovincial qui défavorise le Québec: plus de Québécois de naissance (et un grand nombre d'immigrants qui entrent au Québec) s'installent dans d'autres provinces alors que moins de résidents de ces autres provinces viennent au Québec.

Ces tendances démographiques ont l'effet de réduire le taux de croissance de la population francophone du Canada, ce qui à son tour affecte la part, et le poids politique, des francophones du Québec au sein du Canada, de même du Québec, et voire même dans la région métropolitaine de Montréal. À la fin des années cinquante et au début des années soixante, il est clair que dorénavant le Québec ne pourra plus compter sur la "revanche des berceaux" pour augmenter sa population et assurer sa survie politique. Le mouvement migratoire international devient ainsi un facteur de plus en plus important dans la croissance démographique de la province. Devant cette

56. Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada, Statistiques sur l'immigration (Livre vert, volume IV), 1974, p. 19.

réalisation, et probablement en réaction contre l'inaction persistante de l'État québécois en matière d'immigration, plusieurs organisations et auteurs canadiens-français réclamèrent une intervention du gouvernement provincial au chapitre de l'immigration francophone. Ceux-ci comprennent, entre autres: Jean-Marc Léger, Richard Arès, la Commission Tremblay, la Société Saint-Jean Baptiste et la Chambre de commerce de Montréal.⁵⁷.

Ce survol des pouvoirs exercés pendant deux périodes importantes de l'histoire de la politique d'immigration complète l'étude générale du partage des pouvoirs en ce domaine. Il est maintenant possible d'étudier avec profit le développement de la politique québécoise d'immigration des années soixante et soixante-dix.

57. Pour une synthèse de l'attitude de divers groupes devant le problème de l'immigration après 1945, voir Lajoie-Robichaud, "Politiques et attitudes à l'égard de l'immigration," pp. 41-80.

Chapitre III

LA POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE L'IMMIGRATION LES PHASES DE L'ÉMERGENCE ET DE LA FORMULATION

L'objectif de ce présent chapitre et du quatrième n'est pas de présenter une chronologie détaillée de tous les événements de l'évolution de la politique québécoise de l'immigration, mais plutôt de dépeindre les grandes lignes et les circonstances marquantes de celle-ci. La période à l'étude s'échelonne de février 1965, date de la création d'un comité interministériel du gouvernement du Québec chargé d'étudier les perspectives d'une politique d'immigration, jusqu'en février 1978, moment où une entente fédérale-québécoise confère à la Province pour la première fois un pouvoir déterminant dans la sélection des immigrants.

Afin de guider le survol des principaux développements, il est important d'établir un cadre d'analyse conceptuel des diverses étapes de l'évolution de la politique d'immigration du Québec. Cette conceptualisation divise le processus de l'élaboration des politiques dans une séquence d'activités fonctionnelles qui peuvent, en général, être analytiquement distinguées les unes des autres. Elle comprend trois phases ou étapes: l'émergence des politiques gouvernementales, leur formulation, et finalement l'adoption de ces politiques.¹ Il faut souligner que la conceptualisation est offerte

1. Notre conceptualisation s'inspire de celles de James E. Anderson, Public Policy-Making 2nd ed. (New York, 1979) et de Charles O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy 2nd ed. (North Scituate, Mass., 1977). Voir aussi l'article de Vincent Lemieux, "L'étude des politiques gouvernementales au Québec: un inventaire et quelques suggestions," communication présentée au 42ième congrès de l'ACFAS, le 8 mai 1974, à l'Université Laval. Lemieux reprend et commente l'applicabilité de la conceptualisation de Jones au cas du Québec.

dans le but de faciliter l'étude de la présente politique. Il est parfois impossible de distinguer empiriquement entre les diverses phases, et les activités d'une phase se perpétuent et s'entremêlent souvent avec celles de la phase subséquente. Dans les mots de Vincent Lemieux: "Les étapes sont plus analytiques que réelles, ou mieux, plus logiques que chronologiques".²

Les phases de l'émergence et de la formulation seront décrites dans le présent chapitre. Le chapitre suivant sera consacré à la phase de l'adoption. Les trois ententes fédérales-québécoises importantes sur le recrutement et la sélection des immigrants (1971, 1975 et 1978) seront analysées en détail dans une annexe au Chapitre quatre.

A. LA PHASE DE L'ÉMERGENCE

La phase de l'émergence comporte la nature et l'identification du problème qui suscite une intervention gouvernementale. Selon Vincent Lemieux, une condition essentielle à cette phase est la "mise en branle d'un mécanisme de correction" visant à résoudre le problème.³ Dans le cas des débats à l'Assemblée législative du Québec sur le problème de l'immigration, la phase de l'émergence est de courte durée. Elle débute de façon institutionnelle le 10 février 1965 lorsque l'Assemblée est saisie d'une motion d'un député de l'opposition, membre du parti de l'Union nationale. A cause de la particularité des contraintes économiques et culturelles qui affligent le Québec, le député Gabriel Loublier soutient et énonce ...

2. Ibid., p. 5.

3. Ibid., p. 3.

Que cette Chambre est d'avis que dans le plein exercice des pouvoirs conférés au Québec par l'article 95 de la constitution, le gouvernement devrait étudier la possibilité d'établir sans délai un service ou un ministère de l'Immigration ...⁴

Le gouvernement libéral de l'époque accepte la motion, à condition qu'un service de l'immigration soit institué plutôt qu'un ministère. Cette initiative marque la première intervention positive du gouvernement québécois dans le champ de l'immigration depuis quatre-vingt dix ans.

Dans l'espace d'une semaine, l'étape de l'émergence prendra fin avec l'apparition des premiers "mécanismes de correction". Le ministre des Affaires culturelles, M. Pierre Laporte, annonce la création d'un service de l'Immigration au sein de son ministère. Il désigne un conseiller technique, Mme Juliette Barcello, chargé de former un comité interministériel du gouvernement dont la tâche sera de créer un organisme chargé de coordonner les efforts de tous ceux qui s'intéressent aux Néo-Québécois.⁵ Un objectif additionnel du comité sera de proposer au Conseil des ministres le schéma d'une politique d'immigration pour le Québec.

B. LA PHASE DE LA FORMULATION

La phase de la formulation comporte les délibérations portant sur diverses propositions possibles quant à la définition du problème, l'identification des objectifs, et l'examen des moyens de résolution. Dans

4. Débats de l'Assemblée législative, le 10 février 1965, p. 463.

5. Voir les Débats de l'Assemblée législative, le 17 février 1965, p. 645.

cette étude de cas, l'étape de la formulation se révèle d'une durée beaucoup plus longue que la phase précédente. Elle s'étale du printemps de 1965 jusqu'au début de 1974, alors qu'une première véritable politique d'immigration sera élaborée. La caractéristique déterminante de cette étape, c'est que malgré la série de structures administratives créées pour résoudre le problème de l'immigration, les autorités québécoises ne réussissent pas à identifier une stratégie globale et cohérente en ce domaine. L'énoncé "stratégie globale et cohérente" signifie une intervention québécoise dans les deux dimensions de l'activité gouvernementale en matière d'immigration: premièrement, à l'étranger au niveau du recrutement et de la sélection et, deuxièmement, sur le territoire au niveau de l'intégration.⁶ Ceci implique une reconnaissance du lien intime entre ces deux dimensions ou, en d'autres mots, du rapport entre la nécessité de connaître les candidats à l'immigration, et ainsi de participer à leur recrutement et à leur sélection, afin de les intégrer convenablement à la société hôte.⁷

Parmi les portefeuilles et les structures dont dépendra la politique d'immigration, il faut noter d'abord que le 1^{er} avril 1966 le service de l'Immigration devient une direction générale. Celle-ci relèvera successivement du ministère des Affaires culturelles et du Secrétariat de la Province. Faisant suite à une promesse électorale de l'Union nationale, un projet de loi intitulé Loi du ministère de l'Immigration est déposé à

6. Ces deux dimensions que comprend une politique d'immigration ont été discutées en plus de détail au Chapitre deux, pp. 27-28.

7. Voir les citations à ce sujet des futurs ministres de l'immigration du Québec, Jean Bienvenu et Jacques Couture, au Chapitre quatre, p. 72.

l'Assemblée nationale le 23 octobre 1968.⁸ Le projet de loi sera adopté à l'unanimité peu après et en juillet 1969, un premier ministre de l'Immigration du Québec (MIQ) ouvrira ses portes.⁹

Pour revenir au comité interministériel formé par le ministre Laporte en février 1965 et chargé de la planification d'une politique d'immigration, c'est après dix réunions de ce comité et deux visites de son directeur, Mme Barcello, auprès du ministère fédéral de l'immigration et du service ontarien de l'immigration, que le rapport du comité est présenté au Conseil des ministres à l'automne de 1965. Le rapport énonce deux objectifs, décrits comme interdépendants, que devra poursuivre toute politique québécoise d'immigration ...

- 1) favoriser la venue au Québec d'immigrants désirables en fonction de nos impératifs économiques et culturelles;
- et,
- 2) faciliter l'intégration de l'immigrant au milieu québécois.¹⁰

8. Projet de loi 75; Loi du ministère de l'Immigration, 2^e session, 28 Législature, 16 Eliz. II.

9. Les premiers titulaires de la politique d'immigration (y compris leur affiliations partisans et les autres responsabilités ministérielles qu'ils occupent) sont: Pierre Laporte (Libéral, ministre des affaires culturelles) jusqu'en 1966; Yves Gabyas (Union nationale, secrétaire de la Province) jusqu'en 1968 et, premier titulaire du poste de ministre de l'immigration de décembre 1968 à mars 1969; Mario Beaulieu (Union nationale, ministre de l'immigration et également ministre des finances) jusqu'en 1969; Pierre Laporte (Libéral, ministre de l'immigration, également ministre du travail et leader parlementaire du gouvernement) jusqu'en 1970; François Cloutier (Libéral, ministre de l'immigration et également ministre des affaires culturelles) jusqu'en 1972; Jean Bienvenue (Libéral, ministre de l'immigration) jusqu'en 1975.

10. D'après un résumé du rapport dans Lajoie-Robichaud, "Politiques et attitudes à l'égard de l'immigration," pp. 37-38.

Le document signale que pour atteindre le premier objectif: "... il sera nécessaire de maîtriser ou d'influencer les mécanismes de recrutement ...".¹¹ De même, dans la poursuite du second objectif, le rapport indique: "... il semble préférable de mettre à la disposition de l'immigrant des services spécialisés qui couvrent ... toute la gamme de ses besoins et de grouper ces services sous une seule et unique juridiction".¹² La citation suivante typifie l'orientation du document ...

... il est particulièrement important pour l'immigrant ... de se sentir pris en charge par une seule et même organisation responsable et celle-ci ne pourra être fonctionnelle si des domaines importants échappent à sa juridiction, que ce soit dans le recrutement, l'accueil, le placement, etc.¹³

Le rapport du comité interministériel recommande ainsi la récupération et la prise en charge par le Québec des principales activités composantes d'une politique d'immigration, jusqu'alors monopolisées par le gouvernement fédéral. Plus spécifiquement, le rapport préconise une certaine participation québécoise, bien que celle-ci demeure vague, au niveau du recrutement des immigrants et une mainmise provinciale sur les services au niveau de l'intégration.

Jusqu'en 1974, les gouvernements successifs du Québec n'adopteront pas le type de politique préconisé par le comité interministériel de 1965, c'est-à-dire une politique globale et efficace en matière

11. Ibid., p. 38.

12. Ibid., p. 39.

13. Ibid., p. 39.

d'immigration. En dépit de l'interdépendance entre la dimension du recrutement et de la sélection et la dimension de l'intégration, l'intervention du Québec durant les premières années de sa politique d'immigration s'est surtout limitée à l'intégration culturelle et socio-économique des ressortissants à la communauté francophone. L'État québécois n'avait jusqu'alors rien fait au chapitre de l'immigration et son attitude semble avoir été qu'avant de se lancer dans le recrutement et la sélection d'immigrants francophones, il valait mieux créer les mécanismes sur le territoire pour s'assurer que ceux-ci et tous les autres immigrants s'intégreraient bel et bien à la communauté francophone.¹⁴ La citation suivante du Premier ministre Johnson traduit bien cette attitude: "Il ne servirait à rien d'aller chercher des marchandises si on ne s'en occupe pas une fois qu'on les a ... Ce qui presse le moins, c'est d'avoir des agents dans chacun des pays d'Europe. Si Ottawa nous amène le produit, il faut s'en occuper ici".¹⁵

Ce n'est qu'à partir du milieu de 1967 que le Québec manifeste un intérêt incident envers le recrutement des immigrants. Celui-ci consiste

14. Il est à signaler que le MIQ de l'époque est projeté dans la question linguistique au Québec. Bien que l'enseignement de la langue française aux immigrants relève surtout du ministère de l'Éducation, notamment au niveau de l'intégration scolaire des enfants immigrants, l'adoption du projet de loi 63 en 1969 vient modifier une clause clé de la Loi du ministère de l'Immigration, S.Q. 1967-68, c. 68, art. 3. On ajoute à la fin de l'article 3 de celle-ci le paragraphe suivant, où on ordonne au MIQ de ...

prendre, de concert avec le ministère de l'Éducation, les dispositions nécessaires pour que les personnes qui s'établissent au Québec acquièrent dès leur arrivée ou même avant qu'elles quittent leur pays d'origine la connaissance de la langue française et qu'elles fassent instruire leurs enfants dans des institutions d'enseignement où les cours sont données en langue française.

15. Le Devoir, le 21 janvier 1968, pp. 1 et 8.

essentiellement à suivre le "modèle ontarien", décrit au Chapitre deux, de la recherche d'une main-d'oeuvre spécialisée. Il convient maintenant d'examiner plus en détail les initiatives du MIQ, sur le territoire. Ensuite seront décrites les premières activités du ministère au niveau du recrutement des immigrants.

1. Les activités au niveau de l'intégration

Bien que le comité interministériel recommandait en 1965 la prise en charge par le gouvernement du Québec de toutes les activités en ce domaine, la politique québécoise de l'immigration n'a pas inclus à ses débuts la récupération des services aux immigrants, dont plusieurs ont été laissés au soin d'organisations bénévoles et communautaires. Le travail initial du service de l'Immigration en 1965 était de coordonner les services offerts par ces divers organismes. Toutefois, conformément aux objectifs de la politique d'immigration à l'époque, le Québec a institué quelques mécanismes importants visant à faciliter l'intégration culturelle et socio-économique des immigrants à la communauté francophone. En 1967, la direction générale de l'immigration a créé son propre service d'accueil et d'orientation aux principaux points d'arrivée au Québec. Mais la pierre angulaire de cet effort d'assimiler les nouveaux arrivants viendra avec la création des Centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI).

Les COFI, mis sur pied en 1968 par le service d'orientation et de formation des immigrants du ministère de l'Éducation, et devenus la responsabilité du MIQ à la fin de 1969, provenaient, dans leur conception, d'Israël qui créa des centres d'absorption pour immigrants à la suite de la

Deuxième Guerre Mondiale.¹⁶ Les tâches initiales des COFI consistaient à dispenser aux immigrants des cours de langue et de citoyenneté et des classes d'initiation à la vie canadienne et québécoise. En plus, chaque COFI offrait un service de garderie et de prématernelle, de façon à sensibiliser les très jeunes immigrants à la langue française. Les COFI fonctionnèrent par l'intermédiaire de sous-contractants -- telle la Commission des écoles catholiques de Montréal -- qui fournirent des locaux et le personnel enseignant. Afin d'intégrer ces enseignants à la Fonction publique, un décret du conseil des ministres ordonne en 1974 que les COFI soient directement administrés par le MIQ.

Il est à souligner que la plupart des cours offerts aux immigrants à travers les COFI faisaient l'objet d'ententes intergouvernementales selon lesquelles Ottawa finançait soit la totalité soit la moitié des coûts. Ici encore, dans le domaine de l'intégration culturelle et socio-économique, et plus précisément au niveau de l'apprentissage linguistique et de l'instruction communautaire, le gouvernement du Québec ne cherchait pas à grouper tous ces services sous sa seule et unique juridiction. Il a voulu plutôt tirer avantage d'ententes fédérales-provinciales déjà existantes et financer plusieurs de ses activités d'intégration grâce à des fonds fédéraux. C'est ainsi que par le biais d'une entente Ottawa-Québec signée en 1967, et renouvelée en 1974, relative à la loi fédérale sur la main-d'oeuvre intitulée Formation professionnelle des adultes (FPA),¹⁷ le ministère de l'Éducation du Québec a pu instituer son programme d'enseignement à temps plein des

16. D'après une entrevue de l'auteur avec Freda Hawkins.

17. S.C. 1966-67, c. 94.

langues aux immigrants et mettre sur pied les COFI. Suite à l'entente sur la FPA, les immigrants adultes qui ne parlaient pas l'une ou l'autre ou les deux langues officielles pouvaient s'inscrire gratuitement aux cours de langue à plein temps offerts par les COFI. Le financement des cours était assuré à 100% par le gouvernement fédéral. A la fin des cours de langues, les immigrants qui le désiraient pouvaient suivre un cours de deux semaines d'initiation à la vie canadienne et québécoise, aussi financé entièrement par Ottawa. Fait marquant, le gouvernement québécois était contraint par ce programme conjoint à n'exercer aucun contrôle sur la sélection des candidats aux cours, celle-ci étant assurée par Ottawa par l'entremise des Centres de Main-d'oeuvre du Canada. Le droit aux cours et la nature du cours étaient déterminés par les conseillers fédéraux en main-d'oeuvre. On exigeait toutefois la connaissance d'usage du français ou l'apprentissage préalable de celui-ci avant de permettre aux immigrants de s'inscrire aux cours d'anglais.

De la même façon, pour les cours de préparation à la citoyenneté, qui comprennent l'enseignement à temps partiel des langues et l'initiation aux diverses institutions publiques canadiennes et québécoises, une entente était conclue en décembre de 1969 entre le Secrétaire d'État fédéral Gérard Pelletier et le ministre de l'immigration du Québec Mario Beaulieu. L'entente Pelletier-Beaulieu avait pour objet l'enseignement du français et de l'anglais aux adultes qui étaient déjà sur le marché du travail et qui, de ce fait, ne pouvaient obtenir un certificat de citoyenneté en suivant des cours à plein temps. L'entente prévoyait qu'Ottawa verserait 50% des frais d'enseignement de ces cours. Grâce à un second accord signé par Robert Stanbury, ministre fédéral d'État responsable de la citoyenneté; et François Cloutier, alors ministre de l'immigration du Québec, les manuels scolaires

étaient fournis gratuitement aux étudiants inscrits aux cours de langue. Selon l'entente Stanbury-Cloutier, le gouvernement fédéral assumait la part entière du coût de ces manuels. Il faut rappeler que ces deux ententes avaient déjà été conclues avec la quasi-totalité des autres provinces durant les années cinquante. Pour les raisons mentionnées au Chapitre deux, le Québec s'était jusqu'alors abstenu de les signer.

Parmi d'autres activités entreprises par le MIQ sur le territoire, il faut souligner que celui-ci a cherché à multiplier ses contacts avec les groupes ethniques du Québec. Il a entrepris un recensement des communautés, associations, et paroisses ethniques de la Province. Des subventions ont été accordées à ces groupes pour la construction et l'administration de centres communautaires et pour la tenue de spectacles folkloriques et culturels. Le ministère a amorcé des négociations avec divers corps professionnels du Québec afin de faciliter l'admission des immigrants aux professions. Ces négociations aboutirent à l'adoption en 1970 d'une modification à la Loi de l'admission à l'étude des professions,¹⁸ facilitant ainsi l'entrée des immigrants. A partir de 1971, le ministère offre un service d'équivalence et de traduction des diplômes obtenus à l'étranger par les immigrants. Aussi en 1971, le MIQ finance à 100% des classes d'accueil dispensées par la Commission scolaire des écoles catholiques de Montréal pour les enfants immigrants de 6 à 17 ans. Ces cours visent à la francisation et l'intégration scolaire de ces derniers. Enfin, par la diffusion de renseignements publicitaires, le MIQ met sur pied une campagne de sensibilisation destinée premièrement, à faire valoir aux Québécois l'apport précieux de

18. L.Q. 1970, c. 57.

l'immigration et deuxièmement, à faire ressentir aux immigrants leur appartenance québécoise.

2. Les activités au niveau du recrutement

Tel que mentionné plus haut, c'est à partir du milieu de 1967 que le Québec s'intéresse à la possibilité de participer, en collaboration avec le gouvernement fédéral, à un programme de recrutement sélectif des immigrants qui s'établiront sur son territoire. Il est à noter que le Québec ne cherchera pas durant cette période à s'occuper du recrutement général de ses immigrants, ni de leur sélection. La nature sélective de l'intérêt initial du MIQ envers le recrutement doit être soulignée. Il ne s'agissait pas de mettre sur pied une politique "ouverte" de recrutement où, pour des fins de survivance culturelle, le simple nombre de ressortissants francophones admis au Québec serait prioritaire en dépit des considérations économiques d'une émigration massive. Plutôt, la visée québécoise en ce domaine ressemble essentiellement à celle du "modèle ontarien". Les agents d'immigration du Québec à l'étranger devront recruter, à la demande d'employeurs québécois, une main-d'oeuvre spécialisée pour laquelle il existe une pénurie dans la Province. Tant mieux, toujours selon la visée québécoise, si les quelques immigrants recrutés par ce programme seront francophones. Tout au plus, afin de recruter le plus possible d'ouvriers qualifiés et francophones, les premiers agents québécois sont affectés, pour la plupart, dans des pays francophones ou latins de l'Europe. Le ministre de l'immigration Jean Bienvenue insistait en 1972 sur cette nature sélective des objectifs du Québec au niveau du recrutement ...

Actuellement, l'économie du Québec ... n'offre pas à l'immigrant une perspective idéale. De notre côté, il serait maladroit d'inviter en masse des immigrants à venir se joindre à nous sous prétexte que nous avons besoin d'eux pour la survie de la nation canadienne-française, si nous ne pouvons pas leur garantir des emplois.¹⁹

C'est donc dire que les objectifs culturels de la politique québécoise d'immigration de cette période, notamment le besoin de palier au déclin démographique des francophones, devaient se réaliser surtout au niveau de l'intégration des immigrants, en s'assurant que ces derniers s'assimilent, sans égard pour leur origine ethnique, à la communauté francophone du Québec.

Un second objectif important du Québec durant cette période consistait à vouloir mettre sur pied, toujours dans les pays francophones ou latins de l'Europe, des campagnes d'information afin de sensibiliser le public et les candidats à l'immigration sur les conditions de vie dans la Province et sur les réalités socio-linguistiques québécoises. Conformément au but énoncé dans la loi organique du MIQ de 1968 de "favoriser l'établissement au Québec d'immigrants susceptibles de contribuer à son développement ...",²⁰ ce rôle d'information de l'agent d'immigration du Québec s'avérait beaucoup plus une politique visant à assurer l'établissement convenable des immigrants qu'une véritable politique de recrutement.²¹

19. Le Devoir, le 17 avril 1972, p. 6.

20. Loi du ministère de l'Immigration, S.Q. 1967-68, c. 68, art. 3. Il est à noter que les objectifs de cette loi, ainsi que les amendements qui lui seront apportés, seront décrits au Chapitre quatre, p. 78.

21. Voir à ce sujet les affirmations de Yves Gabias, Secrétaire provincial et ministre responsable de l'immigration en 1968, dans Le Devoir, le 17 février 1968, p. 1.

Il s'agissait d'encourager les immigrants qui prévoyaient s'établir au Québec, alors qu'ils étaient encore en Europe, à s'intégrer à la communauté francophone de la Province.

Le premier bureau d'immigration du Québec ouvrira ses portes à Paris en septembre 1969 au sein de la Délégation générale du Québec. Depuis le début de 1968, la Délégation du Québec à Londres, bien qu'aucun bureau d'immigration n'y soit ouvert, s'occupera elle aussi du recrutement de la main-d'oeuvre spécialisée. En 1970, un bureau d'immigration est ouvert à la maison du Québec à Milan. L'ouverture de bureaux provinciaux d'immigration outre-mer ne requiert pas d'entente fédérale-provinciale au préalable, car le précédent pour ces bureaux fut établi dans les années qui suivirent la Confédération.²² L'Ontario, d'ailleurs, avait maintenu un tel bureau à Londres depuis 1906.

Afin de profiter des installations fédérales déjà établies en Europe là où il n'existait aucune délégation québécoise, et puisque le processus du recrutement des immigrants requiert une collaboration inter-gouvernementale très étroite, le Québec exprimera dès 1967 le désir de placer ses agents dans des bureaux canadiens d'immigration. Un premier accord de principe à cet effet est atteint tôt en 1968 par Yves Gabias et par le ministre fédéral de l'immigration à l'époque, Jean Marchand.²³ L'accord résulterait selon Gabias d'une "harmonieuse coopération" du ministre

22. Voir le Chapitre deux.

23. Voir Le Devoir, le 20 janvier 1968, p. 4 et le 15 février 1968, p. 9. Voir aussi The Globe and Mail, le 17 février 1968, p. 11.

fédéral.²⁴ Cependant, à cause du départ de Marchand comme ministre fédéral de l'immigration à la fin de 1968 et aussi à cause du changement de gouvernement au Québec en 1970, les négociations en vue d'une formalisation de l'accord de principe de 1968 seront plus lentes. Elles seront plus difficiles aussi parce que, selon un informateur, bien que le fédéral concède le principe d'une présence québécoise dans ses bureaux d'immigration d'outre-mer, Ottawa se révèle généralement très protecteur du champ de compétence du recrutement et de la sélection des immigrants. Il s'engage dans les négociations d'un oeil "extrêmement prudent", voir même "méfiant", face aux intentions québécoises.²⁵

La formalisation de l'accord de principe survient enfin le 18 mai 1971 avec la signature d'une entente entre les ministres fédéral et québécois d'immigration, Otto Lang et François Cloutier. L'entente Lang-Cloutier permet essentiellement une présence physique des agents du MIQ dans les bureaux fédéraux d'immigration à l'étranger. Elle servira durant les quatre prochaines années à localiser des agents du Québec dans trois postes fédéraux à l'étranger: Rome, Athènes et Beyrouth. Le bureau d'immigration du Québec à Milan sera fermé en 1971, mais sera remplacé par le poste de Rome.

Des relations "cordiales" de travail se développent entre les agents d'immigration du Québec à l'étranger et leurs contreparties

24. Gabias dira aussi de Marchand: "Je suis assuré qu'il continuera à nous apporter sa coopération; il saisit bien le problème, et il est prêt à tout mettre en oeuvre pour trouver une solution à la régression du fait français au Canada". Cité dans Le Devoir, le 15 février 1968, p. 9.

25. Entrevue de l'auteur avec un fonctionnaire du MIQ.

fédérales.²⁶ Le rôle de l'agent québécois est tout simplement d'informer les candidats à l'immigration et de les acheminer par la suite vers les agents fédéraux qui eux font la sélection de ces derniers suivant des critères d'admission fédéraux. L'agent québécois peut cependant transmettre ses opinions sur le candidat qu'il a rencontré aux agents fédéraux qui d'habitude, et sans qu'ils soient obligés de le faire, tiennent compte de cet avis. Dans les mots du ministre Laporte: "Peu de candidats -- ou aucun candidat -- que nous avons suggéré ... ont été refusés. Ils deviennent des candidats privilégiés, si vous voulez".²⁷ Ainsi, les agents québécois, bien qu'ils ne font pas officiellement fonction d'"agents recruteurs", arrivent à exercer une influence considérable sur le choix des immigrants. Pour le candidat à l'immigration qui se présente en premier lieu au bureau d'immigration du Canada à Paris, s'il répond aux critères d'admission, l'agent fédéral peut -- il n'est pas tenu de le faire -- le référer au bureau du Québec pour des informations additionnelles. L'acheminement des candidats choisis à la Délégation du Québec devient vite une pratique normale des agents fédéraux dans la capitale française.²⁸

L'étape de la formulation dans le développement de la politique québécoise de l'immigration se distingue par sa lenteur de décollage et par l'absence d'une politique véritablement globale et efficace en ce

26. Entrevue de l'auteur avec un agent d'immigration du Québec en poste à Paris en 1969.

27. Débats de l'Assemblée nationale, Commission permanente de l'immigration; le 26 juin 1970, p. 464.

28. Voir la note 26.

domaine. Le gouvernement du Québec limite son champ d'intervention principalement à l'intégration socio-culturelle des immigrants et il se fie dans une large mesure sur les politiques et les ressources déjà existantes du gouvernement fédéral pour amorcer sa propre politique. Au niveau de l'intégration, loin de prendre en charge tous les services dont ont besoin les immigrants sur son territoire, le Québec initie quelques mécanismes, tels les COFI, qui visent l'assimilation linguistique des nouveaux arrivants à la communauté francophone. Ces mécanismes toutefois relèvent, pour la plupart, d'ententes fédérales-provinciales dans lesquelles il est spécifié qu'Ottawa assume une grande partie de leur financement et qu'il détient des pouvoirs importants au niveau du contenu et de l'accessibilité des services offerts. Sur le plan des activités à l'étranger, à part le programme accessoire de la recherche d'une main-d'oeuvre spécialisée, le Québec laisse au fédéral la tâche de recruter et de sélectionner ses immigrants. Le Québec ne cherche qu'à donner une "information" aux immigrants, afin de mieux les intégrer. Ses agents d'immigration à Paris réussissent cependant, grâce à de bonnes relations avec leurs homologues fédéraux, à mettre en oeuvre une espèce de recrutement "de facto" québécois.

L'interprétation réaliste du comportement du gouvernement québécois durant cette période repose sur le fait que celui-ci cherche consciemment à ne pas chevaucher le pouvoir fédéral en matière d'immigration. Selon le Secrétaire provincial Yves Gabias: "Nous voudrions que le gouvernement d'Ottawa sache qu'il est nullement dans l'intention du gouvernement du Québec d'empiéter sur les droits et prérogatives qui lui appartiennent en matière d'immigration".²⁹ En somme, le Québec ne vise pas à doubler les

29. Débats de l'Assemblée nationale, le 25 octobre 1968, p. 3620.

services offerts par la politique d'immigration fédérale mais plutôt à s'en servir pleinement. " ... Nous nous sommes entendus pour qu'il n'y ait pas dédoublement"³⁰ dit Gabyas en réponse à une question posée par Pierre Laporte portant sur le progrès des négociations entreprises avec Jean Marchand. Le Québec ne cherche qu'à occuper les pouvoirs que lui accordent la constitution, notamment l'intégration culturelle des immigrants, un domaine où le gouvernement fédéral demeure inactif. L'hésitation du Québec à empiéter sur Ottawa et l'insistance sur la recherche d'une formule de collaboration intergouvernementale se révèlent dans la citation suivante du ministre Beaulieu en réponse à une question qui lui est posée à l'Assemblée nationale ...

Évidemment, l'entrée des nouveaux immigrants au Canada relève du gouvernement central. Il n'y a aucun doute ... sur ça. La seule partie à laquelle nous pouvons participer, c'est de collaborer avec lui actuellement. J'ai déjà eu une rencontre avec le ministre fédéral de l'immigration, M. MacEachen. Je dois dire que le climat est propice. Son ministère est prêt à collaborer. Il réalise qu'il y a beaucoup à faire pour ceux qui veulent surtout immigrer au Québec. Les points que vous avez relevés sont flagrants, sont clairs ... Il s'agit de prendre les moyens de les corriger. Actuellement, nous ne pouvons pas le faire seul. C'est sûr. Nous devons le faire en collaboration avec Ottawa.³¹

30. Ibid., p. 3625.

31. Débats de l'Assemblée nationale, le 4 juin 1969, p. 2401.

Chapitre IV

LA POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE L'IMMIGRATION LA PHASE DE L'ADOPTION

L'immigration est cependant un problème qui dépasse le strict champ culturel; elle s'inscrit en fait au coeur de la politique démographique d'une société.

... le gouvernement du Québec assume de plus en plus seules ses responsabilités dans le domaine de l'immigration.

Discours inaugural, Assemblée nationale du Québec, 1975 et Jean Bienvenue, ministre de l'immigration, 1975.¹

Sans de pouvoirs véritables en matière de sélection des immigrants, toute politique d'accueil et d'adaptation des immigrants demeure dépendante et incomplète.

Jacques Couture, ministre de l'immigration, 1978.²

La phase de l'adoption dans le développement d'une politique signifie l'aboutissement du processus de délibération et la légitimation d'un plan d'action spécifique. Pour Vincent Lemieux, cette séquence se "définit surtout par des rapports de force, dans les mécanismes et sur les contenus".³ Dans la présente étude de cas, l'étape de l'adoption débute avec l'annonce par le Québec au printemps de 1974 de l'élaboration d'une politique démographique dans laquelle sera insérée la politique d'immigration. Cette phase se distingue par la poursuite de concessions de la part du Québec au niveau des pouvoirs exercés en matière d'immigration par Ottawa. L'étape

1. Cité dans Débats de l'Assemblée nationale, le 18 mars 1975, p. 5 et dans Le Devoir, le 8 mai 1975, p. 7.

2. Le Devoir, le 16 janvier 1978, p. 2.

3. "L'étude des politiques gouvernementales," p. 6.

prendra fin en février 1978 avec la signature de l'entente Couture-Cullen, qui accorde à l'État québécois un pouvoir déterminant sur le plan de la sélection des immigrants.⁴

A. LA PROBLÉMATIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

Ainsi que le présagent les citations précédentes, l'immigration ne sert plus, pendant l'étape de l'adoption et sous les ministres Bienvenue et Couture, à vouloir uniquement palier au déclin démographique des francophones. Envisagée sous l'optique plus vaste d'une politique démographique à long terme, ou, telle qu'elle sera premièrement désignée en 1974, soit une politique des "ressources humaines", la politique d'immigration acquerra désormais des objectifs plus étendus. En plus de servir à des fins culturelles, l'immigration sera aussi conçue comme variable pouvant assurer un équilibre entre les autres éléments qui constituent l'ensemble des ressources humaines, notamment la croissance de la population et de la main-d'oeuvre. Bernard Bonin, sous-ministre adjoint au MIQ et auteur du Livre brun de 1974 sur la politique des ressources humaines,⁵ décrit les nouvelles visées du Québec en matière d'immigration ...

Il est universellement admis que l'immigration étrangère est, en fait, destinée à combler les déficits d'une population: déficit global (démographie) et/ou déficits

4. Trois titulaires se succèdent à la tête du MIQ pendant cette période: Jean Bienvenue jusqu'en janvier 1976, Lise Bacon (aussi ministre des commissions, coopératives, et institutions financières) jusqu'en novembre 1976 (sous le gouvernement Bourassa), et Jacques Couture, ministre de l'immigration sous le gouvernement du Parti québécois.

5. MIQ, Une problématique des ressources humaines au Québec, décembre 1974.

sectoriels (emplois). Au Québec, certains souhaitent également que l'immigration soit un moyen de compenser la "dénatalité" dans le groupe francophone et d'y assurer la survie de la langue française. On peut donc faire de l'immigration pour des raisons de peuplement, pour des raisons économiques ou pour des raisons socio-culturelles si l'on fait abstraction d'une immigration pour des raisons avant tout humanitaires comme dans le cas des réfugiés.⁶

Selon cette problématique, l'immigration devient ainsi un outil important pour le développement total d'une société et l'aménagement de son territoire.

Le Livre brun de 1974 constitue la première étape dans la rédaction d'un Livre blanc du gouvernement du Québec sur les ressources humaines. Le ministre Bienvenue prévoit même, lors du discours inaugural à l'Assemblée nationale en mars 1975, la présentation d'un projet de loi visant à transformer le MIQ en un ministère des Ressources humaines. Cependant, malgré les tentatives d'élaborer une politique complète et bien définie en ce domaine, la politique des ressources humaines connaîtra de sérieux obstacles au niveau de son application, au point où elle sera abandonnée par le gouvernement durant l'été de 1976. Les obstacles à la réalisation de cette politique viennent principalement d'autres ministères, dont celui du Travail et de la Main-d'oeuvre, qui ne veulent voir amputer une partie de leurs services en faveur de la création d'un nouveau ministère des Ressources humaines.⁷

Reprise sous le gouvernement du Parti québécois, la politique des ressources humaines connaîtra un peu plus de succès. D'après un mémoire

6. "L'immigration étrangère au Québec," Analyse de politiques, I (été 1975) 299.

7. Voir Le Devoir, le 25 juin 1976, p. 3.

rédigé en 1977 sous la direction de Jacques Couture et devant servir à identifier les priorités du MIQ pendant les années à venir, la politique d'immigration doit toujours être conçue dans l'optique des ressources humaines:

L'un des défis que l'état québécois devra envisager de relever dans les années futures sera de préciser ses objectifs en matière économique, démographique, et culturelle. C'est là une condition qui permettra de mieux ajuster la politique d'immigration à ces objectifs.⁸

Contrairement au gouvernement libéral qui l'a précédé, le Parti québécois ne visait pas à réaliser la politique des ressources humaines par le moyen d'une centralisation des services nécessaires uniquement au sein du MIQ. On ne songe pas à créer en 1977, tout au moins, un super-ministère des Ressources humaines, comme le plan de 1975 le prévoyait. Plutôt, cette politique devait se réaliser par le biais d'un "rapprochement opérationnel" et d'une collaboration plus intensive entre le MIQ et les autres ministères et organismes gouvernementaux concernés. C'est ainsi qu'un tel rapprochement a lieu avec le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre qui permet au MIQ "d'améliorer ses connaissances du marché du travail de manière à mieux ajuster le profil des travailleurs immigrants aux capacités d'absorption économique du Québec".⁹ Une collaboration similaire a lieu avec d'autres ministères qui interviennent dans l'économie, dont le ministère d'État au développement économique, le ministère de l'Industrie et du Commerce, le

8. MIQ, Mémoire d'orientation, le 12 septembre 1977, p. 50.

9. MIQ, Rapport annuel, 1977-78, p. 6.

ministère de l'Agriculture, et l'Office de la planification et du développement du Québec.¹⁰ Sur le plan des connaissances démographiques, la Direction de la recherche du MIQ élabore elle-même un modèle de prévision démographique pour la région de Montréal. Malgré cette initiative du Parti québécois, qui n'implique pas une amputation des fonctions d'autres ministères au seul profit du MIQ, une politique complète des ressources humaines du Québec semble toujours être en voie de réalisation.¹¹

En dépit des échecs de la politique des ressources humaines, celle-ci sert néanmoins de toile de fond à l'élaboration d'une première politique globale en matière d'immigration au Québec. Mais il devient vite apparent que, sur la base des nouveaux objectifs économiques et démographiques de la politique d'immigration, l'État québécois ne dispose pas des pouvoirs nécessaires à la mise en oeuvre de sa nouvelle politique. Les principales décisions concernant le recrutement et la sélection des immigrants sont alors prises par le gouvernement fédéral. Le Québec n'a manifesté jusqu'à ce moment, il faut le rappeler, peu d'intérêt envers cette dimension de la politique d'immigration. Il a préféré surtout limiter ses activités à l'intégration des immigrants. Le ministre Bienvenue commente l'incapacité du MIQ d'élaborer sa nouvelle politique moyennant les pouvoirs qu'il détient en 1974 ...

... avant de mettre en place une politique d'immigration plus dynamique et qui rencontre les besoins du Québec, il

10. Voir le Mémoire d'orientation, p. 46.

11. Sur les derniers efforts du Québec en ce domaine, voir Le Devoir, le 25 août 1981, p. 1. Il semblerait que le gouvernement songe maintenant à la préparation d'une politique d'ensemble sur la famille à laquelle serait associée une politique de la population et de l'immigration.

faudra d'abord franchir un obstacle majeur, celui de notre absence, doublée de notre ignorance qui fait que nous ne connaissons pas les candidats à l'immigration, que nous ne les sélectionnons pas, que nous ne les recrutons pas, que nous ne savons pas qui arrive au Québec et par conséquent que nous ignorons s'ils correspondent à nos besoins. En d'autres termes - et pourquoi se le cacher - le Québec n'a aucune présence, ni aucun pouvoir en ce qui concerne la sélection et le recrutement de ces nouveaux venus.^{12.}

Cette citation révèle une première reconnaissance québécoise de l'élément clé d'une politique globale et efficace en matière d'immigration: l'interdépendance entre les dimensions du recrutement et de la sélection et celles de l'intégration.¹³ Les négociations intergouvernementales en vue d'une récupération des pouvoirs dont a besoin le Québec seront amorcées par Jean Bienvenue et se continueront sous la direction de Jacques Couture.

Le désir d'être rationnel, inhérent à la problématique des ressources humaines et l'inefficacité d'une politique d'immigration basée uniquement sur l'intégration des immigrants poussent ainsi l'État québécois à intervenir pour la première fois au niveau du recrutement général et de la sélection de ces derniers. Le Québec n'entend plus limiter ses activités à l'étranger au simple recrutement accessoire d'ouvriers spécialisés, comme l'a fait l'Ontario, ni à la diffusion de renseignements publicitaires sur les conditions de vie dans la Province. Dorénavant, ainsi qu'on le verra, le Québec veut être le premier responsable, autant que possible, du flux migratoire international vers son territoire. Afin de concrétiser ces

12. Débats de l'Assemblée nationale, le 26 mars 1974, pp. 143-144.

13. La logique de cette interdépendance est expliquée au Chapitre trois, pp. 59-60.

nouveaux objectifs, le ministre Bienvenue introduit en juillet 1974 un projet de loi visant à modifier la loi organique du MIQ. Il veut y inclure pour la première fois et de façon précise le recrutement et la sélection des immigrants comme objectifs prioritaires du ministère. La clause modifiée de 1974, qui décrit les fonctions du ministre de l'immigration, se lit comme suit:

Il [le ministre] a pour fonction d'informer, de recruter, de sélectionner ces personnes, de rendre possible leur établissement au Québec et d'assurer leur intégration harmonieuse au sein de la société québécoise et plus particulièrement de la majorité francophone.¹⁴

B. LES NÉGOCIATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Les négociations avec le gouvernement fédéral pour l'obtention de nouveaux pouvoirs pour le Québec débutent tôt en 1974. Au niveau du recrutement et de la sélection, la position du Québec exige que les agents québécois à l'étranger doivent avoir accès à tous les dossiers des candidatures destinées à la Province, bien qu'Ottawa détiendrait un pouvoir exclusif dans l'émission des visas d'admission. De plus, ces agents devraient pouvoir exercer un droit de veto sur le choix des candidats. Dans les termes d'un mémoire du MIQ de 1974, ...

14. Québec, Assemblée nationale, Projet de loi no. 46; Loi modifiant la Loi du ministère de l'Immigration, article 3, Deuxième session, 30e Législature, 31 juillet, 1974. C'est alors que la même clause 3 de la loi de 1968 négligeait de mentionner le recrutement et la sélection et énonçait tout simplement: "Le ministre a pour fonction de favoriser l'établissement au Québec d'immigrants ... [et] de favoriser l'adaptation des immigrants ...".

... les agents d'orientation du Québec doivent avoir connaissance des candidatures de tous ceux qui se destinent au Québec et aucun visa ne devrait être accordé qui n'ait été approuvé par la Province. De plus, ils doivent également pouvoir, avant l'émission du visa, obtenir le rejet de certaines candidatures non conformes aux besoins de la Province.^{15.}

Sous le gouvernement du Parti québécois, la position du Québec au chapitre du recrutement et de la sélection demeurera essentiellement la même. Selon le Mémoire de 1977 ...

... il importera que la politique d'immigration soit conséquente avec la politique d'autonomie du Québec dans le cadre constitutionnel actuel. L'importance de l'immigration pour l'avenir de la société québécoise justifie pleinement la nécessité pour l'État québécois de se doter de tous les instruments susceptibles de lui assurer la maîtrise de l'immigration qui se destine sur son territoire. Plus concrètement, le Québec doit jouer un rôle déterminant dans toutes les phases du processus migratoire, sauf en ce qui concerne l'admission qui demeure une prérogative fédérale.¹⁶

Le Québec souhaite aussi participer intimement à l'élaboration des lois, règlements et directives administratives qui constituent la politique canadienne d'immigration. En ce sens, il propose la formation d'un comité mixte permanent afin d'assurer une coordination entre les deux ministères d'immigration fédéral et québécois. En particulier, le Québec demande à Ottawa de réviser le système des critères d'admission des immigrants, afin

15. MIQ, Mémoire en prévision de la publication d'un Livre vert fédéral sur la politique canadienne d'immigration, février 1974, p. 24. La plupart des revendications québécoises en matière d'immigration sous le régime Libéral figurent dans ce document et dans celui qui lui succédera: MIQ, La position du gouvernement du Québec à la suite de la publication du Livre vert fédéral sur la politique canadienne d'immigration, avril 1975.

16. Mémoire d'orientation, p. 52.

que celui-ci reflète davantage les besoins régionaux de la Province en accordant des points supplémentaires au titre de la connaissance de la langue française. Sous le système en vigueur en 1974, sur un total de cent points, cinq points sont accordés aux immigrants qui possèdent une connaissance de l'anglais et cinq autres le sont à ceux qui connaissent le français. Le Québec voudrait que les immigrants francophones qui se destinent chez lui reçoivent le maximum de dix points pour la seule connaissance du français.

L'État québécois présente aussi quelques revendications sur le plan de l'intégration des immigrants, bien que celles-ci ne seront pas débattues avec autant d'ardeur que les pouvoirs recherchés au niveau du recrutement et de la sélection. Sa position stipule que l'intégration constitue une responsabilité prioritaire des provinces à laquelle toutefois le gouvernement fédéral peut collaborer. Cependant, il est précisé que: "le Québec doit avoir la responsabilité plénière de l'intégration linguistique et socio-culturelle des immigrants qui s'établissent sur son territoire".¹⁷ Le Québec se révèle particulièrement critique à l'endroit du programme fédéral de main-d'oeuvre FPA, qui régit l'octroi des cours de langue à temps plein dispensés aux immigrants dans les COFI.¹⁸ Il considère que les objectifs économiques de la FPA sont incompatibles avec les besoins socio-culturels de la Province en matière d'apprentissage linguistique. De plus, il estime que les cours de langue offerts rejoignent un nombre insuffisant d'immigrants. Selon le mémoire du MIQ de 1974

17. Mémoire en prévision d'un Livre vert fédéral, p. 39.

18. Le fonctionnement du programme FPA est décrit au Chapitre trois, pp. 62-63.

... le but de la loi fédérale sur la Formation professionnelle des Adultes est de munir les adultes d'une formation permettant d'augmenter leur capacité de gains et leurs possibilités d'emploi: c'est un objectif essentiellement économique ... L'objectif poursuivi par le ministère québécois de l'Immigration est de permettre aux personnes qui s'établissent au Québec d'acquérir, dès leur arrivée, une connaissance d'usage de la langue française et de faire instruire leurs enfants dans les institutions d'enseignement où les cours sont donnés en cette langue. C'est là un objectif essentiellement socio-culturel. En principe, c'est à tous les immigrants que l'on devrait pouvoir offrir des cours intensifs de français d'abord et d'anglais ensuite, mais la réglementation de la FPA limite forcément la clientèle.¹⁹

Sous le régime libéral, le Québec demandera d'être associé davantage à la sélection de la clientèle des COFI et à la détermination de la langue d'enseignement des cours qui y sont dispensés.²⁰ Avec l'arrivée de Jacques Couture, cette revendication se précise davantage: non seulement l'État québécois désire-t-il sélectionner la clientèle des COFI, mais il insiste pour que les budgets fédéraux actuels alloués à ce programme de formation linguistique soient au minimum doublés, afin d'atteindre une plus

19. Mémoire en prévision d'un Livre vert fédéral, pp. 35-36. Voir aussi le Mémoire d'orientation de 1977, pp. 34-35. Le conflit ici entre objectifs fédéraux et québécois au niveau de l'intégration des immigrants ressemble au conflit intergouvernemental décrit dans l'étude de J. Stefan Dupré et al., Federalism and Policy Development, The Case of Adult Occupational Training in Ontario (Toronto, 1973). Dupré dépeint le cas des visions divergentes ("clash of grand designs") entre fonctionnaires ontariens et fédéraux sur le rôle et la nature des programmes de formation professionnelle des adultes. De façon similaire à la présente étude de cas, les Ontariens croyaient que ces programmes devaient servir à des fins éducationnelles tandis que le fédéral envisageait la formation professionnelle uniquement suivant une optique économique.

20. Mémoire en prévision d'un Livre vert fédéral, p. 45.

grande proportion de la clientèle immigrante potentielle.²¹ Au niveau des autres activités du gouvernement fédéral en matière d'intégration, par exemple, les programmes fédéraux d'Initiatives Locales, de Perspective Jeunesse et de Multiculturalisme, le Québec considère que celles-ci touchent à la compétence provinciale et se révèle très critique à leur endroit. Se référant à ces programmes fédéraux, le Mémoire de 1977 énonce ...

En plus du gaspillage de ressources inhérent au double emploi ou aux conflits d'objectifs, il convient de retenir que ces programmes influencent l'évolution sociale et culturelle des Québécois, responsabilité vitale à laquelle le gouvernement du Québec ne peut se soustraire ... En conséquence, il conviendrait que le Québec réaffirme sa juridiction exclusive en matières d'adoption et d'intégration socio-culturelles des immigrants et rapatrie les budgets fédéraux consentis à ces titres.²²

Afin d'entamer les pourparlers avec Ottawa, un comité mixte spécial de fonctionnaires, l'avant-coureur du comité permanent souhaité par le MIQ, est créé au début de 1974. Sous la direction de Jean Bienvenue, les négociations s'arrêteront sur la question du recrutement et de la sélection des immigrants. Elles négligeront, pour le moment, le problème de l'intégration de ces derniers.

En mai 1974, un projet d'entente élargissant "très fortement" l'actuelle entente Lang-Cloutier est transmis au ministre fédéral de

21. "L'objectif à long terme du MIQ est d'offrir à tout immigrant arrivant au Québec la possibilité d'apprendre le français". Mémoire d'orientation, p. 63.

22. Mémoire d'orientation, p. 40.

l'immigration, Robert Andras.²³ Peu après l'ouverture des négociations, le Québec obtient raison concernant sa demande de participer conjointement avec les agents fédéraux d'immigration à des missions itinérantes de recrutement à travers le monde. Le principe est rapidement acquis au ministère fédéral qu'un agent du Québec peut accompagner son homologue fédéral au cours de ces missions à l'étranger.²⁴

Les négociations sur la question prioritaire du pouvoir de veto québécois sur le choix des immigrants s'avèrent cependant extrêmement difficiles. Dès le mois de juin 1974, le ministre Andras rejette la proposition du veto et il refuse aussi de considérer toute révision du système des critères d'admission.²⁵ Le ministre Bienvenue accepte dûment les verdicts catégoriques de son homologue fédéral quant à l'impossibilité d'un veto québécois.²⁶ Il continuera toutefois, pendant les mois qui suivirent, de négocier en vue d'élargir le plus possible la marge de manoeuvre de ses agents à l'étranger. Ainsi que le mémoire du MIQ d'avril 1975 laisse prévoir, Bienvenue renonce au veto pour y substituer le principe

23. MIQ, Rapport annuel, 1974-75, p. 16.

24. En 1974, les agents du Québec participeront à sept missions conjointes avec le fédéral: deux en Afrique francophone, deux en Tunisie, une en Grèce, une à Malte, et une aux Iles de l'Océan Indien (MIQ, Rapport annuel 1974-75, p. 16). En 1975, le Québec sera la seule province canadienne à se joindre à Ottawa dans les missions d'aide auprès des réfugiés vietnamiens (MIQ, Rapport annuel 1975-76, p. 16).

25. La position fédérale sur cette question sera analysée au Chapitre cinq, pp. 124-127.

26. Entrevue de l'auteur avec un haut fonctionnaire du ministère fédéral de l'immigration.

d'une consultation plus étroite entre agents canadiens et québécois à l'étranger ...

... les agents du Québec doivent avoir connaissance des candidatures de tous ceux qui se destinent au Québec et avoir l'occasion de discuter de ces candidatures avec leurs collègues du fédéral à qui revient la responsabilité exclusive d'accorder ou de refuser le visa. Cette discussion devrait se faire en gardant bien à l'esprit le désir du Québec d'accueillir les immigrants qui correspondent bien à ses besoins.²⁷

Malgré l'assouplissement de la position québécoise, le gouvernement fédéral demeure "très prudent" au cours des pourparlers, ne voulant s'aventurer "trop loin" devant les revendications québécoises.²⁸ Après quelques vingt mois de discussions, les parties s'accordent et signent le 18 octobre 1975 l'entente Andras-Bienvenue. L'entente, telle que finalement acceptée par les négociateurs québécois, confère aux agents du Québec un rôle consultatif, mais non un pouvoir de veto, dans le processus du recrutement et de la sélection des immigrants. Au printemps de 1976, au sein du comité mixte permanent de l'immigration, nouvellement institutionnalisé par l'accord en question, les pourparlers en vue d'une renégociation de l'entente de 1975 sont déjà en marche.

L'arrivée au pouvoir du Parti québécois en novembre 1976 insuffle un nouveau dynamisme à la politique québécoise d'immigration et à la poursuite de concessions auprès du gouvernement fédéral. Dès le mois suivant

27. Position du Québec à la suite de la publication du Livre vert fédéral, p. 49.

28. Entrevue de l'auteur avec un fonctionnaire du MIQ.

sa nomination, le ministre Jacques Couture initiera une vaste consultation au sein du MIQ afin de clarifier les objectifs que devra poursuivre la politique d'immigration. Ce processus aboutit au Mémoire d'orientation de septembre 1977 dans lequel trois principales priorités seront identifiées. La première, déjà mentionnée plus haut, consiste à vouloir aligner de nouveau la politique d'immigration à une problématique des ressources humaines. La deuxième vise à encourager davantage des relations étroites entre les groupes ethniques du Québec et la communauté francophone de la Province. Enfin la troisième priorité tend, d'une façon reliée à la seconde, à transformer les COFI de simples lieux d'apprentissage linguistique en des centres multifonctionnels de services sociaux, culturels et économiques. On espère que la vocation élargie des COFI servira à rapprocher le MIQ des milieux où vivent les Néo-Québécois, dans le but de mieux répondre aux besoins de ces derniers.

En mars 1977, le ministre Couture communique à nouveau au gouvernement fédéral la volonté du Québec de maîtriser le processus de la sélection des immigrants qui se destinent chez lui.²⁹ A cet effet, il élabore à l'avance même une politique de sélection des immigrants qu'il désire négocier avec Ottawa.³⁰ Selon celle-ci, tout en reconnaissant l'autorité exclusive d'Ottawa d'émettre les visas d'admission, la sélection comme telle des candidats devrait se faire à partir d'une évaluation

29. MIQ, Position du Ministère de l'Immigration du Québec relativement au projet de Loi C-24, le 15 mars 1977.

30. MIQ, Pour une politique de sélection des immigrants, le 19 mai 1977.

conjointe des deux niveaux de gouvernement. D'une part, les agents d'immigration du Canada étudieraient les candidatures selon des critères de sélection pan-canadiens. D'autre part, leurs homologues québécois feraient de même à la lumière de critères qui tiendraient plus compte des intérêts régionaux de la Province. Les critères québécois, qui constitueraient 55% du total des critères, seraient déterminants: tout candidat qui désire venir au Québec devra obtenir le consentement préalable d'un agent québécois avant de pouvoir obtenir des autorités fédérales un visa d'admission. La proposition d'un veto québécois sur la sélection des immigrants, initialement formulée en 1974, était ainsi renouvelée. Tout requérant n'atteignant pas la norme québécoise serait informé que sa candidature ne sera pas retenue par le Québec, mais que s'il désire s'établir ailleurs au Canada, les autorités fédérales poursuivraient l'examen de sa candidature. Enfin, lorsqu'un candidat satisferait aux critères du Québec mais non à ceux d'Ottawa, les agents fédéraux devraient avoir foi en l'évaluation québécoise et lui émettre un visa.

Les négociations intergouvernementales sous le Parti québécois aborderont aussi, de façon plus explicite que sous le régime Libéral, la question du contrôle de la sélection des stagiaires aux cours de langue dispensés par les COFI, ainsi que le problème de la langue d'enseignement de ces cours. Selon monsieur Couture, le choix des stagiaires aux COFI devrait être une préoccupation entièrement québécoise. Aussi, afin de protester contre ce qu'il considère une insuffisance de cours offerts par les COFI français, Couture ordonne en janvier 1977 la suppression de tous les cours dispensés en langue anglaise.

La première réaction du gouvernement fédéral face à la proposition d'un veto québécois sur la sélection des immigrants se révèle similaire à sa réaction antérieure de 1974. En réponse à une question qui lui est posée à la Chambre des communes, le premier ministre Trudeau affirme qu'il ne cédera pas au Québec le pouvoir de sélectionner ses immigrants.³¹ La réaction du premier ministre québécois ne tarde pas à venir. Selon monsieur Lévesque, l'affirmation de Trudeau "nous garantit d'avance la logique du fédéral que ce [l'immigration] serait sous tutelle fédérale".³² La seule façon d'échapper à cette logique, ajoute-t-il, est par la souveraineté politique du Québec.

Au lendemain de ses commentaires à la Chambre des communes, dans une allocution prononcée à l'Université Laval, le premier ministre Trudeau se montre plus flexible. Se disant "mal cité" dans ses propos d'hier, ce dernier soutient que le ministre de l'immigration, Bud Cullen, serait prêt à considérer toute nouvelle politique de sélection du Québec "dans un esprit ouvert et favorable".³³ Le gouvernement fédéral, dit le premier ministre, a "l'intention de donner au Québec tous les pouvoirs dont il a besoin et qu'il peut exercer en vertu de la constitution dans la sélection des immigrants".³⁴ Il ajoute ...

31. Voir le reportage des remarques de Trudeau dans Le Devoir, le 20 mai 1977, p. 1.

32. La réaction de Lévesque est aussi citée dans Le Devoir du 20 mai.

33. Ibid.

34. Ibid.

Sous réserve d'une lecture des propositions de M. Couture, des changements administratifs paraissent possibles à l'intérieur de la constitution actuelle. Et si le gouvernement du Québec veut au surplus se mettre à table et proposer une série de changements constitutionnels, nous serons d'accord pour en parler car le domaine de l'immigration pourrait bien être un sujet de changement constitutionnel ... Nous voulons collaborer avec toutes les provinces dans ce domaine mais singulièrement avec le Québec car il a un problème démographique dont nous nous rendons parfaitement compte.³⁵

Une première rencontre ministérielle entre les deux gouvernements a lieu à Montréal le 27 mai 1977. A la grande surprise de la délégation québécoise, le ministre fédéral Bud Cullen accepte en principe presque immédiatement la politique de sélection proposée par Jacques Couture.³⁶ Cullen reconnaît et consent à l'idée d'un processus d'évaluation conjoint dans lequel les critères de sélection du Québec seraient déterminants.³⁷ La nature provisoire de l'accord du 27 mai mérite cependant d'être soulignée.

35. Ibid.

36. Dans une entrevue de l'auteur avec le ministre des affaires intergouvernementales du Québec en décembre 1980, M. Claude Morin a affirmé que cet accord est apparu aux autorités québécoises comme un "accident" unique découlant de la volonté d'Ottawa de démontrer à tout prix, à ce stade initial de ses relations avec le gouvernement péquiste, la flexibilité du fédéralisme. Quelques jours après l'accord, alors que des journalistes et d'autres soulignèrent que cette importante entente pour le Québec était effectivement réalisée à l'intérieur du système fédéral, Morin signala que "lorsqu'on fait reconnaître qu'on a le droit d'agir dans un domaine où notre droit constitutionnel d'agir existe, il ne faut pas faire croire qu'il s'agit là d'un gain fantastique et que l'on vient à toutes fins de refaire le fédéralisme". Cité dans Le Devoir, le 1er juin 1977, p. 3.

37. Cullen obtient toutefois une légère concession sur le plan de la pondération respective des critères des deux niveaux de gouvernement. Alors que Couture réclamait 55% des points, laissant 45% au fédéral, Cullen obtient un partage égal de 50% à chaque niveau. Ceci n'affecte en rien cependant la reconnaissance fédérale d'un pouvoir de veto du Québec sur la sélection de ses immigrants. Pour une analyse de la position fédérale lors de ces négociations, voir le Chapitre cinq.

Il s'agit bel et bien d'un accord de "principe" puisque les deux ministres conviennent de la création d'un comité mixte de hauts fonctionnaires pour, dans les mots de Couture, veiller "à l'application administrative des intentions politiques".³⁸ Essentiellement, ce comité devra s'attarder au contenu des critères respectifs du Canada et du Québec.

Au niveau de l'intégration des immigrants, le ministre Cullen concède au Québec le contrôle de la sélection des stagiaires aux COFI. Désormais, ce seront les officiers des COFI eux-mêmes qui évalueront et choisiront les candidats et non plus les fonctionnaires des Centres de Main-d'oeuvre du Canada. Ces derniers ne seront responsables que de l'inscription formelle des stagiaires. En revanche pour cette concession fédérale, le ministre Couture consent à dispenser à nouveau des cours d'anglais dans les COFI. Aucune entente n'est cependant réalisée sur la question d'une augmentation des cours de langue française sous financement fédéral. Dans les mois à venir, face à l'annonce même d'Ottawa de coupures budgétaires pour la formation linguistique des immigrants sous la FPA, et dans le but d'accroître l'accessibilité des cours de langue aux immigrants, le MIQ établira son propre programme de formation linguistique financé entièrement avec des fonds provinciaux.³⁹ Ce nouveau programme s'ajoutera aux cours de langue à plein temps et à temps partiel financés par le gouvernement fédéral.

Après plusieurs rencontres du comité mixte des fonctionnaires pendant l'été et l'automne de 1977, l'entente Couture-Cullen est officiellement conclue le 21 février 1978. Il est déterminé que les critères de

38. Le Devoir, le 28 mai 1977, p. 1.

39. MIQ, Rapport annuel, 1978-79, pp. 38-40.

sélection du Québec tiendront compte des conditions démographiques et socio-culturelles et de la situation du marché du travail dans la Province. Les critères fédéraux se baseront sur les besoins démographiques et sur la situation du marché du travail au Canada. Jacques Couture commentera de la façon suivante le nouvel accord...

... dans le cadre constitutionnel actuel, ces pouvoirs de sélection [de l'entente Couture-Cullen] constituent un important instrument pour réaliser les objectifs que nous voulons poursuivre au ministère québécois de l'immigration Il est temps de réaliser une véritable politique québécoise de l'immigration qui tiendra compte des besoins économiques, démographiques, sociaux et culturels du Québec. Le nouvel accord nous permettra enfin d'amorcer une telle politique.⁴⁰

Suite à la signature de l'entente, le pouvoir de sélectionner les immigrants étant maintenant dévolu au Québec, la prise en charge de ces nouvelles responsabilités par l'État québécois entraîne une période d'expansion et de consolidation des activités du MIQ, particulièrement au niveau de la Division des services à l'étranger. Des nouveaux bureaux d'immigration du Québec seront bientôt ouverts à Bruxelles, Port-au-Prince, Milan, Buenos Aires et Hong Kong.

Afin de permettre au MIQ d'appliquer juridiquement l'entente, un projet de loi est déposé à l'Assemblée nationale en octobre 1978 dans le but de modifier à nouveau la loi organique du ministère.⁴¹ En vertu de cette modification, et selon les paroles de Couture, le gouvernement du

40. Le Devoir, le 16 janvier 1978, p. 4.

41. Québec, Assemblée nationale, Projet de loi no. 77; Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'Immigration, troisième session, 31e Législature, 12 octobre 1978.

Québec "définira ses objectifs quant au nombre de ressortissants étrangers admissibles en tenant compte notamment des besoins démographiques, économiques et socio-culturels des diverses régions du Québec".⁴² La loi autorisera le ministre de l'immigration à délivrer un certificat de sélection aux candidats qui satisferont aux critères d'admission fixés par le gouvernement québécois par voie de règlement. Commentant encore une fois le dossier de l'immigration, le ministre Couture déclare ...

Ce dossier ... illustre ... [un] aspect extrêmement éclairant de la situation du Québec dans ce cadre fédéral ... Je ne pouvais résister à la tentation de rappeler ce que tous les Québécois ont appris à connaître à travers tant de luttes et de revendications. C'est le Québec qui est toujours le mieux habileté pour conduire ses propres politiques et définir des objectifs qui correspondent à ses aspirations fondamentales. L'immigration est un instrument de première importance à cet effet.⁴³

L'étape de l'adoption dans le développement de la politique québécoise de l'immigration se caractérise par une tentative de légitimiser une problématique des ressources humaines et par la recherche auprès d'Ottawa de pouvoirs agrandis dans le domaine de l'immigration. A la différence de la phase antérieure, l'immigration ne sert plus maintenant pour de simples raisons culturelles. Elle acquiert des objectifs plus vastes d'ordre démographique et économique. De façon concomitante avec l'adoption de cette politique globale, qui requiert une intervention gouvernementale dans toutes

42. Le Devoir, le 16 octobre 1978, p. 7.

43. Débats de l'Assemblée nationale, le 17 octobre 1978, p. 3054.

les dimensions de la politique d'immigration, a lieu une évolution dans la perception québécoise du partage des pouvoirs en ce domaine. L'État québécois ne cherchera plus à ne pas chevaucher consciemment sur les pouvoirs exercés par Ottawa. Désormais, il aspirera à retenir lui-même la plupart des pouvoirs importants en matière d'immigration. Au niveau des activités à l'étranger, le MIQ ne se limitera pas au simple recrutement d'ouvriers qualifiés mais s'aventurera dans le recrutement et la sélection de tous les immigrants qui se destinent au Québec. Au niveau des activités sur le territoire, le MIQ voudra assumer la responsabilité plénière pour l'intégration linguistique et socio-culturelle des ressortissants. Il cherchera même à participer à l'élaboration de la politique canadienne d'immigration, en ce qui concerne les aspects qui touchent aux intérêts régionaux de la Province.

ANNEXE

LES ENTENTES FÉDÉRALES-QUÉBÉCOISES DE 1971, 1975 et 1978 SUR LE RECRUTEMENT ET LA SÉLECTION DES IMMIGRANTS

A. EXTRAITS DES ENTENTES

1. L'entente Lang-Cloutier de 1971

Entente sur la présence d'agents d'orientation du ministère de l'Immigration du Québec dans les bureaux fédéraux d'immigration à l'étranger.

2. L'entente a pour objet général de permettre et faciliter la présence d'un agent d'orientation et d'une secrétaire-commis-interprète, tous deux à l'emploi du ministère de l'Immigration du Québec, à l'intérieur de bureaux fédéraux de l'immigration en dehors du Canada, soit, de façon plus immédiate, dans les postes d'Athènes, Beyrouth, Bruxelles, Lisbonne et Rome, mais également en tout autre bureau fédéral d'immigration où pareille présence québécoise pourrait être demandée et jugée possible.

10. a) La fonction ordinaire et normale de l'agent d'orientation du ministère de l'Immigration du Québec sera, après qu'un candidat à destination du Québec aura été à l'entrevue déclaré admissible par l'agent de visa et aura alors accepté la suggestion de rencontrer le représentant de la partie québécoise, de recevoir à la fois le candidat et copie de sa demande afin de le renseigner davantage sur la vie et les conditions de travail au Québec.

b) L'agent d'orientation du ministère de l'Immigration du Québec ne fera pas fonction d'agent recruteur. Il lui sera loisible, toutefois, de recevoir directement et à sa discrétion toute personne ayant recours à ses bons offices et, s'il le juge à propos, d'indiquer par la suite et par écrit à l'agent de visa son point de vue vis-à-vis de la démarche de telle personne. Dans les cas qui, à première vue, lui paraîtront valables, l'agent d'orientation du Québec pourra remettre à son visiteur la formule réglementaire de la demande d'admission.

c) Il est bien entendu également qu'en dernier ressort, une demande d'immigration se doit d'être décidée à la lumière des lois, règlements et critères de l'immigration canadienne.

11. Les parties à cette entente comprennent et acceptent que les activités de l'agent fédéral ont une portée canadienne et que par conséquent une présence québécoise au bureau fédéral n'a pas pour objet et n'aura pas pour effet de placer le Québec par rapport aux autres provinces dans une position privilégiée en matière de recrutement et de sélection des immigrants, mais a pour objet et aura pour effet de permettre à un agent d'orientation du Québec d'accueillir, avant même son départ, d'orienter, conseiller, assister l'immigrant qui a choisi le Québec comme point d'établissement.

...
En foi de quoi signé à Ottawa ce 18e jour de mai 1971.

2. L'entente Andras-Bienvenue de 1975

Entente portant sur l'échange de renseignements, le recrutement et la sélection des ressortissants étrangers qui demeurent à l'extérieur du Canada et qui désirent résider de façon permanente dans la Province de Québec ou être admis à titre temporaire pour y exercer un emploi.

Considérant que l'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) se lit comme suit...

...
Considérant la nécessité d'encourager la venue au Québec d'immigrants francophones ou aptes à le devenir, qui peuvent s'intégrer rapidement et avec succès à la société québécoise et à la société canadienne;

Considérant l'importance d'assurer, en tenant compte des besoins économiques, démographiques et socio-culturels québécois, un recrutement adéquat et une sélection judicieuse des immigrants et des travailleurs temporaires qui résideront au Québec;

Considérant les contacts de plus en plus cordiaux et la collaboration de plus en plus étroite qui se sont établis entre les deux parties, notamment dans le cadre de la précédente entente signée le 18 mai 1971;

Sont convenus des dispositions suivantes ...

Objet de l'entente

1. Les parties contractantes ont décidé de se consulter au sujet des questions touchant la mise en oeuvre d'un programme relatif:

- a) à l'échange de renseignements, c'est-à-dire aux termes de la présente entente, au libre échange des renseignements fournis par un requérant qui présente une demande en vue d'immigrer au Québec ...
- b) au recrutement, c'est-à-dire aux termes de la présente entente, aux étapes qui précèdent la décision que prennent les requérants de présenter aux bureaux d'immigration Canada à l'étranger une demande officielle d'immigration...
- c) à la sélection, c'est-à-dire aux termes de la présente entente, au processus d'évaluation auquel le Canada soumet tout requérant afin d'établir, conformément à la Loi et au Règlement du Canada sur l'immigration, si celui-ci peut obtenir la résidence permanente au Canada ...
- d) à la communication, c'est-à-dire aux termes de la présente entente, au processus et aux mécanismes de consultation nécessaires au bon fonctionnement des divers éléments du programme: l'échange de renseignements, les missions conjointes, le logement du personnel de la Province, les campagnes de recrutement, les campagnes publicitaires et les discussions touchant les personnes déjà recrutées;

dans le cadre duquel les représentants officiels à l'étranger des parties contractantes joueront un rôle dans le choix des ressortissants étrangers qui comptent se rendre au Québec à titre d'immigrants ...

2. Les modalités d'application de ce programme sont les suivantes:

- a) Il y aura libre échange de tous les renseignements dont il est question à la clause (a) de l'article 1 et qui peuvent faciliter le recrutement et la sélection des immigrants ...

...

- c) Le personnel de la Province pourra:

- 1) participer à des missions de recrutement conjointes Canada-Québec, qu'elles soient périodiques ou occasionnelles ...

...

- 6. a) L'agent du Canada responsable des questions relatives à l'immigration informera l'agent de la Province de toutes les demandes d'admission permanente au Canada présentées par des requérants qui comptent s'établir au Québec ou qui, à son avis, sont susceptibles de le faire. L'agent du Canada prendra en considération l'avis de l'agent de la Province avant d'accepter ou de refuser une demande qu'un requérant présente en vue d'immigrer au Québec, à condition que la communication de cet avis ne retarde pas le processus de sélection. Dans chaque cas, l'agent du Canada devra communiquer sa décision à l'agent de la Province avant d'en informer le requérant.

- b) A cette fin, l'agent du Canada responsable des questions d'immigration fournira, à condition que les modalités d'échange d'information aient été acceptées de part et d'autre, à l'agent de la Province, un double du premier formulaire de demande d'admission au Canada rempli par tous les ressortissants étrangers qui comptent s'établir au Québec ou qui, de l'avis de l'agent du Canada, sont susceptibles de le faire ...

...

7. Les agents de la Province communiqueront avec chaque requérant dont la demande d'immigration au Québec ou d'admission temporaire en vue d'y exercer un emploi a été acceptée à titre provisoire ou définitif afin de le renseigner sur la langue, les conditions de travail et les aspects socio-culturels propres à l'endroit où il compte résider. Ces renseignements viendront s'ajouter à ceux que lui ont déjà fournis les agents du Canada.

...

Fait à Montréal en double exemplaire ce 17^e jour d'octobre 1975.

3. L'entente Couture-Cullen de 1978

Entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec portant sur la collaboration en matière d'immigration et sur la sélection des ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire.

Considérant que l'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique reconnaît au Parlement du Canada et aux Législatures des provinces une juridiction concurrente en matière d'immigration,

Vu la Loi concernant l'immigration au Canada et la Loi du ministère de l'Immigration du Québec,

Considérant que la Loi concernant l'immigration au Canada préconise, entre autres choses, la consolidation et l'enrichissement du patrimoine culturel et social du Canada, compte tenu de son caractère fédéral et bilingue,

Considérant que l'établissement de ressortissants étrangers au Québec doit contribuer à l'enrichissement socio-culturel du Québec compte tenu de sa spécificité française,

Considérant qu'il importe d'assurer une sélection cohérente et harmonieuse des immigrants et des travailleurs temporaires en fonction des capacités d'accueil économiques, démographiques et socio-culturelles des régions de destination,

Considérant que le Québec entend se prononcer sur la venue des ressortissants étrangers de manière à sélectionner ceux qui pourront s'intégrer rapidement et avec succès à la société québécoise,

...

Considérant le droit qu'a tout résident permanent du Canada de circuler librement au Canada

Sont convenus des dispositions suivantes:

I - Objet

- 1) Les parties contractantes collaboreront dans tous les domaines touchant leur flux migratoire et la démographie.
- 2) Les parties contractantes participeront conjointement à la sélection de personnes qui souhaitent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire.

II - Collaboration sur les questions migratoires

1) Création d'un comité mixte

Conformément à l'article I-(1), il est institué un comité mixte sur les questions migratoires.

2) Objectif

Le comité mixte a pour objectif d'assurer une collaboration permanente entre la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et le ministère de l'Immigration du Québec en matière d'immigration, de démographie et d'emploi concernant les ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire.

3) Fonctions

Le comité mixte a pour fonctions:

- a) d'harmoniser les objectifs économiques, démographiques et socio-culturels des deux parties en ce qui concerne le flux migratoire;
- b) de coordonner la mise en oeuvre des politiques des deux gouvernants en matière de flux migratoire et de niveau d'immigration, y compris les mouvements spéciaux;
- c) de permettre aux parties de s'entendre sur l'ordre des priorités relatif à l'ordre des demandes présentées par les immigrants à destination du Québec;

- d) d'assurer l'échange de renseignements, de documents et d'analyses et de promouvoir des projets conjoints de recherche et d'évaluation du flux migratoire.

...

III - Sélection

A) Les immigrants indépendants

1) Les critères

- a) La sélection des ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir en permanence au Québec s'effectuera sur une base conjointe et paritaire, selon des critères canadiens et québécois.
- b) En établissant leurs normes et leurs critères de sélection, les parties contractantes n'établiront entre les requérants aucune discrimination fondée sur la race, la nationalité, les origines ethniques, la couleur, la religion ou le sexe.
- c) Le Canada fixera des critères de sélection fondés sur l'aptitude personnelle des requérants à s'établir avec succès au Canada, sur des variables d'ordre démographique et sur la situation du marché du travail au Canada.
- d) Le Québec fixera des critères de sélection fondés sur l'aptitude personnelle des requérants à s'établir avec succès au Québec, sur des variables d'ordre démographique et socio-culturel, et sur la situation du marché du travail au Québec.
- e) Chaque partie contractante pourra attribuer une valeur relative aux facteurs qu'elle choisira d'incorporer dans ses critères de sélection et pourra modifier cette valeur suivant les circonstances.
- f) Chaque partie contractante informera l'autre du choix de ses critères et de la valeur qu'elle leur attribuera, ainsi que des modifications qu'elle pourra y apporter.

2) Les modalités

- a) La sélection des immigrants à destination du Québec sera le résultat d'un processus décisionnel conjoint, basé sur l'évaluation de chaque requérant par chacune des parties selon ses critères propres.
- b) Le droit d'établissement au Québec pour un immigrant indépendant requiert l'accord préalable du Québec.

Communications

- c) Les deux parties se communiqueront mutuellement tous les renseignements utiles pour l'évaluation des requérants et le traitement des candidatures et notamment copie des formulaires de candidature remplis par les requérants, copie des fiches d'évaluation selon l'une et l'autre grille de sélection et copie de toute correspondance significative échangée avec les requérants. En outre, le Canada transmettra au Québec copie ou extrait de toutes les "Fiches d'immigration Canada" émises à destination du Québec.
- d) Les notifications aux requérants impliquant une décision ou une procédure commune des deux parties sont rédigées conjointement au nom du Canada et du Québec, mais seront signées et envoyées par celle des deux parties auprès de laquelle le destinataire aura fait sa première démarche.

Présélection

- e) Le Canada pourra écarter une candidature au nom des deux parties sans avoir à la soumettre préalablement au Québec lorsque le requérant aura fait sa première démarche auprès du Canada et aura obtenu, à la présélection, moins de 30% du total des points possibles dans la grille canadienne et moins de 30% du total des points possibles dans la grille québécoise selon l'évaluation indicative à laquelle procédera le Canada.
- f) De même, le Québec pourra écarter une candidature au nom des deux parties sans avoir à la soumettre préalablement au Canada lorsque le requérant aura fait sa première démarche auprès du Québec et aura obtenu, à la présélection, moins de 30% du total des points possibles dans la grille québécoise et moins de 30% du total des points possibles dans la grille canadienne selon l'évaluation indicative à laquelle procédera le Québec.

Sélection après entrevue

- g) Tout requérant qui n'atteindra pas la norme de sélection québécoise sera informé que sa candidature ne sera pas retenue pour le Québec, mais que s'il choisit une destination au Canada hors Québec, le Canada poursuivra l'examen de sa candidature.
- h) Pour tout requérant qui atteindra la norme de sélection québécoise, le Canada, après consultation entre les parties s'il y a lieu, donnera une suite favorable à la sélection positive du Québec selon les modalités suivantes et sous réserve des exigences statutaires d'admission au Canada:
 - si le requérant obtient 30% ou plus du total des points possibles dans la grille de sélection canadienne, l'évaluation du Québec fera foi des chances de succès du requérant;

- si le requérant obtient moins de 30% du total des points possibles dans la grille de sélection canadienne ou en serait éliminé par une demande nulle dans la profession, le Québec informera le Canada des facteurs spécifiques qui ont entraîné sa décision.

...

Fait à Montréal en double exemplaire ce 20e jour de février 1978.

B. COMMENTAIRE SUR LES ENTENTES

L'objectif de l'entente Lang-Cloutier de 1971 est d'assurer, dans les capitales étrangères où le Québec ne maintient aucune délégation, une présence physique d'agents d'immigration québécois au sein des missions canadiennes de l'immigration. A la lumière de la discussion au Chapitre trois des pratiques administratives développées par les services d'immigration fédéraux et québécois à Paris depuis 1969, l'entente n'accorde aucun nouveau pouvoir aux agents d'immigration du Québec. En réalité, l'entente ne sert qu'à formaliser, à concrétiser, et à reconnaître officiellement ces habitudes de travail survenues dans la capitale française. Notamment, l'agent québécois peut se voir référer, à la suggestion de l'agent fédéral, tout immigrant détenteur d'un visa qui se destine au Québec et qui souhaite des informations additionnelles sur son lieu d'établissement. L'accord stipule que l'agent du Québec "ne fera pas fonction d'agent recruteur". Sa tâche consistera à accueillir avant même son départ, à orienter, à conseiller et à assister l'immigrant qui a choisi le Québec.¹ L'agent québécois peut cependant recevoir directement un candidat à l'immigration et transmettre ses opinions sur la convenance de celui-ci à l'agent fédéral. L'entente

1. Voir les dispositions 10 et 11 de l'entente.

ne précise pas toutefois que l'agent fédéral devra tenir compte de l'avis exprimé par son homologue québécois, même si ceci est déjà une pratique courante chez les autorités fédérales de Paris. Il faudra attendre quatre années additionnelles et l'entente Andras-Bienvenue avant que soit officiellement reconnue cette pratique administrative.

Selon André Dufour, sous-ministre adjoint aux relations internationales au ministère des Affaires intergouvernementales du Québec et auteur d'un article important sur les ententes de 1971 et de 1975, l'entente Lang-Cloutier se distingue avant tout par sa "timidité".² A part le peu de véritables pouvoirs qu'Ottawa accorde aux agents du Québec, plus de la moitié des dispositions de l'accord portent sur l'affectation et les conditions matérielles d'établissement des agents et sur leurs conditions de travail au sein du bureau fédéral. Dominée par un "souci d'équilibre" entre ces conditions d'établissement et de travail des agents canadiens et québécois, la partie fédérale à l'entente apporte une "minutie de précautions" afin de bien intégrer "ces corps étrangers au sein de la mission canadienne".³ Entre autres, il est spécifié: que l'ameublement et l'équipement des agents québécois ne doivent être "ni inférieurs, ni supérieurs en qualité aux standards établis par le gouvernement du Canada, eu égard au rang du fonctionnaire";⁴ qu'aucune altération ou amélioration ne pourra être apportée à l'espace mis à la disposition du Québec sans le consentement

2. "Les relations intergouvernementales en matière d'immigration: les ententes Ottawa-Québec," dans Bernard Bonin, éd., Immigration, Processus d'élaboration de la politique et résultats (Toronto, 1976), pp. 86-93.

3. Dufour, "Les relations intergouvernementales," p. 88.

4. Disposition 5 e).

préalable des autorités fédérales; que les normes et critères régissant le recrutement, la sélection, la rémunération, et les conditions de travail des agents du Québec, de même que leurs secrétaires, se comparent, "sans les dépasser, à ceux utilisés par la partie fédérale";⁵ et que la conduite professionnelle et privée des agents québécois se conforme "aux normes qui régissent la conduite et les activités du personnel fédéral de la mission".⁶

En plus des minutieuses précautions apportées pour circonscrire le rôle et l'importance de l'agent d'immigration du Québec, l'accord se présente aussi "comme un modèle de politique protectionniste des juridictions".⁷ Plusieurs exemples témoignent d'une attitude défensive de la partie fédérale envers la dimension du recrutement et de la sélection: d'une part on insiste sur la primauté d'Ottawa en ce domaine,⁸ d'autre part on souligne, comme il a été déjà mentionné, que la tâche de l'agent québécois n'est pas de recruter les immigrants mais tout simplement de les aviser avant leur départ. Finalement, une disposition entière précise que l'entente n'a pas pour objet ni pour effet d'avantager le Québec par rapport aux autres provinces en matière de recrutement et de sélection des immigrants.⁹

Le mérite essentiel de l'entente Lang-Cloutier est qu'elle institutionnalise les relations cordiales de travail développées entre agents d'immigration dans la capitale française depuis 1969, permettant ainsi à tous

5. Disposition 9 a).

6. Disposition 9 c).

7. Dufour, "Les relations intergouvernementales," p. 91.

8. Voir la disposition 10 c).

9. Voir la disposition 11.

les agents d'immigration du Québec à l'étranger d'acquérir peu à peu une influence sur le recrutement et la sélection des candidats à l'immigration.

Dans l'opinion de Dufour ...

... l'entente a permis de faciliter les contacts entre les deux ministères et on a réussi, au cours de cette période, à créer des liens réels de communication et de travail qui ont désamorcé dans une très large mesure toutes les appréhensions qui pouvaient exister vis-à-vis les politiques québécoises et leur mise en oeuvre. On s'est aperçu, en effet, que la complémentarité des actions pouvait aller beaucoup plus loin et qu'il ne fallait pas craindre, en particulier, que le Québec ne se lance par ce nouveau moyen dans l'établissement d'un réseau parallèle de bureaux d'immigration ou qu'il n'en profite pour étendre son réseau de délégations.¹⁰

Les bénéfices de la "complémentarité des actions" qui découlent de l'entente Lang-Cloutier ne tardent pas à venir: quelque temps après la conclusion de l'accord, une directive du ministère fédéral est émise obligeant les candidats qui désirent s'établir au Québec de consulter un agent d'immigration québécois, ce qui n'était pas prévu dans l'entente originale.

Alors que l'entente Lang-Cloutier peut ressembler à un bail de location, étant donné que plus de la moitié de ses dispositions portent sur les aspects administratifs et financiers de l'emplacement des agents québécois, l'entente Andras-Bienvenue de 1975 se présente davantage au dire d'André Dufour comme "un exemple fort valable de concertation entre les deux gouvernements".¹¹ En plus de permettre à l'agent québécois de tout

10. "Les relations intergouvernementales," p. 89.

11. Ibid., p. 90.

simplement informer les immigrants sur les conditions de vie et de travail au Québec, le nouvel accord confère un rôle consultatif au même agent tout au long du processus de recrutement et de sélection. Par exemple, l'entente spécifie que l'agent du Québec doit bénéficier d'un "libre échange" de renseignements sur toute demande d'admission présentée par un candidat, y compris une copie du formulaire de candidature. L'agent québécois doit aussi pouvoir participer à la cueillette de données additionnelles sur le candidat et à la tenue d'entrevues avec ce dernier. Enfin, point crucial, il est prévu que l'agent du Québec peut transmettre son avis à l'agent fédéral sur la pertinence de chaque candidature. Seul l'agent fédéral peut cependant décider de l'admissibilité d'un requérant et lui émettre un visa d'admission.

Plusieurs des éléments portant sur la consultation dans l'entente Andras-Bienvenue se fondent à nouveau sur des pratiques administratives déjà existantes. Il est officiellement reconnu pour la première fois que l'agent fédéral doit prendre en considération l'avis de son homologue québécois, même si ceci est déjà une habitude courante depuis 1969. De plus, l'entente institutionnalise deux autres pratiques développées après 1971 mais antérieures à la conclusion du présent accord: la participation québécoise aux missions fédérales de recrutement à l'étranger et la directive obligeant tous les candidats qui veulent venir au Québec de consulter à l'avance un agent québécois.¹² L'entente Andras-Bienvenue demeure néanmoins la première à accorder formellement à l'agent québécois un véritable pouvoir d'influence auprès de son collègue fédéral. Dans les mots d'André Dufour ...

12. Voir les dispositions 2 c)1 et 6 a).

Il appartient toujours à l'agent fédéral de rendre la décision finale, mais la collégialité d'analyse qui s'établit dès le départ ne peut évidemment prendre fin subtilement lorsqu'arrive la décision finale. Malgré que des normes strictement identiques soient appliquées à chaque candidature, leur application laisse place à une certaine marge d'interprétation, où le rôle de l'agent d'immigration prend tout son sens et où l'intervention de l'agent québécois peut être déterminante.¹³

L'approche à l'élaboration des politiques qui décrit le mieux les progrès réalisés par les ententes de 1971 et de 1975, en termes d'une participation efficace des agents d'immigration du Québec au recrutement et à la sélection des immigrants, est celle du gradualisme.¹⁴ Dans le cas des deux accords, les autorités québécoises se fient tout simplement sur les habitudes de travail qui s'établissent entre agents d'immigration canadiens et québécois à l'étranger afin d'obtenir progressivement une influence sur le recrutement et la sélection des immigrants.¹⁵ Les ententes elles-mêmes ne servent qu'à concrétiser des pratiques déjà existantes. André Dufour saisit bien la dynamique des ententes lorsqu'il affirme que "le mérite essentiel du premier accord fut peut-être d'avoir rendu possible la conclusion du second".¹⁶

A la différence des conventions précédentes, l'entente Couture-Cullen de 1978 marque une nette rupture avec le passé. Le nouvel

13. "Les relations intergouvernementales," p. 92.

14. Cette approche, ainsi que sa contrepartie, l'approche rationaliste, sont décrites dans le Chapitre un, pp. 19-20.

15. Dufour, "Les relations intergouvernementales," p. 89. ^

16. Ibid., p. 90.

accord ne se fonde plus sur une simple amélioration de la "collégialité d'analyse" entre fonctionnaires à l'étranger. Il se distingue plutôt par une volonté exécutive du gouvernement québécois de contrôler le flux migratoire international au Québec et de maîtriser le processus de recrutement et de sélection des immigrants qui s'y installent. En outre, le ministère des Affaires intergouvernementales du Québec participe activement aux négociations conduisant à l'entente. Claude Morin, en sa qualité de ministre des affaires intergouvernementales, contresignera celle-ci. L'entente confère pour la première fois un véritable pouvoir décisionnel: désormais, le droit d'établissement d'un ressortissant étranger au Québec nécessite l'autorisation préalable de l'État québécois.¹⁷

L'entente Couture-Cullen établit une distinction, en termes du partage des responsabilités fédérales-provinciales, entre, premièrement, le recrutement et la sélection des immigrants, et deuxièmement, leur admission au Canada. Dans le cas du recrutement et de la sélection, comme il a été expliqué dans le texte principal du présent chapitre, l'entente met sur pied un processus d'évaluation conjointe de tous les candidats qui veulent venir au Québec. Les critères de sélection québécois se révèlent décisifs toutefois puisque le droit d'établissement au Québec pour tout immigrant requiert l'accord préalable du gouvernement de la Province. Rien n'empêche toutefois un immigrant de s'installer initialement dans une autre province pour venir ensuite se fixer de façon permanente au Québec. La liberté de circulation au Canada est même reconnue comme un des "considérants" de l'entente.

17. Disposition 2 de la section A de la troisième partie de l'entente.

L'entente prévoit un mécanisme de présélection des immigrants. Chacune des deux parties peut au nom de l'autre éliminer des candidatures qui n'atteignent pas un seuil minimum de points dans les deux grilles canadienne et québécoise de critères de sélection.

Au niveau de l'admission des immigrants, le pouvoir de délivrer les visas demeure une responsabilité exclusive du gouvernement fédéral. C'est dire qu'Ottawa peut enfin de compte refuser l'admission à un requérant choisi par le Québec si celui-ci ne se conforme pas aux exigences statutaires fédérales en matière de santé, de sécurité ou de probité.

Aussi à la différence des accords antérieurs, l'entente Couture-Cullen porte en elle le germe d'une véritable planification intergouvernementale. Un comité mixte de hauts fonctionnaires de la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et du MIQ est institué afin d'assurer une collaboration fédérale-québécoise permanente en matière d'immigration, de démographie et de main-d'oeuvre. Ce comité doit en outre fixer le niveau annuel du nombre des immigrants qui seront admis au Québec. Un "comité d'application" composé de hauts fonctionnaires des deux ministères concernés est également créé. Ce dernier est chargé de coordonner les modalités du présent accord.

Ceci termine notre commentaire sur l'importance des trois accords bilatéraux de 1971, 1975 et 1978 sur le recrutement et la sélection des immigrants et les progrès réalisés par chacun de ces accords.

Chapitre V

LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LA PARTICIPATION DU QUÉBEC A LA POLITIQUE D'IMMIGRATION

Ainsi qu'il fut énoncé au premier chapitre, l'étude de cas de l'immigration se révèle un exemple pertinent d'une politique publique élaborée dans le contexte du competitive State-building qui anime le système fédéral canadien. Brièvement, cette perspective théorique veut que les gouvernements fédéral et provinciaux se livrent à une rivalité incessante pour articuler, par le biais de leurs politiques gouvernementales respectives, les intérêts régionaux de la société fédérale. L'objectif du présent chapitre sera de décrire les efforts du gouvernement fédéral pour ajuster la politique canadienne d'immigration dans le but de tenir compte et de satisfaire aux intérêts régionaux du Québec en matière d'immigration. Le chapitre éclaircira aussi la perception d'Ottawa concernant le partage des pouvoirs en ce domaine.

Afin de faciliter l'étude de la réaction fédérale à la participation du Québec, le chapitre sera divisé en deux périodes chronologiques. Une première période, celle des années soixante, comprendra la réaction initiale d'Ottawa et l'adoption par le gouvernement fédéral d'une première série de mesures directes en vue d'accroître l'immigration francophone au Canada. La deuxième période, les années soixante-dix, comportera une seconde série de mesures destinées à augmenter l'immigration francophone et, en plus, une révision majeure de la politique d'immigration dans laquelle un des

objectifs principaux sera d'accommoder les intérêts régionaux du Québec.¹

A. LA PERIODE DES ANNÉES SOIXANTE

La caractéristique déterminante de cette période, en termes de l'orientation générale de la politique canadienne d'immigration, est l'émergence d'une stratégie globale de main-d'oeuvre pour le Canada à laquelle sera subsumée la politique d'immigration.² Lors d'un discours à la Chambre des communes en 1966 dans lequel il introduit un projet de loi visant à créer de nouveaux ministères, dont un ministère de la Main-d'oeuvre, le premier ministre Pearson exprime sa volonté d'aligner la politique d'immigration aux besoins de la main-d'oeuvre ...

Le gouvernement a également décidé qu'il serait sage de confier l'immigration au ministre qui s'occupera de la main-d'oeuvre en général. Il est évident que la politique relative à l'immigration doit être administrée dans l'intérêt du pays et des immigrants, compte tenu de l'ensemble de la situation de l'embauche, de la formation et du placement au Canada. Grouper sous le même ministre les divers aspects de la politique de la

-
1. Les ministres fédéraux d'immigration au cours des périodes à l'étude sont: Guy Favreau, de 1963 à 1964, René Tremblay, de 1964 à 1965, J.R. Nicholson en 1965, Jean Marchand, de 1965 à 1968, Alan J. MacEachen, de 1968 à 1970, Otto Lang, de 1970 à 1972, Bryce Mackasey en 1972, Robert Andras, de 1972 à 1976, et Bud Cullen de 1976 à 1979.
 2. Pour une étude détaillée de la politique d'immigration de cette période, voir Freda Hawkins, Canada and Immigration, chapitre six; Louis Parai, "Canada's Immigration Policy, 1962-74," International Migration Review 9 (hiver 1976) 449-478; William Marr, "Canadian Immigration Policies Since 1962," Analyse de politiques 1. (printemps 1975) 196-203.

main-d'oeuvre devrait donc faciliter la mise en oeuvre efficace des programmes.³

Dorénavant, l'objectif principal de la politique d'immigration est d'encourager et de faciliter l'établissement au Canada de personnes qui, de par leurs talents et compétences, peuvent combler des déficits généraux ou spécifiques en main-d'oeuvre.⁴ Ceci est à l'encontre des politiques antérieures selon lesquelles, et jusqu'en 1962 tout au moins, les critères de sélection des immigrants dépendèrent surtout de la nationalité et du pays d'origine de ces derniers.⁵ L'activité principale du nouveau ministère, dès ses débuts en octobre 1966, consiste à instituer, dans le cadre d'un programme national de main-d'oeuvre, diverses activités destinées à développer et à revaloriser les compétences de la population active au Canada. Ces activités, qui sont offertes aux citoyens canadiens de même qu'aux immigrants, comprennent entre autres: des centres régionaux de placement et d'orientation professionnelle, des programmes de formation professionnelle (dont le programme FPA décrit au Chapitre trois), et des projets d'aide financière à la mobilité géographique des travailleurs.

-
3. Débats de la Chambre des communes, le 9 mai 1966, p. 4872. Cité dans Hawkins, Ibid., pp. 156-157. Il est à noter que le titre du nouveau ministère n'inclut pas initialement la mention "immigration". C'est seulement suite à la pression de l'opposition aux Communes que le ministre Marchand accepte de modifier le titre de son portefeuille à "Main-d'oeuvre et Immigration" (Hawkins, p. 158).
 4. Hawkins, Canada and Immigration, p. 71.
 5. Parai, "Canada's Immigration Policy," p. 453. Plusieurs des nouveaux critères de sélection, introduits suite aux changements en 1962 et en 1967 dans les règlements d'admission, sont de nature économique et adaptés aux besoins en main-d'oeuvre. Parmi les plus importants, on note les études et la formation professionnelle des candidats et la demande dans la profession envisagée par ces derniers au Canada. Voir Marr, "Canadian Immigration Policies," p. 197.

Il va sans dire que les activités en matière d'immigration du nouveau ministère, en comparaison avec celles de la main-d'oeuvre, se révèlent circonscrites. D'après Freda Hawkins ...

... the Department of Manpower and Immigration, while it is very clear about many of its objectives and responsibilities in the manpower field, is still very unclear about its objectives and responsibilities in the management of immigration in Canada ... It is not surprising therefore that immigration cannot get, either at the national or regional level, the attention it deserves as an important area of public policy in its own right. Downgraded to a manpower policy, it is seen primarily in economic terms.⁶

• Le programme d'immigration ne concerne comme tel que l'une des cinq divisions principales du nouveau ministère.⁷ L'exemple le plus frappant de la subordination de ce programme est celui des services offerts au niveau de l'intégration des immigrants.⁸ Suite à la réorganisation du ministère en 1966, la responsabilité presque entière pour cette question est transmise à la nouvelle division de la Main-d'oeuvre, qui elle ne s'occupe des immigrants qu'en tant que membres de la population active. Les services ainsi offerts se limitent au placement des immigrants dans des emplois ou à leur inscription dans des cours de formation professionnelle. Même la division de l'Immigration du nouveau ministère ne fournit aucun service à moyen ou à long terme au niveau de l'intégration. Ses activités se restreignent à

6. Canada and Immigration, pp. 196-7, 342.

7. Ibid., p. 340. Les lignes qui suivent sont en grande partie inspirées de Hawkins.

8. La dimension de l'intégration d'une politique d'immigration est décrite au Chapitre deux, p. 28.

l'accueil initial des immigrants aux points d'arrivée du pays. L'ancienne division de la Citoyenneté, qui s'occupait de l'intégration civique et communautaire à long terme des ressortissants étrangers,⁹ est transférée au Secrétariat d'État.

C'est donc dire qu'à partir de 1966, en dehors des questions d'emploi et de formation, le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration ne s'intéresse pas tellement à la dimension de l'intégration des immigrants. Ottawa n'entreprend pas à cette période des consultations avec les provinces sur la création et le financement des divers services nécessaires aux nouveaux venus. Comme on l'a vu au Chapitre deux, la collaboration fédérale-provinciale en ce domaine est essentielle puisque la plupart de ces services sont de compétence provinciale.¹⁰ Il y a même au niveau fédéral une absence de planification concernant l'intégration des immigrants puisque le Secrétariat d'État s'occupe de certains services aux immigrants et le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration d'autres services. La situation demeurant inchangée, le professeur Hawkins commente en 1972 cette division de responsabilité entre ministères fédéraux et les résultats qui s'ensuivent ...

The role of the Department of Manpower and Immigration, the extent of its mandate in the field of the adjustment of immigrants, and the degree of leadership which it is

9. Voir le Chapitre deux, p. 44.

10. Il est intéressant de noter que même si le gouvernement fédéral ne sollicite pas ouvertement la collaboration des provinces, le Rapport annuel de 1967-68 du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration affirme néanmoins: "La collaboration des provinces est précieuse et bienvenue. L'aide des provinces, pour l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants, et pour la reconnaissance de leur qualification professionnelle, est essentielle au succès du programme d'immigration" (p. 33).

prepared to provide in this field are not at all clear at the present time. The same is true of the Department of the Secretary of State and its Citizenship Branch This division of responsibility for immigrants has, in fact, led to a federal twilight zone in the planning and development of services for immigrants to facilitate their adjustment to Canadian life ... The two Departments took no steps whatsoever to coordinate their activities in relation to immigrants, or to coordinate their own efforts with those of the provinces (except in relation to manpower programs) or with the activities of voluntary agencies.¹¹

Vers le milieu des années soixante, alors que la politique canadienne d'immigration semble émasculée vis-à-vis les objectifs économiques de la politique de la main-d'oeuvre, quelle est l'attitude du gouvernement fédéral face aux intérêts essentiellement culturels du Québec en matière d'immigration? Il est possible de retrouver quelques signes de la réaction fédérale à ce problème.

Le Livre blanc sur la politique canadienne d'immigration de 1966 mentionne, bien que très brièvement, le phénomène de la décroissance démographique des francophones du Québec et la contribution des ressortissants étrangers qui ne s'intègrent pas à la culture française de la province.¹² Le document fédéral suggère comme explications au problème la réticence des

11. Canada and Immigration, p. 297, 156, 364. Ce n'est qu'à partir du milieu des années soixante-dix que le gouvernement fédéral commence à s'intéresser, parce que la plupart des provinces ne le sont toujours pas, aux aspects importants de l'intégration autres que la main-d'oeuvre. Mais encore ici, l'intervention fédérale ne consistera pas dans une intervention directe: elle prendra surtout la forme d'achats de services aux immigrants fournis par des organismes bénévoles, ou encore d'allocations ou de prêts accordés à des nouveaux venus qui traversent des périodes de difficultés financières.

12. Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, La politique d'immigration du Canada, 1967. Le problème démographique du Québec se limite à une page (p. 17).

Français à vouloir émigrer et l'accueil souvent moins que chaleureux des Québécois envers les immigrants.

La perception d'Ottawa sur le partage des pouvoirs en matière d'immigration se révèle de façon singulière dans les déclarations faites à quelques reprises durant les années soixante par les ministres responsables de la politique d'immigration. C'est ainsi que René Tremblay, dans un discours prononcé à Montréal en 1964, affirme: "La Province de Québec, ma province, est bienvenue dans ce champ de juridiction prévu à l'A.A.N.B. ... Mon souhait est que la province de Québec développe chez elle des services semblables à ceux de l'Ontario ..."13 Quelques mois plus tôt à la Chambre des communes, le même ministre avait soutenu ...

Je ne crois pas que les provinces aient le droit, le pouvoir ni l'organisme administratif nécessaire pour faire concurrence aux bureaux de l'immigration du gouvernement fédéral, dans les différents pays du monde. Par ailleurs, ce qui serait très intéressant pour nous, ce serait de voir les provinces faire de la publicité à cet effet en territoires étrangers, et établir le plus tôt possible des bureaux de placement, afin de nous aider à installer ces gens, à l'intérieur de nos frontières, dans chacune des provinces.¹⁴

Jean Marchand en 1966, se fait l'écho des paroles de Tremblay

...

... j'ai déjà eu l'occasion de rencontrer des représentants du gouvernement du Québec et des représentants des plus autorisés, et je les ai incités à faire comme l'Ontario et les autres provinces, c'est-à-dire de s'occuper de l'immigration dans la limite de sa juridiction ... Le gouvernement de l'Ontario le fait depuis

13. Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Discours du ministre, le 27 mai 1964.

14. Débats de la Chambre des communes, le 25 mars 1964, p. 1547.

des années et ce gouvernement collabore avec le gouvernement fédéral. Cela ne donne lieu à aucune friction et on ne voit pas d'objection à ce que le Québec fasse la même chose, pourvu évidemment qu'il respecte la loi et les règles du bureau d'immigration du Canada.¹⁵

Enfin en 1969, le ministre de l'immigration Alan MacEachen énonça de même ...

Il est certain que l'immigration est une sphère où les gouvernements fédéral et provinciaux ont juridiction concurrente, même si, lors d'un conflit, le gouvernement fédéral jouit de la primauté. De toute façon, un système valable d'immigration exige que le fédéral et le provincial collaborent intensément puisque les provinces ont juridiction dans les domaines qui ont un rôle essentiel dans l'établissement des immigrants au Canada, tels que l'éducation, le bien-être social, les services médicaux et hospitaliers, on voit facilement la nécessité de rapports étroits.¹⁶

Il est possible de dégager une réaction consistante de ces déclarations des années soixante. Puisque l'A.A.N.B. et les autres éléments de la constitution accordent la suprématie au gouvernement fédéral au chapitre de l'immigration, la position des ministres semble être qu'il est donc normal que les pouvoirs des provinces soient moindres que ceux d'Ottawa. Plus spécifiquement, ces derniers ont une perception relativement circonscrite de l'étendue et du secteur d'activité de la participation provinciale en ce domaine. Les provinces doivent, selon eux, surtout s'intéresser à l'intégration des immigrants. Au niveau des activités à l'étranger, bien que le Québec puisse ouvrir ses propres bureaux d'immigration pour y diffuser des

15. Débats de la Chambre des communes, le 8 septembre 1966, p. 8192 et le 3 juin 1966, p. 5973.

16. Chambre des communes, Comité permanent du travail de la main-d'oeuvre et de l'immigration, Procès-verbaux et témoignages, le 8 mai 1969, p. 517.

renseignements publicitaires, il doit se limiter, quant au recrutement, au "modèle ontarien" de la recherche d'ouvriers qualifiés. Il n'est aucunement question de collaborer avec le Québec sur la sélection des immigrants, puisque cette activité demeure une prérogative entièrement fédérale.

Tout en se disant ouvert à une certaine collaboration avec le Québec,¹⁷ surtout au niveau de plusieurs des aspects de l'intégration des immigrants, les autorités fédérales initient, de façon unilatérale, une variété de mesures administratives pour encourager l'émigration de francophones de l'Europe au Canada.¹⁸ Ces premières mesures, qui viennent surtout après l'arrivée de Jean Marchand à la direction du ministère de l'immigration, porteront sur des pays européens: la France, la Belgique et la Suisse. Deux nouveaux bureaux fédéraux d'immigration sont ouverts à

17. Les offres de collaboration viennent à une période où, il faut se le rappeler, le Québec commence à peine à élaborer sa politique d'immigration et où ses objectifs en ce domaine sont très imprécis. Le Québec, par conséquent, se révèle particulièrement lent à manifester un intérêt envers la collaboration. Jean Marchand, en réponse à une question sur la quasi-inexistence des relations avec l'État québécois en cette matière, rejette le blâme sur ce dernier. Dans ses mots...

... je n'ai pas l'intention de téléphoner au gouvernement du Québec tous les jours pour savoir si l'immigration francophone l'intéresse ... je ne suis pas au ministère de l'Immigration à titre de premier commis d'un ministre éventuel qui pourrait être créé à Québec ... Nous voulons collaborer avec le Québec, mais il faut collaborer à deux. Il faut que le gouvernement du Québec indique clairement qu'il a un intérêt dans notre politique d'immigration; il va falloir qu'il élabore la sienne avant qu'on nous demande, à la Chambre des communes, si nous connaissons cette politique, parce qu'elle n'a jamais été formulée.

Débats de la Chambre des communes, le 13 décembre 1966, p. 11108.

18. Ces mesures sont annoncées dans le Livre blanc de 1967.

Marseille et à Bordeaux en 1965, s'ajoutant à ceux déjà établis à Paris, Berne, et Bruxelles.¹⁹ En vue d'accroître l'immigration française au Canada, le ministre Marchand effectue deux voyages en France en 1966 afin d'obtenir la collaboration des autorités françaises sur cette question.²⁰ A son retour, il commentera de la façon suivante les propos d'un ministre français au sujet de l'émigration française ...

... si j'ai bien compris, le ministre de l'Éducation de la France a déclaré que la France n'était pas un pays d'émigration mais un pays d'immigrants. Il a indiqué que le gouvernement français n'était pas désireux de voir partir les travailleurs français. Or, nous savons cela. Par ailleurs, la seule chose que nous voulons, c'est que, nonobstant la politique du gouvernement français, s'il y a des Français qui décident d'immigrer, nous désirons qu'ils viennent au Canada ... et c'est dans ce sens-là que nous allons travailler.²¹

La recherche d'une formule de collaboration avec le Québec afin de permettre à celui-ci de placer ses agents dans les bureaux d'immigration du Canada à l'étranger débute tôt en 1967 lorsque Jean Marchand rencontre à Québec le premier ministre Johnson. Faut-il rappeler que les objectifs de l'État québécois en matière d'immigration à cette période se

-
19. L'ouverture de ces bureaux était déjà prévue à la fin de 1963. Voir les remarques du ministre de l'immigration de l'époque, Guy Favreau, dans les Débats de la Chambre des communes, le 8 septembre 1966, p. 8192.
 20. Voir les remarques de Tom Kent et de R. Byrnes Currey, respectivement sous-ministre et sous-ministre adjoint de l'immigration en 1966, dans Le Devoir, le 18 mars 1966, p. 8.
 21. Débats de la Chambre des communes, le 8 septembre 1966, p. 8192. A la fin de son voyage de novembre 1966, Marchand se rend à la délégation du Québec à Paris pour mettre au fait les fonctionnaires québécois de ses entretiens avec les autorités françaises. Par la suite, il adresse un rapport de voyage au premier ministre du Québec.

limitent surtout à l'intégration des immigrants.²² Sur le plan du recrutement, le Québec désire lui-même en quelque sorte imiter le "modèle ontarien" de la recherche d'une main-d'oeuvre spécialisée. Il cherche aussi à fournir aux candidats à l'immigration des renseignements sur les conditions de vie au Québec, particulièrement sur la question linguistique. Comme on le sait, ces buts restreints du Québec concordent à ce moment avec la perception d'Ottawa au sujet du partage des pouvoirs en matière d'immigration.

Les négociations avec le Québec progressent au cours de l'année 1967 et un premier accord de principe est atteint tôt en 1968. Celui-ci ne sera complété cependant qu'en mai de 1971 lorsque les parties conviendront à signer l'entente Lang-Cloutier.²³

Aux yeux des autorités fédérales, l'entente Lang-Cloutier ne signifiera nullement une incursion provinciale dans le domaine choyé du recrutement et de la sélection des ressortissants étrangers. Au contraire, à part du recrutement de quelques ouvriers spécialisés, Ottawa considérera les activités de l'agent québécois à l'étranger comme faisant partie intégrale du secteur d'activité de l'intégration des immigrants. Cette idée fédérale de l'entente s'illustre bien par la déclaration suivante du ministre de l'immigration, Otto Lang, prononcée à la Chambre la journée suivant la signature de l'accord ...

Si des agents d'orientation du Québec sont affectés à nos bureaux d'immigration à l'étranger, c'est afin d'entreprendre le programme d'orientation qui est de règle dans

22. Voir le Chapitre trois.

23. Pour une description sommaire de ces négociations et de l'attitude du gouvernement fédéral au cours de celles-ci, voir le Chapitre trois, pp. 67-68.

plusieurs provinces et qui est amorcé habituellement une fois l'immigrant arrive ici. Dans ce cas-ci, il a paru avantageux d'entreprendre ce programme plus tôt, pendant que le futur immigrant se trouve encore dans son pays d'origine.²⁴

Résumé - La période des années soixante

Dès le milieu des années soixante, Ottawa tente de devenir le principal niveau de gouvernement pour satisfaire aux intérêts régionaux du Québec en matière d'immigration. Même si, à cette période, la politique canadienne d'immigration demeure subordonnée aux impératifs économiques de la politique de la main-d'oeuvre, le gouvernement fédéral initie, sans consulter le gouvernement du Québec, une variété de mesures directes pour encourager l'immigration francophone en provenance de l'Europe. De l'avis du gouvernement fédéral, le Québec ne devait se préoccuper que du domaine qui, en dehors des questions d'emploi et de formation, n'intéresse pas le fédéral: l'intégration des immigrants. Au niveau du recrutement des immigrants, l'étendue de la participation québécoise doit se limiter à une adaptation de la collaboration fédérale-provinciale déjà existante, c'est-à-dire, au "modèle ontarien" de la recherche d'ouvriers qualifiés. Soucieux de protéger ses compétences déjà acquises, Ottawa refuse de considérer toute participation du Québec au recrutement général de ses immigrants, et surtout pas à leur sélection. A la limite, le Québec obtient la permission de placer ses agents dans des bureaux fédéraux d'immigration à l'étranger pour y exercer des tâches

24. Débats de la Chambre des communes, le 19 mai 1971, p. 5960.

circonscrites et même surveillées, telle que la diffusion de renseignements publicitaires sur la Province.

B. LA PERIODE DES ANNÉES SOIXANTE-DIX

A la différence des années soixante, le gouvernement fédéral ne se limitera pas au cours des années soixante-dix à de simples mesures administratives pour encourager l'immigration francophone. Bien qu'une nouvelle et importante série de ces mesures directes soit adoptée pendant les années soixante-dix, la réaction fédérale à la politique d'immigration du Québec se caractérisera aussi par une révision complète de sa propre politique canadienne d'immigration. L'un des objectifs de cette révision sera de relier cette politique beaucoup plus aux intérêts régionaux des provinces, particulièrement ceux du Québec.

On notera que la perception du gouvernement fédéral de la division des pouvoirs en matière d'immigration demeure, jusqu'en 1976, essentiellement la même que celle de la période précédente. La préférence d'Ottawa, voulant que les provinces s'occupent surtout de plusieurs des aspects de l'intégration des immigrants, se révèle dans la citation suivante du premier ministre Trudeau, tirée d'une interview accordée au Devoir en 1973

...

L'immigration, comme on le sait, en vertu de la constitution, relève des deux niveaux de gouvernement: le gouvernement fédéral doit se préoccuper du nombre total des immigrants, comme il le fait effectivement ... Je crois qu'à partir de là les provinces elles-mêmes doivent se charger de cette tâche d'accueillir les immigrants, de leur faciliter l'intégration à un milieu linguistique plutôt qu'à un autre, de créer l'infrastructure, autant

matérielle que psychologique, qui fera que les gens voudront être francophones.²⁵

1. Nouvelles mesures pour encourager l'immigration francophone

Nous reconnaissons les besoins régionaux du Québec qui sont d'ordre culturel et nous sommes d'accord avec les autorités québécoises pour mener une politique d'incitation à l'immigration francophone afin de maintenir la population française à un niveau raisonnable par rapport à l'ensemble du pays.

Robert Andras, ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, le 3 février 1975.²⁶

En 1973, le gouvernement fédéral commence à mettre sur pied une nouvelle série de mesures administratives pour encourager la venue au Canada et au Québec en particulier, d'immigrants de langue française. Ces dispositions sont conçues, de l'avis d'un fonctionnaire du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, pour "plaire au Québec" et pour démontrer aux Québécois qu'Ottawa est sensible à leurs problèmes particuliers en ce domaine.²⁷ A une époque où l'immigration s'avère un dossier de plus en plus préoccupant au Québec, il est impératif, selon le fonctionnaire, qu'Ottawa se montre "visible" à prendre des mesures correctives pour résoudre le problème.

Outre la volonté générale de satisfaire aux besoins du Québec, la nouvelle série de mesures est plus spécifiquement mise en oeuvre à ce moment pour compenser un léger fléchissement, évident à la fin des années

25. Le Devoir, le 24 septembre 1973, p. 6.

26. Le Devoir, le 3 février 1975, p. 1.

27. Entrevue de l'auteur.

soixante, dans le mouvement des immigrants francophones au Canada. Les nouvelles mesures sont aussi instituées afin de minimiser l'influence négative produite par des changements apportés aux règlements d'admission en octobre, 1974. Ces changements ont pour but de ralentir le fort courant migratoire au Canada du milieu et de la fin des années soixante et du début des années soixante-dix. De par ces nouvelles dispositions administratives, les autorités fédérales ne veulent pas que les changements aux règlements ralentissent la venue des immigrants francophones. Ces mesures peuvent ainsi être conçues comme un programme d'action affirmative à l'endroit de ces derniers.

A l'encontre des premiers efforts de Jean Marchand, les nouvelles dispositions des années soixante-dix en faveur des immigrants francophones ne se limitent plus exclusivement à l'Europe. La recherche de ces immigrants s'étend maintenant à d'autres continents susceptibles de fournir des ressortissants "francophonisables", c'est-à-dire, des immigrants aptes à s'intégrer à la communauté francophone du Canada et du Québec surtout. Le ministère fédéral entreprend des enquêtes visant d'une part, à déterminer les pays et les régions de langue française où le Canada pourrait ouvrir de nouveaux bureaux d'immigration, et d'autre part, à identifier les pays qui abritent une minorité francophone disposée à l'émigration. A la suite des enquêtes, deux nouveaux bureaux d'immigration sont ouverts en 1973 à Rabat et à Port-au-Prince. Un autre bureau suivra en 1975 à Abidjan. Des missions de recrutement sont aussi organisées, conjointement avec le MIQ, dans des pays où le ministère fédéral ne maintient pas de bureaux permanents.²⁸

28. Voir le Chapitre quatre, p. 83, note 24.

Dans le cas de l'enquête sur les minorités francophones, celle-ci réussit à identifier, entre autres, les Wallons de la Belgique, les francophones de la Suisse et les Catalans de l'Espagne. Une recherche spéciale est aussi amorcée dans le but de cerner les possibilités d'inciter des groupes de Franco-Américains à regagner leur ancienne patrie.

Sur le plan organisationnel, un conseiller spécial en matière d'immigration francophone est désigné au ministère fédéral en 1974. Ce dernier doit diriger un comité spécial chargé de promouvoir le flux des immigrants francophones au Canada et au Québec. En 1975, le conseiller effectue une tournée de plusieurs bassins potentiels en Europe et au Moyen-Orient afin d'exhorter les agents canadiens d'immigration à accroître leurs efforts en faveur des immigrants de langue française.

Un programme d'action affirmative est développé quant à la sélection des immigrants francophones. Dans tous les pays de langue française et spécialement en France, les agents d'immigration évaluent les candidatures des immigrants en employant leur pouvoir discrétionnaire de la façon la plus libérale que possible.²⁹ Les agents d'immigration sont aussi enjoins à accorder des entrevues à des candidats de pays francophones qui normalement auraient été refusés dès l'étape de l'examen des documents. Enfin, il est décidé que les éléments francophones et francophonisables des mouvements de réfugiés au Canada seront invités à s'établir en priorité au

29. Le pouvoir discrétionnaire des agents d'immigration est une des plus importantes composantes de la grille des critères de sélection des immigrants. En France et en Belgique, respectivement 20% et 12% des candidatures acceptées le sont grâce au pouvoir discrétionnaire. En Grande-Bretagne par contre, seulement 3% des cas bénéficient de cette mesure.

Québec. En 1975, 75% des réfugiés vietnamiens au Canada choisissent le Québec tandis qu'en 1976, les deux tiers des réfugiés Libanais font de même.

Parmi les nouvelles mesures administratives et destinées aux pays européens, un nouveau bureau d'immigration est ouvert à Strasbourg en 1975. Les sommes allouées à la promotion de l'immigration francophone en France et en Belgique sont aussi augmentées considérablement. De plus, des journalistes français sont invités par le ministère fédéral à venir au Canada afin de prendre connaissance de la réalité canadienne et des efforts déployés en vue d'attirer davantage des francophones. D'autre part, un sondage est commandé sur l'attitude des Français devant l'émigration au Canada. Enfin, un centre d'information sur l'emploi est établi à Paris, afin de fournir aux candidats éventuels des précisions sur les emplois vacants au Canada.

Ces dispositions fédérales pour encourager l'immigration francophone, appliquées pour la plupart au début de l'étape de l'adoption de la politique québécoise de l'immigration, alors que l'État québécois cherche à élaborer une première politique globale en ce domaine, ne réussissent à satisfaire les autorités québécoises. Comme on l'a dit au Chapitre quatre, le Québec veut, tôt en 1974, transformer sa politique d'immigration en une politique des ressources humaines. Pour réaliser cette transformation, le MIQ réclame désormais des pouvoirs étendus, jusqu'alors exercés par le gouvernement fédéral, au niveau du recrutement et de la sélection des immigrants. L'exigence prioritaire est la reprise de la négociation de l'entente Lang-Cloutier, afin que soit accordé aux agents d'immigration du Québec le pouvoir de veto sur le choix des immigrants.

Dès la réception de la proposition québécoise concernant la sélection des ressortissants, le ministre Robert Andras déclare que celle-ci

est "inacceptable" aux yeux du gouvernement fédéral.³⁰ Sa position à cet égard demeurera ferme et inchangée pendant toute la période des négociations. C'est ainsi qu'il affirme en 1975 ...

Je tiens ... à préciser très clairement, comme je l'ai déjà fait auprès du gouvernement du Québec, ainsi qu'en public, que même si l'A.A.N.B. reconnaît que l'immigration est également une préoccupation provinciale, cette loi donne une très nette priorité au rôle du gouvernement fédéral. Et nous avons proclamé très clairement que nous n'avons pas l'intention de céder à quiconque le pouvoir définitif de l'approbation ou du rejet des immigrants au Canada -- et cela vaut tout autant pour les immigrants au Québec. Nous nous sommes très nettement exprimés là-dessus.³¹

Bien que la documentation indique que le ministre québécois Jean Bienvenue accepte d'abord dès le printemps de 1974 le verdict de son homologue fédéral, ce dernier continue de négocier pour un rôle élargi pour le Québec dans le recrutement et la sélection des immigrants.³² Devant ces démarches pressantes, le Cabinet fédéral demande à la fin de 1974 un mémoire sur l'immigration francophone et sur les relations avec le Québec en cette matière. Le document, préparé par le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et soumis en mars 1975, fait état de trois solutions pour accroître l'immigration francophone et satisfaire le Québec. La première

30. Le Devoir, le 14 juin 1974, p. 2. Pour une autre réaction initiale d'Andras, voir les Procès-verbaux et témoignages, Chambre des communes, Comité permanent du travail de la main-d'oeuvre et de l'immigration, le 30 avril 1974, p. 11.

31. Sénat et Chambre des communes, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique de l'immigration, Procès-verbaux et témoignages, le 9 avril 1975, p. 23.

32. Voir le Chapitre quatre, p. 83.

consiste à modifier les critères actuels de sélection afin d'accorder des points supplémentaires au titre de la connaissance du français.³³ La seconde vise à créer une nouvelle loi d'immigration qui favoriserait spécifiquement la migration des francophones. La troisième solution propose l'extention des mesures administratives déjà amorcées en vue de stimuler le recrutement et la sélection de francophones. Le Cabinet rejette les deux premières solutions, celles-ci étant supposément à l'encontre des principes de l'universalité et de la non-discrimination que doit soutenir la politique d'immigration. Le Cabinet opte plutôt pour la troisième proposition, celle d'une discrimination de facto en faveur des francophones.

Sur le plan des relations avec le Québec, le mémoire préconise une nouvelle négociation de l'entente de 1971. En raison des grands efforts nécessaires pour attirer des immigrants de langue française, le document souligne que le gouvernement fédéral pourrait en fait bénéficier d'une participation accrue du Québec au niveau du recrutement et de la sélection. Cependant, tout en proposant un certain partage de ces activités, le mémoire soutient avec vigueur que les prérogatives fédérales doivent être protégées quant aux choix définitif et à l'admission des immigrants. Tout au plus, l'agent d'immigration du Québec ne devrait se voir conférer qu'un rôle "consultatif". Ces recommandations seront à la base de la position fédérale

33. Le Cabinet considère ici la proposition québécoise soumise à Ottawa en février 1974 par le MIQ dans son Mémoire en prévision du Livre vert sur la politique canadienne d'immigration. Voir le Chapitre quatre, p. 9. Le ministre Andras avait déjà réagi à cette proposition en déclarant qu'Ottawa ne se prêterait pas à une telle "manipulation" du système des points. "Ce barème qui institue l'égalité des langues reflète un fait constitutionnel" dit-il (Le Devoir, le 3 février 1975, p. 6).

lors des négociations conduisant à la signature de l'entente Andras-Bienvenue le 18 octobre 1975.³⁴

2. La révision de la politique canadienne d'immigration

Une révision majeure de la politique canadienne d'immigration est annoncée officiellement le 17 septembre, 1973. La révision vise à donner au Canada sa première nouvelle loi en matière d'immigration depuis 1952.³⁵ Un des objectifs de la nouvelle loi d'immigration sera de rendre la politique fédérale plus sensible aux intérêts régionaux des provinces, particulièrement ceux du Québec. A plusieurs moments de la démarche législative qui conduira à l'adoption de cette loi en 1977, le gouvernement fédéral insistera sur la nécessité de faire venir davantage d'immigrants francophones. Il prônera aussi une collaboration fédérale-provinciale plus intensive au niveau de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la politique d'immigration.

Suivant la perspective théorique de ce travail, même si les occasions de collaboration intergouvernementale en matière d'immigration seront plus nombreuses qu'auparavant, la révision de la politique en question représente essentiellement un effort d'Ottawa d'accommoder les intérêts

34. Pour une description sommaire de ces négociations et de l'attitude du gouvernement québécois au cours de celles-ci, voir le Chapitre quatre, pp. 83-84.

35. L'instrument législatif le plus récent sur lequel repose la politique d'immigration est la Loi sur l'immigration de 1952, S.C. 1952, c. 42. En l'absence de toute nouvelle loi depuis cette époque, la politique en ce domaine a évolué par voie de modifications apportées aux règlements d'admission. Voir F. Hawkins, "Canada's Green Paper on Immigration Policy," dans International Migration Review 9 (été 1975) 239.

régionaux du Québec au chapitre de l'immigration dans une politique nationale définie et appliquée à partir du gouvernement central. La présente partie de ce chapitre décrira les efforts fédéraux déployés en ce sens. La modification de la politique d'immigration devrait aussi ajouter un autre volet à la compréhension de la perception du gouvernement fédéral concernant le partage des pouvoirs en ce domaine.

Dès l'annonce officielle en septembre 1973 de la révision de la politique d'immigration, le ministre Andras invite les gouvernements provinciaux à soumettre leurs propositions et commentaires à un groupe d'étude spécial de son ministère chargé de rédiger un document de discussion publique, sous la forme d'un Livre vert, sur les enjeux de la nouvelle politique.³⁶ Le MIQ soumet un mémoire à ce groupe d'étude spécial en février 1974 dans lequel il étale les revendications québécoises pour des pouvoirs élargis et où il exprime les idées du Québec sur l'orientation future de la politique canadienne d'immigration.³⁷ Le mémoire signale que le MIQ est heureux de participer à l'élaboration de la politique fédérale: "... nous nous réjouissons de l'occasion qui nous est offerte de participer au niveau intergouvernemental à la définition des objectifs de la politique canadienne d'immigration et des moyens à entreprendre pour la mettre en oeuvre dans le contexte du fédéralisme canadien".³⁸ Le mémoire souligne cependant une certaine incompatibilité entre les objectifs de la présente politique

36. Voir les Débats de la Chambre des communes, le 17 septembre 1973, p. 6611.

37. Mémoire en prévision d'un Livre vert fédéral. Les revendications au niveau des pouvoirs ont été décrites au Chapitre quatre, pp. 78-82.

38. Ibid., p. 6.

canadienne d'immigration et les buts de la nouvelle politique des ressources humaines du Québec ...

Il faut alors souligner ici d'une part un certain écart entre la philosophie du Gouvernement du Canada axée essentiellement sur la démographie et l'économie et la philosophie du Gouvernement du Québec qui vise en plus des objectifs culturels et linguistiques et d'autre part une certaine divergence entre les objectifs du Canada qui visent essentiellement à relier immigration et population active, et ceux du Québec qui tendent à considérer l'immigration dans le contexte plus vaste de ses ressources humaines.³⁹

Le Livre vert, déposé à la Chambre des communes le 3 février 1975 et intitulé l'Etude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada, suggère que toute mise à jour de la politique d'immigration devrait s'inscrire dans le cadre plus vaste d'une politique démographique nationale à long terme. Cette insistance sur la nécessité d'une problématique démographique semble réjouir les autorités québécoises qui, il faut le rappeler, sont en voie d'envisager une transformation similaire au niveau de leur propre politique d'immigration. Dans leur mémoire soumis à Ottawa après la publication du Livre vert, le MIQ affirme ...

... nous tenons à vous dire d'emblée que nous sommes d'accord sur la problématique d'ensemble du Livre vert. On y pose comme principe que la refonte de la loi de l'immigration doit s'inscrire dans le cadre plus général de la détermination des objectifs démographiques de long terme du Canada. Nous croyons que cette façon de voir est en effet la bonne ...⁴⁰

39. Ibid., p. 9.

40. Position du Québec à la suite de la publication du Livre vert, p. 1. Sur la nouvelle problématique démographique du gouvernement fédéral,

C'est donc dire qu'à la différence d'autres politiques publiques élaborées dans le contexte du competitive State-building, le cas des relations fédérales-québécoises en matière d'immigration ne comporte pas, à partir de 1975 du moins, un conflit majeur au niveau des objectifs essentiels de la politique en question.⁴¹ Les autorités fédérales et québécoises s'entendent sur les fins que doivent servir une politique d'immigration. Notamment, celle-ci doit favoriser la croissance démographique, combler les besoins en main-d'oeuvre et aider à assurer la survivance culturelle de la composante francophone de la population. Le conflit intergouvernemental dans la présente étude de cas se concentre plutôt au niveau du partage des pouvoirs en matière d'immigration.

voir le numéro spécial de Analyse de politiques 2 (printemps 1975) qui comprend, entre autres, l'article de Freda Hawkins intitulé "Immigration and Population: The Canadian Approach," pp. 285-295. Parmi d'autres travaux de Hawkins sur ce sujet, voir "Canada's Green Paper on Immigration Policy," et "Destination Unknown: Difficult Decisions in Immigration Policy," Queen's Quarterly 82 (hiver 1975) 589-599. Voir aussi Anthony H. Richmond, "Immigration, Population, and the Canadian Future," Sociological Focus 9 (avril 1976) 125-136.

41. Voir par exemple l'étude de J. Stephan Dupré et al., Federalism and Policy Development, déjà mentionnée au Chapitre quatre, où un sérieux conflit surgit entre les gouvernements fédéral et ontarien au sujet des fins que doit servir la politique de la formation professionnelle des adultes. Cependant, même s'il n'y a pas de conflit majeur au niveau des objectifs essentiels de la politique d'immigration, les négociations fédérales-provinciales dans la présente étude de cas seront loin d'être aussi harmonieuses que celles dépeintes par Rand Dyck dans son étude du Régime d'assistance publique du Canada ("The Canada Assistance Plan: the ultimate in cooperative federalism," Administration publique du Canada 19 (hiver 1976) 587-602. Le Régime d'assistance publique est selon Dyck, "le produit le plus harmonieux du mécanisme du fédéralisme coopératif" non seulement puisqu'il y eût accord sur le plan des objectifs de la dite politique mais aussi et surtout à cause du respect général des normes professionnelles qui a prévalu entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux.

Deux des principales étapes de la révision de la politique d'immigration qui portent sur les intérêts régionaux du Québec sont d'une part, le Livre vert de 1974, et d'autre part, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique d'immigration de 1975, dont le mandat était de sonder l'opinion publique sur les propositions du Livre vert.

De par sa description du partage des pouvoirs, le Livre vert reflète fidèlement la perception maintenue depuis 1964 selon laquelle le gouvernement fédéral a primauté dans "l'ultime responsabilité de déterminer qui doit être admis au Canada ou en être expulsé, suivant les intérêts de l'ensemble de notre pays."⁴² Le document semble reconnaître toutefois les intérêts croissants des provinces en matière d'immigration, bien que ceux-ci se situent surtout au niveau de l'intégration des immigrants. Malgré ces prescriptions, le Livre vert affirme: "Il n'y a évidemment aucun obstacle d'ordre constitutionnel à une collaboration plus active et plus grande entre le gouvernement fédéral et les provinces, en vue de rendre la politique d'immigration plus sensible aux exigences de ces dernières."⁴³ Le document suggère d'encourager le recrutement d'immigrants francophones ou francophonisables au moyen de politiques adoptées au niveau fédéral et par des ententes particulières avec le Québec, telle que celle réalisée en 1971.

Autant par la voix de spécialistes que par celle de l'opinion publique, le Comité mixte spécial est sensibilisé aux problèmes singuliers du

42. Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, Perspectives de la politique d'immigration (Livre vert, volume I) 1974, p. 60. La discussion du partage des pouvoirs se retrouve au chapitre quatre du premier volume, pp. 59-65.

43. Ibid., p. 63.

Québec lors de ses séances à Montréal, Trois-Rivières, Sherbrooke et Québec.⁴⁴ Parmi les recommandations qui figurent dans le rapport final du comité, une participation provinciale plus active est préconisée "dans la conception des politiques, en vue d'accroître l'utilité de l'immigration comme moyen de répondre à des besoins régionaux variés."⁴⁵ Le comité suggère une "présence provinciale" au niveau du recrutement et de la sélection des immigrants, proposant l'affectation à l'étranger d'agents qui s'occuperaient de recrutement et d'orientation, "d'après des modalités semblables à celles qui ont résulté de l'entente Lang-Cloutier intervenue entre Ottawa et Québec."⁴⁶ Enfin, le comité recommande au gouvernement fédéral d'entreprendre des "efforts raisonnables" pour encourager la venue de personnes pouvant s'intégrer facilement "aux collectivités francophones du Canada".⁴⁷

Le Cabinet fédéral adopte la problématique démographique suggérée par le Livre vert, dont les fondements ont été appuyés dans le rapport du Comité mixte spécial sur la politique d'immigration. A cause des ramifications importantes de cette problématique dans plusieurs domaines de compétence provinciale, Ottawa se propose de tenir compte, lors de l'élaboration de la politique démographique nationale, des avis provinciaux quant à la

44. Le comité fut mis au fait, entre autres, par deux hauts fonctionnaires du MIQ qui ont témoigné à huit clos.

45. Sénat et Chambre des communes, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique de l'immigration, Rapport au Parlement, 1975, p. 6. Les recommandations 172 à 175 du rapport final traitent de la coopération fédérale-provinciale et fédérale-québécoise en particulier.

46. Ibid., p. 43.

47. Ibid., p. 44.

dimension, la répartition et la structure de la population à l'intérieur de chacune d'entre elles.⁴⁸

Le premier ministre Trudeau demande à chacun de ses homologues provinciaux de désigner un ministre chargé de la politique démographique à l'échelle provinciale. A la fin de 1975, une conférence fédérale-provinciale a lieu à Ottawa pour discuter de problèmes démographiques en général et des préoccupations particulières des provinces en ce domaine. Malgré les efforts d'Ottawa à entamer un dialogue intergouvernemental, la plupart des provinces manifestent peu d'intérêt envers l'édification d'une politique démographique nationale. Seuls le Québec et les quatre provinces de l'Ouest, surtout l'Alberta, consentent à identifier leurs besoins démographiques régionaux.⁴⁹

A défaut d'un consensus intergouvernemental sur une politique démographique nationale, le nouveau projet de loi sur l'immigration instaure

48. La citation suivante de Bud Cullen, ministre de l'Emploi et de l'Immigration, témoigne des avantages d'une collaboration fédérale-provinciale sur cette question.

La réalisation d'une répartition démographique plus satisfaisante au Canada soulève des problèmes formidables ... Bien que le gouvernement fédéral puisse donner le ton dans ces domaines, la plupart des leviers qui influent directement sur l'orientation du peuplement sont actionnés par les provinces ... Par conséquent, pour mettre au point et exécuter une stratégie à long temps visant à encourager une répartition plus avantageuse de la population au Canada, il est indispensable d'obtenir la collaboration active de tous les niveaux de gouvernement.

Débats de la Chambre des communes, le 10 mars 1977, p. 3865.

49. Voir les déclarations de Monsieur Timoni, directeur du Secrétariat de la politique démographique du Canada, dans les Procès-verbaux et témoignages, Chambre des communes, Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration, le 22 juin 1977, p. 9.

néanmoins une formule selon laquelle le nombre d'immigrants admis au Canada pendant une période donnée fera l'objet de consultations fédérales-provinciales. A vrai dire, le projet de loi, déposé à la Chambre des communes le 24 novembre 1976 et sanctionné quelques neuf mois plus tard, se révèle un exemple presque parfait d'une politique publique élaborée selon la perspective du fédéralisme intrastate. De concert avec l'idée d'une politique nationale qui accommode les intérêts régionaux de la société fédérale, la nouvelle loi se propose de régler le mouvement des immigrants au Canada en fonction non seulement des besoins économiques et démographiques nationaux, mais aussi en fonction des besoins économiques et démographiques régionaux.

L'article 7 de la Loi sur l'immigration⁵⁰ oblige le ministre de l'immigration à consulter les provinces "ainsi que toutes autres personnes, organisations, et institutions qu'il juge appropriées", sur leurs besoins particuliers en main-d'oeuvre et en population avant qu'Ottawa indique annuellement ce nombre au Parlement. L'article 109(1) oblige de même le ministre à consulter les provinces en fonction de leurs besoins démographiques régionaux en ce qui concerne la répartition et l'établissement des immigrants. Enfin, l'article 109(2) autorise le ministre à conclure des ententes fédérales-provinciales sur n'importe quel aspect de la politique d'immigration (l'entente Andras-Bienvenue sur le recrutement des immigrants, par exemple). Le ministre Cullen reflète bien la perspective intrastate lorsqu'il commente de la façon suivante la collaboration envisagée avec les provinces ...

50. S.C. 1976-77, c. 52.

Le nouveau régime aura un nouveau rôle très important, il contribuera à créer de nouveaux moyens de collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le domaine de l'immigration. L'immigration est un programme national qui doit répondre aux besoins de toutes les régions du Canada. Du point de vue constitutionnel, c'est un domaine que le gouvernement central, bien qu'il en soit le principal responsable, partage avec les provinces. Les niveaux d'immigration annoncés chaque année seront le résultat final manifeste d'un processus constant et obligatoire de consultation fédérale-provinciale, grâce auquel l'application du programme répondra sûrement mieux qu'auparavant aux aspirations et besoins de toutes les régions de notre pays.⁵¹

Du point de vue du fédéralisme interstate, la nouvelle loi sur l'immigration se révèle décevante puisqu'elle ne concède aucun nouveau pouvoir aux provinces. De plus, la loi se révèle décevante puisque, à la différence du Livre vert et du Comité mixte spécial, elle ne fait aucune mention explicite de l'immigration francophone. L'article 3 de la Loi énonce tout simplement que l'un des objectifs de la politique canadienne d'immigration est "d'enrichir et de consolider le patrimoine culturel et social du Canada, compte tenu de son caractère fédéral et bilingue." Devant cette absence de référence à l'immigration francophone, le député de l'opposition et membre du Comité mixte spécial David Macdonald, député conservateur, affirme: "Exception faite de quelques vagues allusions à la nécessité de consulter les provinces, ce projet de loi ne renferme à vrai dire aucune mesure concrète visant à protéger les francophones du Canada en général et du Québec en particulier."⁵²

51. Débats de la Chambre des communes, le 10 mars 1977, p. 3864.

52. Débats de la Chambre des communes, le 21 mars 1977, p. 4177.

Ces dispositions de nature intrastate de la nouvelle loi ne suffisent guère au gouvernement du Parti québécois. Comme il a été indiqué au Chapitre quatre, l'objectif primordial des gouvernements du Québec depuis 1974 est de maîtriser toutes les principales dimensions de la politique d'immigration, allant de l'intégration jusqu'au recrutement et à la sélection. De l'avis d'un participant fédéral aux négociations de l'époque sur cette question, Ottawa se devait désormais de faire des concessions pour la simple raison qu'il exerçait presque tous les pouvoirs importants en ce domaine.⁵³ A plus forte raison, la question de la nouvelle négociation de l'entente Andras-Bienvenue et la cession de pouvoirs au Québec surviennent à un moment délicat de l'évolution des relations fédérales-québécoises, alors que le Québec vient d'élire un gouvernement souverainiste et qu'Ottawa est en train d'élaborer une nouvelle législation en matière d'immigration. Toujours selon l'avis du participant fédéral aux négociations sur l'immigration, l'occasion se révèle unique pour accorder au Québec plusieurs de ses revendications et de démontrer ainsi au public québécois la flexibilité du fédéralisme.⁵⁴ Dans les mots du ministre fédéral Bud Cullen: "Il faut travailler ensemble et éviter la provocation. C'est mon obligation et c'est aussi celle de M. Couture."⁵⁵

A l'importante réunion interministérielle du 27 mai 1977, dont les éléments importants ont été décrits au Chapitre quatre, le ministre

53. Entrevue de l'auteur.

54. Entrevue de l'auteur.

55. Le Devoir, le 26 janvier 1977, p. 1.

Cullen accepte en principe la proposition québécoise d'un processus de sélection conjoint dans lequel les critères du Québec seraient déterminants. Ses premières inquiétudes sont de protéger l'autorité fédérale d'émettre le visa d'admission et de garantir le principe de la libre circulation des immigrants à travers le Canada. Il obtient succès sur ces deux points.

Au niveau de l'intégration, Monsieur Cullen affirme que "la compétence du Québec s'étend déjà à l'intégration linguistique et culturelle des immigrants."⁵⁶ Dans une déclaration faite au début de la rencontre du 27 mai, il ajoute: "nous considérons que tous les aspects de l'établissement des immigrants ressortissent au premier chef aux provinces et j'accueillerai avec plaisir toute initiative québécoise visant à accroître l'aide du Québec aux immigrants."⁵⁷ Cullen dénote cependant une incompatibilité d'objectifs entre les gouvernements fédéral et québécois au niveau des cours de langue offerts aux nouveaux arrivés sous financement fédéral. Dans ses mots ...

... au Québec les cours de français constituent nécessairement un point majeur du processus d'intégration ... Cependant, l'objectif de la formation offerte en vertu de la Loi sur la formation professionnelle des adultes, ce qui inclut les cours de langues, est de faire acquérir aux intéressés les compétences nécessaires à l'exercice d'une profession ou d'accroître ces compétences.⁵⁸

Comme il a été mentionné au Chapitre quatre, à part de concéder au Québec le contrôle de l'admission des stagiaires aux COFI, il n'y aura aucun accord

56. Cité dans une lettre du ministre adressée aux députés fédéraux du Québec, le 6 mai 1977.

57. Reproduite dans Le Devoir, le 31 mai 1977, p. 5.

58. Ibid.

sur l'importante revendication québécoise d'une augmentation des cours de français financés sous la loi fédérale FPA. Face à ce refus du gouvernement fédéral, le MIQ établira lui-même des nouveaux cours de langue financés entièrement par des fonds provinciaux.

L'accord de principe du 27 mai est vivement critiqué à la Chambre des communes par l'Opposition officielle.⁵⁹ Selon les Conservateurs, l'accord confère un statut spécial au Québec, sans que les autres provinces aient été consultées sur leurs besoins en matière d'immigration. En riposte à cette accusation de privilégier les intérêts du Québec, le ministre Cullen s'empresse d'ajouter que des consultations similaires sont en cours avec cinq autres provinces. Durant 1978, des ententes fédérales-provinciales seront signées avec la Nouvelle-Ecosse, la Saskatchewan, l'Ile-du-Prince-Edouard et le Nouveau-Brunswick. Cependant, ces ententes auront une portée beaucoup plus restreinte que celle conclue avec le Québec. Les ententes avec les autres provinces ne couvrent pas le partage des pouvoirs ni l'établissement d'un processus de sélection conjoint, mais se limitent à la création de comités consultatifs pour assurer une coopération intergouvernementale en matière d'immigration, de démographie et d'emploi.

Résumé - La période des années soixante-dix

Au cours des années soixante-dix, le gouvernement fédéral essaie encore de se comporter comme le principal niveau de gouvernement responsable des intérêts régionaux du Québec en matière d'immigration. Il

59. Voir Le Devoir, le 31 mai 1977, p. 8.

ajoute à ses mesures administratives pour encourager la venue d'immigrants francophones, la recherche de ces derniers s'étendant dans plusieurs pays et régions de langue française du monde. Ces mesures acquièrent le statut d'un programme d'action affirmative puisque, à une période où le flux des immigrants au Canada est en baisse, les agents d'immigration sont incités à recruter davantage d'immigrants francophones, surtout par le biais d'une utilisation libérale de leur pouvoir discrétionnaire.

En plus de ces mesures directes, le gouvernement fédéral entreprend une révision majeure de sa politique d'immigration, dont un de ses objectifs est de pouvoir concilier d'une manière plus efficace les intérêts des provinces à l'intérieur de cette politique nationale. Plusieurs des éléments de la révision de la politique d'immigration, dont le Livre vert, le Comité mixte spécial et la conférence démographique nationale de 1975, insisteront sur la nécessité d'accroître l'immigration francophone et sur les avantages d'une collaboration fédérale-provinciale plus intensive lors de la conception et la mise en oeuvre de la politique d'immigration. La nouvelle loi sur l'immigration de 1977 se révèle elle-même d'une vision intrastate, se proposant de traduire les intérêts des provinces en obligeant le ministre fédéral de l'immigration à consulter ces dernières sur leurs besoins régionaux avant de déterminer le nombre d'immigrants admis chaque année.

En dépit des efforts d'Ottawa d'augmenter l'immigration francophone et de rendre plus sensible sa politique d'immigration aux intérêts des provinces, particulièrement à ceux du Québec, le gouvernement du Québec ne cesse de revendiquer des pouvoirs élargis pour appliquer sa propre politique d'immigration. Devant ces pressions centrifuges du Québec, le

gouvernement fédéral est obligé à repenser sa politique à laquelle il tenait jusqu'alors concernant le partage des pouvoirs au niveau du recrutement et de la sélection. Il consent en 1975, à l'occasion de la signature de l'entente Andras-Bienvenue, de permettre au Québec de participer activement au recrutement général de ses immigrants et de jouer un rôle consultatif dans la sélection de ces derniers. Cependant, ce n'est qu'avec l'arrivée du Parti québécois que, face à la conjoncture délicate de l'évolution du fédéralisme, la perception traditionnelle du gouvernement fédéral du partage des pouvoirs en matière d'immigration sera entièrement révisée. Avec la conclusion de l'accord Cullen-Couture en 1978, Ottawa se résigne pour la première fois à un véritable partage de ses pouvoirs avec le Québec au chapitre du recrutement et de la sélection des immigrants. Il est à noter que sur le plan de l'intégration des immigrants, l'idée du gouvernement fédéral reste la même au cours des années soixante-dix: les provinces sont encouragées à s'occuper des services aux immigrants sauf en ce qui concerne l'orientation et la formation professionnelle des nouveaux venus, ce qui doit demeurer une prérogative fédérale en raison de ses répercussions sur l'économie nationale.

Chapitre VI

CONCLUSION

D'après le postulat fondamental de ce travail, l'analyse des politiques au Canada ne doit se dissocier de l'étude plus générale de la dynamique même du système fédéral. La perspective théorique, développée au cours du premier chapitre, veut que la concurrence intergouvernementale sur laquelle se fonde cette dynamique s'étende à l'élaboration des politiques publiques: Ottawa et les provinces s'adonnent à une rivalité incessante en vue d'accommoder, à travers leurs politiques respectives, les intérêts régionaux de la société fédérale.

Dans un premier temps, nous avons cherché à appliquer l'approche du competitive State-building, plus particulièrement les tendances concurrentielles qui en découlent, à l'explication des grandes orientations des politiques canadiennes et québécoises d'immigration. Dans un second temps, voulant cerner l'impact plus spécifique du State-building sur la détermination des politiques, nous avons voulu examiner l'existence possible d'un rapport entre la dynamique du système fédéral et le choix des approches à la planification gouvernementale. Ceci nous a amené à vérifier la proposition avancée par certains, notamment les professeurs Cairns et Smiley, que le fédéralisme contemporain se caractérise par une rationalisation du processus de l'élaboration des politiques. Cette proposition a été soumise à deux niveaux d'analyse de l'étude des politiques publiques: premièrement, au niveau de la conceptualisation des objectifs des politiques, et deuxièmement, au niveau du processus de la conduite des relations intergouvernementales.

C'est à ce second niveau que nous avons observé si le State-building mène à l'adoption du modèle du fédéralisme exécutif de la conduite des relations intergouvernementales. Enfin, en dernier lieu, afin d'en arriver à un indicateur de l'impact du competitive State-building sur le contenu, et plus précisément, sur le rendement des politiques gouvernementales, nous consulterons les statistiques sur l'arrivée des immigrants francophones dans le but de déterminer si, suite aux efforts des gouvernements canadien et québécois d'encourager la venue de ces immigrants, il y a eu une augmentation sensible dans leur nombre.

A. La pertinence de l'approche du State-building

L'application de l'approche du competitive State-building à l'étude de cas semble confirmer qu'il existe bel et bien un lien contextuel entre les tendances dynamiques du système fédéral et l'élaboration des politiques gouvernementales. Les pressions centripètes et centrifuges exercées sur le régime fédéral par les gouvernements canadien et québécois, qui sont le résultat de la perception de ceux-ci de leur rôle au sein de ce régime, se manifestent lors de l'élaboration de leurs politiques d'immigration respectives. Plus précisément, la perception de chaque niveau de gouvernement de la nature et de l'étendue de son intervention en matière d'immigration, ainsi que de celle du niveau du gouvernement opposé, sert à expliquer le comportement de ces gouvernements au cours du développement de leurs politiques d'immigration.

De façon générale, la présente étude de cas met en opposition des "plans nationaux et provinciaux" pour palier, par la voie de

l'immigration étrangère, au déclin démographique des francophones du Québec. Ottawa et Québec se perçoivent chacun comme le niveau de gouvernement le plus approprié pour résoudre ce besoin régional du déclin des francophones. Les deux gouvernements se livrent ainsi à une concurrence en vue de protéger, dans le cas d'Ottawa, ou d'étendre, dans le cas du Québec, l'ampleur de leurs fonctions respectives en matière d'immigration, surtout au niveau du recrutement et de la sélection des immigrants.

La perception du gouvernement fédéral du partage des pouvoirs en matière d'immigration semble être que les provinces doivent surtout s'intéresser à l'activité qui intéresse Ottawa le moins: l'intégration socio-culturelle des immigrants. Il n'est pas question de laisser à l'État québécois l'occasion de participer au recrutement général de ses immigrants, ni surtout à leur sélection. Ces dernières activités doivent demeurer une prérogative fédérale. Tout au plus, la participation québécoise à l'étranger pourra s'étendre à une adaptation du modèle ontarien de la recherche d'ouvriers spécialisés et à la diffusion de renseignements publicitaires sur le Québec.

Par suite de cette vision fédérale de la division des pouvoirs, Ottawa tente de devenir, dès le milieu des années soixante, le niveau de gouvernement le plus apte à satisfaire au besoin régional du Québec en ce domaine. Il initie une série de mesures directes pour recruter davantage des ressortissants francophones. Au cours des années soixante-dix, il intensifie ces mesures directes en faveur des francophones. Il cherche en plus, durant la révision de la politique d'immigration, à articuler les intérêts du Québec dans une politique "nationale" qui devra non seulement répondre aux intérêts du Canada en entier, mais aussi aux intérêts de ses régions particulières.

Tout au long de ses négociations bilatérales avec le Québec, le gouvernement fédéral se révèle très protecteur de ses compétences, déjà acquises au chapitre du recrutement et de la sélection. L'entente Lang-Cloutier de 1971 en est un exemple frappant: la partie fédérale à l'accord apporte une minutie de précautions en vue de circonscrire le rôle de l'agent d'immigration du Québec à l'étranger. Devant les revendications pressantes du Québec pour une augmentation des pouvoirs de ses agents d'immigration, Ottawa lui accordera une légère concession: l'entente Andras-Bienvenue de 1975 permet une amélioration de la collaboration intergouvernementale à l'étranger mais n'autorise toujours pas un véritable partage des compétences. Ce n'est que sous les pressions centrifuges invincibles du Parti québécois, mises en évidence par la signature de l'entente Couture-Cullen de 1978, que l'attitude "protectionniste" du gouvernement fédéral et sa perception limitative du rôle de l'État québécois en matière d'immigration seront modifiées.

Avant 1974, la perception du gouvernement du Québec du partage des pouvoirs au chapitre de l'immigration demeure fidèle à celle de l'A.A.N.B., voire même à celle du gouvernement fédéral: l'État provincial ne doit chevaucher sur les activités déjà exercées par Ottawa à l'étranger. Il suffit que le Québec se limite à la dimension de l'intégration des immigrants puisque celle-ci relève de ses intérêts culturels et concorde parfaitement avec ses responsabilités constitutionnelles. L'attitude du Québec semble être qu'au risque de créer des politiques parallèles, il vaut mieux laisser au gouvernement fédéral la tâche de recruter les immigrants. Comme le dit le premier ministre Johnson: "Si Ottawa nous amène le produit, il faut s'en occuper ici."¹ Par conséquent, à part la recherche de quelques

1. Chapitre trois, p. 60.

travailleurs qualifiés et la distribution d'une information aux immigrants qui prévoient s'établir au Québec, le MIQ limite ses activités à l'intégration socio-culturelle des ressortissants.

Au cours des années soixante-dix, la politique québécoise d'immigration, sous la tentative d'édifier une problématique des ressources humaines, est conçue comme un des instruments pouvant servir au développement global de la société et à l'aménagement de son territoire. C'est alors que le Québec décide d'établir sa propre politique en matière d'immigration dans l'intérêt de sa communauté régionale. Pour la première fois, il envisage d'intervenir simultanément au niveau du recrutement et de la sélection des immigrants, ainsi qu'au niveau de leur intégration. Ni les mesures directes et unilatérales du gouvernement fédéral pour stimuler la venue d'immigrants francophones, ni la nouvelle perspective intrastate de la politique canadienne d'immigration ne pourront désormais satisfaire les autorités québécoises. Au contraire, les pouvoirs exercés par le fédéral deviennent alors un obstacle à la réalisation des objectifs de l'État québécois. A partir de 1974, le Québec se consacre à la récupération des pouvoirs qu'il lui faut principalement sur le plan du recrutement et de la sélection des immigrants.

B. Le State-building et l'élaboration des politiques gouvernementales

1. Au niveau des idées

Sur le plan de la conceptualisation des objectifs de la politique québécoise de l'immigration, on peut constater qu'il y a effectivement eu, au cours des étapes du développement de la dite politique, une progression vers une approche rationaliste à la planification gouvernementale.

A l'étape de la formulation, définie comme étant la phase de délibération quant à la définition du problème, l'identification des objectifs et l'examen des moyens de résolution,² la politique d'immigration du Québec se distingue par sa lenteur de décollage et par l'absence d'une politique véritablement globale et explicite. De façon concomitante avec une approche gradualiste à l'élaboration des politiques, les autorités québécoises se fient dans une large mesure sur les politiques et ressources déjà existantes du gouvernement fédéral pour amorcer leur propre politique, notamment sur les ententes fédérales-provinciales selon lesquelles il est spécifié qu'Ottawa assume soit la totalité soit la moitié des coûts des services aux immigrants. Les autorités québécoises n'avaient jusqu'alors identifié aucune ligne de force consistante et compréhensive au niveau des objectifs de la politique d'immigration. Celle-ci devait tout simplement et quelque peu vaguement servir à des fins culturelles, notamment au maintien du poids démographique de l'élément francophone de la population québécoise.

A l'étape de l'adoption, définie comme étant l'aboutissement du processus de délibération et la légitimation d'un plan d'action spécifique,³ les tendances expansionnistes du State-building québécois deviennent évidentes. Conformément au choix d'une approche rationaliste à l'élaboration des politiques, une précision des objectifs de la politique d'immigration et une élévation du niveau de leur généralité a lieu. Sous la nouvelle problématique des ressources humaines, l'immigration acquiert des objectifs explicites, voire même technocratiques. Elle doit non seulement servir à

2. Chapitre trois, p. 56.

3. Chapitre quatre, p. 72.

des fins culturelles mais doit dorénavant aider à combler les déficits démographiques et économiques à long terme de la société québécoise. Toujours suivant une approche rationaliste, les objectifs spécifiques de la politique d'immigration, notamment la recherche de nouveaux pouvoirs pour le Québec en cette matière, se révèlent contrôlés par la poursuite d'objectifs plus larges sur le plan des ressources humaines. La récupération des compétences fédérales, amorcée avec vigueur durant la phase de l'adoption, s'explique par la nécessité de vouloir rendre opérationnelle la problématique des ressources humaines.

2. Au niveau de la conduite des relations intergouvernementales

Le développement de la politique québécoise de l'immigration semble témoigner d'un changement d'importance dans le style de la conduite des relations intergouvernementales. A l'étape de la formulation de la politique d'immigration, sous une approche gradualiste à l'élaboration des politiques, le modèle du fédéralisme administratif semble exercer le plus d'influence sur la conduite des relations intergouvernementales. Selon le modèle administratif, la conduite de ces relations est subordonnée au niveau des cadres professionnels ("program officers") de chaque ordre de gouvernement.⁴ Comme il a été démontré lors du commentaire à la fin du Chapitre quatre, dans le cas des ententes Lang-Cloutier et Andras-Bienvenue de 1971 et de 1975, les autorités québécoises se fient tout simplement sur les pratiques administratives et les habitudes de travail qui se créent à l'étranger

4. Voir le Chapitre un, pp. 20-21.

entre agents d'immigration canadiens et québécois, considérés ici les cadres professionnels de la présente étude de cas, pour acquérir graduellement une influence sur les pouvoirs du recrutement et de la sélection des immigrants. Le Québec participera progressivement au recrutement de ses immigrants grâce à la "collégialité d'analyse" qui s'impose entre ses cadres professionnels et ceux du gouvernement fédéral. Pour rappeler les paroles du ministre Pierre Laporte à cet effet, qui se réfère au recrutement "de facto" ayant été établi entre agents d'immigration canadiens et québécois à Paris vers 1970: "Peu de candidats - ou aucun candidat - que nous avons suggérés ... ont été refusés. Ils deviennent des candidats privilégiés, si vous voulez."⁵ Il faut se souvenir aussi que les accords ministériels de 1971 et de 1975 ne servent eux-mêmes qu'à concrétiser des pratiques administratives déjà existantes et rendues possibles grâce à ces relations cordiales entre agents d'immigration.

A la phase de l'adoption et surtout suite à la conclusion de l'entente de 1975, sous une approche rationaliste à l'élaboration des politiques, le modèle du fédéralisme exécutif semble prédominer lors de la conduite des relations intergouvernementales. Le modèle exécutif centralise la conduite de ces relations au niveau des hommes politiques et de quelques hauts fonctionnaires de chaque ordre de gouvernement.⁶ Les autorités québécoises ne comptent plus se fier sur les simples habitudes de travail qui se créent entre fonctionnaires à l'étranger pour obtenir des pouvoirs au niveau du recrutement et de la sélection des immigrants. Désormais, l'exécutif politique veut lui-même exercer plus de contrôle sur la détermination des

5. Chapitre trois, p. 69.

6. Chapitre un, p. 21.

priorités gouvernementales en matière d'immigration. C'est pourquoi le ministère des Affaires intergouvernementales du Québec participera activement aux négociations conduisant à l'entente Couture-Cullen de 1978 et que Claude Morin, en sa qualité de ministre des affaires intergouvernementales, contre-signera l'accord en question. La politique en ce domaine ne doit plus se fonder sur une simple amélioration des conditions du passé réalisée surtout grâce aux relations cordiales entre agents d'immigration. Ainsi que l'illustre l'entente Couture-Cullen, la politique d'immigration repose maintenant sur une volonté exécutive du gouvernement québécois de diriger, suivant l'élaboration du plan global et compréhensif des ressources humaines, le flux migratoire international au Québec et de maîtriser le processus du recrutement et de la sélection des immigrants qui s'y installent.

Le cas de la politique québécoise de l'immigration confirme qu'il existe un certain rapport, qui a besoin d'être précisé toutefois, entre la dynamique du système fédéral et le choix des approches à la planification gouvernementale. Plus particulièrement, la présente étude de cas semble confirmer qu'un des effets spécifiques du State-building est qu'il engendre une rationalisation du processus de l'élaboration des politiques. Cette rationalisation a été observée suivant deux niveaux d'analyse. Sur le plan des idées, le State-building semble mener à une précision des objectifs d'une politique publique et à une élévation du niveau de généralité de ces objectifs. Sur le plan des relations intergouvernementales, le State-building semble provoquer une centralisation de la conduite de ces relations en faveur de l'exécutif politique et au dépend des relations plus harmonieuses entre cadres professionnels.

C. Le State-building et le contenu des politiques gouvernementales

L'objectif des statistiques présentées au cours de cette section est de dépeindre l'évolution du nombre des immigrants francophones admis au Québec au cours des années récentes. Le Tableau 3 présente, pour la période des années de 1965 à 1980, les principaux groupes d'immigrants francophones, selon leur pays de dernière résidence, admis au Canada, qui ont choisi le Québec comme province de destination. Pour de plus amples renseignements concernant la compilation des données du Tableau 3, le lecteur est prié de consulter la Note explicative qui suit immédiatement le tableau.

Le Graphique 1 constitue l'indicateur le plus précis de l'évolution du nombre des immigrants francophones admis au Québec au cours des dernières années. Le graphique démontre le pourcentage des immigrants admis au Québec depuis 1968 d'après leur connaissance de la langue française et de la langue anglaise. Il est à noter que les statistiques sur lesquelles est fondé ce graphique ne furent malheureusement recueillies par le gouvernement fédéral qu'à partir de 1968.

Le cas des relations fédérales-québécoises en matière d'immigration fait preuve d'une concurrence intergouvernementale prolongée au niveau du partage des pouvoirs de recruter et de sélectionner les immigrants qui se destinent au Québec. Les gouvernements d'Ottawa et de Québec se croient en même temps, l'un et l'autre, l'ordre de gouvernement le plus apte à rechercher des immigrants francophones. Les deux gouvernements ont chacun déployé des efforts spéciaux et souvent parallèles afin d'encourager la venue de ces immigrants. Les premiers efforts fédéraux en ce sens débutèrent vers 1965. Le Québec, après s'être initialement intéressé au recrutement sélectif

Tableau 3

PRINCIPAUX GROUPES D'IMMIGRANTS FRANCOPHONES OU FRANCOPHONISABLES ADMIS AU CANADA QUI ONT CHOISI LE QUÉBEC COMME PROVINCE DE DESTINATION, PAR PÉRIODE D'ANNÉES, 1965-80

Selon le pays de dernière résidence des immigrants
(Voir la Note explicative)

	1965-66		1967-68		1969-70		1971-72		1973-74		1975-76		1977-78		1979-80	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
France	10,056	14.5	13,848	17.1	6,376	12.4	3,479	9.2	5,051	8.4	5,451	9.5	3,327	9.9	2,802	6.7
Haïti (1)	-	-	-	-	-	-	1,820	4.8	6,799	11.3	6,274	10.9	3,563	10.6	2,764	6.6
Belgique	1,335	1.9	1,559	1.9	919	1.8	486	1.3	516	0.9	622	1.1	474	1.4	714	1.7
Suisse	2,339	3.4	3,052	3.8	1,539	3.0	581	1.5	704	1.2	958	1.7	787	2.3	817	1.9
Pays arabes (2)	3,874	5.6	5,623	6.9	2,975	5.8	1,625	4.3	2,839	4.7	4,757	8.3	3,229	9.6	2,198	5.2
Total de tous les immigrants admis au Québec	69,544		81,198		51,491		37,814		60,329		57,324		33,528		42,060	

Notes: 1. Les statistiques sur la provenance des immigrants d'Haïti ne sont disponibles dans les publications fédérales qu'à partir de 1973. Nous avons réperé ces mêmes statistiques pour les années 1971-72 dans la publication du MIQ Québec: Immigration-Langues 1969-1974, Bulletin spécial n° 4, 1975, p. 9.

2. La désignation "Pays arabes" comprend un regroupement des pays de l'Egypte, du Maroc et du Liban.

Source: Ministères de la Citoyenneté et de l'Immigration, de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, et de l'Emploi et de l'Immigration, Statistiques annuelles sur l'immigration, 1965-80.

Note explicative - Tableau 3

Le choix des groupes d'immigrants

Sur quelle base s'est fait le choix des principaux groupes d'immigrants francophones qui se destinent au Québec, tels que représentés dans le Tableau 3? Ce choix s'inspire d'une étude réalisée pour le compte du MIQ par Mario Polèze et Danielle Bédard (Caractéristiques des immigrants au Québec à l'admission et potentiel d'intégration, Études et documents, n° 1, MIQ, février 1978). L'objectif de cette étude était d'identifier, d'après une analyse des caractéristiques d'adaptation des immigrants admis au Québec entre 1968 et 1974, les pays d'origine des immigrants les plus susceptibles de s'intégrer à la communauté francophone de la Province. Dans les mots de Polèze et Bédard ...

... nous désirons qualifier les groupes d'immigrants selon leurs chances de se joindre à la majorité francophone du Québec) ... notre approche [vise à] donner un sens plus opérationnel à la notion d'immigrant "francophonisable" (pp. 5-6).

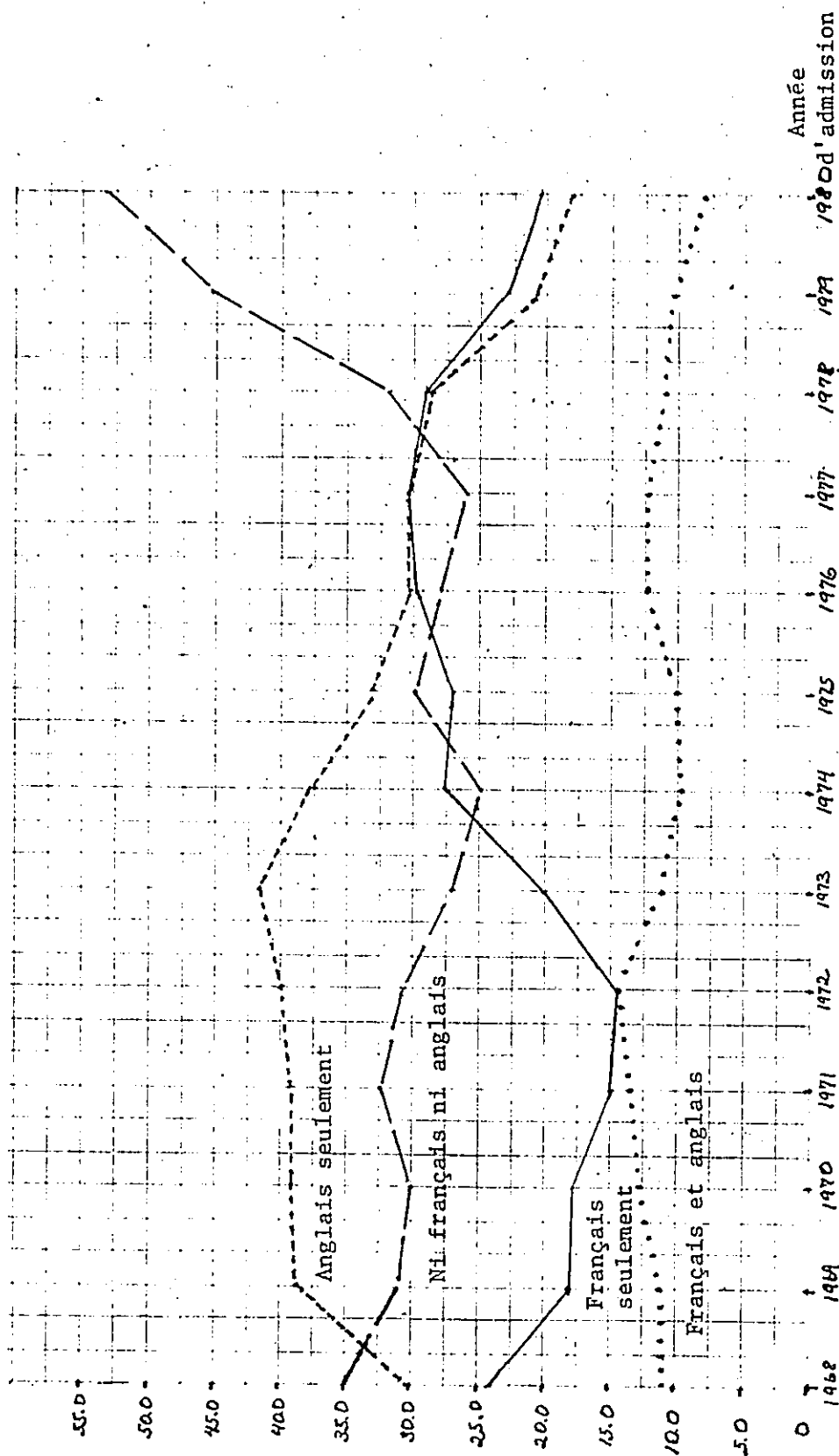
Le travail de Polèze et Bédard repose sur des données du Fichier cental du MIQ sur les connaissances linguistiques des immigrants recueillies au moment de leur admission au Québec. Il s'agissait de mesurer la connaissance du français par rapport à celle de l'anglais chez les immigrants admis. Le postulat des auteurs est qu'un groupe d'immigrants où la langue française est importante au départ aura plus tendance à fournir des immigrants qui s'intégreront au groupe francophone du Québec. Réciproquement selon les auteurs: "... un groupe où la langue anglaise est importante au départ aura plus tendance à fournir des immigrants qui s'intégreront au groupe anglophone, donc moins tendance à fournir des immigrants 'francophonisables'" (p. 7).

L'étude de Polèze et Bédard réussit à identifier cinq principaux pays susceptibles de fournir au Québec des immigrants qui s'intégreront à la communauté francophone. Ces pays sont par ordre d'importance: la France, l'Haïti, la Belgique, la Suisse et les pays arabes. D'après les auteurs ...

Compte tenu de leurs antécédants linguistiques, on peut s'attendre en principe à ce que la vaste majorité des immigrants en provenance de ces pays adoptent, ou conservent, le français comme langue principale après l'arrivée au Québec. La langue anglaise ne saurait exercer, en principe, qu'un attrait relativement réduit auprès de la majorité [de ces immigrants]" (p. 22).

Graphique I

Répartition procentuelle des immigrants admis au Québec selon leurs connaissances du français et de l'anglais, 1968-80.



Sources: MIQ, Québec: Immigration-Langues 1968-1973, Bulletin spécial no. 2, 1974.

MIQ, Québec: Immigration-Langues 1969-1974, Bulletin spécial no. 4, 1975.

MIQ, Rapports annuels, 1975-1977.

Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, Statistiques sur l'immigration, 1978-1980.

d'une main-d'oeuvre spécialisée, se voua à partir de 1974 à la récupération presque entière des pouvoirs requis pour recruter et sélectionner tous ses immigrants.

Le but de cette section est de déterminer si, à la suite des efforts spéciaux du Canada et du Québec en faveur des immigrants francophones, le nombre de ces immigrants admis dans la Province a véritablement augmenté. La concurrence fédérale-québécoise en cette matière a-t-elle produit un accroissement tangible dans l'effectif des nouveaux arrivants francophones? Ou, cette concurrence, a-t-elle résulté dans une duplication coûteuse de l'activité gouvernementale, ce qui s'est produit à l'époque de la Confédération lorsque les mêmes gouvernements se sont lancés séparément dans le recrutement des immigrants francophones et que le nombre de ces derniers ne s'est pas vraiment amélioré. Il est à souligner à nouveau que notre exercice affiche peu de prétentions scientifiques: nous ne visons pas avec les statistiques à faire la critique de l'ensemble des activités à l'étranger des politiques canadiennes et québécoises d'immigration. Tout au plus, ces statistiques permettront d'apprécier s'il y a eu des changements significatifs dans le flux des immigrants francophones au Québec et ainsi de réfléchir sur les mérites de la concurrence intergouvernementale dans ce cas particulier.

Le Tableau 3 indique que le nombre et le pourcentage des immigrants de la France qui se destinent au Québec diminue progressivement, à quelques exceptions près, depuis le milieu des années soixante, date des premiers efforts fédéraux pour encourager l'immigration de Français. Le cas des immigrants de la Belgique et de la Suisse semble souffrir un déclin similaire, qui sera partiellement contrôlé toutefois à partir de 1975. En ce qui concerne les immigrants d'Haïti, ces derniers arrivent de façon massive.

au Québec depuis 1973. Enfin, la fréquence de l'arrivée des ressortissants arabes se maintient à un rythme stable depuis 1965, sauf pour une hausse entre les années de 1975 à 1978 due à une importante affluence de réfugiés libanais.

Dans le cas du Graphique 1, il s'agit surtout d'observer si le pourcentage des immigrants admis au Québec ayant une connaissance du français a augmenté depuis 1968. Or, le graphique indique que ce pourcentage connaît un léger déclin entre 1968 et 1972 pour ensuite augmenter considérablement entre 1972 et 1977. Une diminution du pourcentage d'immigrants de langue française a lieu à nouveau à partir de 1977.

Il importe de souligner ici que la hausse des années 1972 à 1977 est surtout attribuable à l'arrivée massive, depuis 1973, d'immigrants en provenance d'Haïti. Ces derniers sont en grand nombre de langue française. De plus, pour ces mêmes années, plusieurs immigrants admis dans le cadre de programmes humanitaires avaient une connaissance du français: les Vietnamiens et les Libanais admis au Canada par ces programmes se sont dirigés en bon nombre vers le Québec. Le bulletin statistique de 1977 du MIQ signale que les immigrants du Viêt-Nam et du Liban ont occupé une part importante de l'immigration étrangère au Québec entre 1975 et 1977, soit 5% du volume total de 1975, 16% en 1976 et 9% en 1977.⁷ C'est dire que la hausse des années 1972-1977 n'est pas entièrement attribuable aux efforts gouvernementaux d'encourager l'immigration francophone. Dans le cas des Haïtiens, bien que l'ouverture de bureaux d'immigration canadien et québécois à Port-au-Prince ait facilité l'arrivée de ces derniers, la hausse tient

7. MIQ, l'Immigration au Québec, Bulletin statistique annuel, vol. 5 (1977), 1978, p. 5.

plus compte des changements dans les règlements d'admission survenus dans les années soixante⁸ et des conditions politiques domestiques qui prévalent en Haïti. Dans le cas des Vietnamiens et des Libanais, des crises politiques d'origine internationale ont provoqué des émigrations gigantesques de ces pays.

D'autre part, le Graphique I indique que le pourcentage des immigrants connaissant uniquement l'anglais décroît progressivement et de beaucoup à partir de 1973. Le pourcentage des immigrants bilingues n'a presque pas changé pendant la période donnée. Enfin, le pourcentage des immigrants allophones oscille sans de très grandes variations entre les années 1968 à 1977 mais connaît une élévation vertigineuse depuis 1978.

Le point majeur qu'il faut établir au cours de cette section, c'est qu'en réponse aux efforts soutenus des gouvernements d'inciter la venue d'immigrants francophones au Québec, les statistiques consultées ne démontrent aucune augmentation sensible dans l'effectif de ces derniers depuis 1965. Au contraire, les statistiques révèlent que le nombre et le pourcentage des immigrants francophones de l'Europe, lieu où le gros des mesures en faveur des francophones ont été prises, diminuent depuis cette date. Les statistiques indiquent de plus que le pourcentage des immigrants admis ayant une connaissance de la langue française au cours de la période de 1968 à 1980 ne s'est pas vraiment amélioré, abstraction faite de la montée considérable de ces derniers entre les années 1972 à 1977; les raisons distinctes pour cette hausse ont déjà été expliquées.

8. Voir le Chapitre cinq, p. 110.

Ces statistiques décevantes sur le mouvement des immigrants francophones au Québec semblent témoigner d'une rivalité intergouvernementale qui, motivée par des intérêts institutionnels des deux gouvernements concernés, a favorisé une duplication coûteuse de l'activité gouvernementale en termes des efforts déployés à la recherche d'immigrants francophones. Il ne s'agit pas de suggérer ici que les efforts du Québec et du Canada à l'endroit des immigrants francophones ont été inutiles. Ces mesures spéciales ont probablement contribué à rendre le flux migratoire international au Québec plus convenable. Par exemple, le pourcentage des immigrants admis à la Province ayant une seule connaissance de la langue anglaise décroît progressivement depuis 1973.⁹ La recherche d'immigrants francophones a peut-être aidé à ralentir le déclin des immigrants belges et suisses à partir de 1975. Il est aussi loisible de croire que le nombre de l'ensemble des ressortissants francophones à destination du Québec aurait été encore plus bas si les gouvernements n'avaient pas entrepris ces mesures à leur égard. Mais le fait essentiel demeure, qu'en dépit de l'intervention de l'État québécois dans la sphère du recrutement et de la sélection et malgré les nombreux bureaux d'immigration canadiens et québécois ouverts à travers le monde spécifiquement en vue d'accroître l'immigration francophone, il n'y a pas eu d'amélioration significative dans le mouvement de ces immigrants au Québec, excepté dans le cas des Haïtiens et de certains groupes de réfugiés.

9. On se demande ici toutefois si cette décroissance des immigrants anglophones n'est pas due davantage à la politique linguistique de l'État québécois qu'aux mesures en faveur des immigrants francophones. Cette politique linguistique, dont un des effets est d'exiger que les enfants des immigrants s'inscrivent tous dans des écoles françaises, a peut-être découragé bon nombre de ressortissants anglophones à s'établir au Québec.

Tout comme les auteurs des premiers efforts québécois en ce sens ont pu s'en apercevoir durant les premières années de la Confédération, toute recherche d'immigrants francophones en Europe s'affronte à un dilemme majeur: les francophones de ce continent se révèlent des peuples traditionnellement sédentaires, peu disposés à l'émigration. Le problème de l'immigration des francophones de l'Europe en est un qui, pour cette raison, échappe au contrôle des gouvernements canadien et québécois.

Les statistiques décevantes sur le flux des immigrants francophones tendent ainsi à discréditer toute notion que la concurrence intergouvernementale améliore l'efficacité ou le rendement des politiques publiques. Bien au contraire, cette concurrence semble avoir, dans cette étude de cas tout au moins, accentué l'inefficacité des interventions gouvernementales: les activités coûteuses à l'étranger des ministères canadien et québécois d'immigration se sont propagées sans qu'une amélioration tangible du nombre des immigrants francophones se réalise, voire même sans qu'une évaluation critique de ces activités soit entreprise. Il est ainsi loisible de croire que les interventions gouvernementales en question n'ont pas tant porté sur la nécessité d'accroître la venue des immigrants francophones que tout simplement sur la visibilité de pouvoir choisir les immigrants, sans tenir compte de leur origine ethnique. En somme, l'effet du competitive State-building dans cette étude de cas semble avoir été d'inciter les gouvernements à privilégier leurs intérêts institutionnels au dépend de l'efficacité de leurs politiques publiques, ainsi que l'insuccès continu d'attirer des immigrants francophones le démontre.

Ce travail constitue un effort préliminaire de rapprocher deux domaines d'intérêt de la politologie canadienne, notamment les champs d'étude du fédéralisme et de l'analyse des politiques publiques. Bien qu'il existe un grand nombre d'études de cas de l'élaboration de politiques dans le cadre du fédéralisme canadien, la plupart de celles-ci ne contiennent une théorisation explicite de l'impact du fédéralisme sur les politiques. Or, loin de développer un modèle général pour l'étude des politiques à l'intérieur du système fédéral, l'objectif premier de ce travail a été de préciser davantage le rapport évident entre les deux champs d'étude. C'est ainsi que nous avons voulu situer le développement des politiques canadiennes et québécoises d'immigration dans le contexte des tendances dynamiques du fédéralisme, alors que les pressions centripètes et centrifuges des deux niveaux de gouvernement se manifestent lors de la détermination de leurs politiques respectives.

BIBLIOGRAPHIE

I - DOCUMENTS OFFICIELS

A. Du gouvernement fédéral

1. Documents parlementaires

(Diverses références aux relations fédérales-provinciales et fédérales-québécoises en matière d'immigration et à l'immigration francophone.)

Chambre des communes. Débats, 1965-1978.

Chambre des communes. Comité permanent du Travail, de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Procès-verbaux et témoignages, 1969-78.

Sénat et Chambre des communes. Comité mixte spécial sur la politique d'immigration. Procès-verbaux et témoignages, 1966-68.

Sénat et Chambre des communes. Comité mixte spécial sur la politique d'immigration. Procès-verbaux et témoignages, 1975.

Sénat et Chambre des communes. Comité mixte spécial sur la politique d'immigration. Rapport au Parlement, 1975.

2. Documents ministériels

Ministères de la Citoyenneté et de l'Immigration, de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et de l'Emploi et de l'Immigration. Rapports annuels, 1965-78.

Ministères de la Citoyenneté et de l'Immigration, de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et de l'Emploi et de l'Immigration. Statistiques annuelles sur l'immigration, 1965-80.

Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Etude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada (Livre vert), 1974.

- vol. I: Perspectives de la politique d'immigration
- vol. II: Le programme d'immigration
- vo. III: Statistiques sur l'immigration et la population

Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. La politique d'immigration du Canada (Livre blanc), 1976.

Divers documents internes du ministère de l'immigration sur les relations fédérales-provinciales et fédérales-québécoises en matière d'immigration et sur l'immigration francophone.

B. Du gouvernement du Québec

1. Documents parlementaires

(Diverses références à la politique d'immigration et aux relations fédérales-québécoises en ce domaine.)

Assemblée législative et nationale. Débats, 1965-1978.

Assemblée nationale. Commission permanente de l'immigration. Débats, 1970-1978.

2. Documents ministériels

Ministère de l'Immigration. Rapports annuels, 1968-78.

Ministère de l'Immigration. Caractéristiques des immigrants au Québec et potentiel d'intégration, par Mario Polèze et Danielle Bédard. Etudes et documents n° 1, 1978.

Ministère de l'Immigration. La migration au Québec: synthèse et bilan bibliographique, par Denise Desrosiers, Joel W. Gregory, et Victor Piché. Etudes et documents n° 2, 1978.

Ministère de l'Immigration. Mémoire d'orientation, le 12 septembre 1977.

Ministère de l'Immigration. L'Immigration au Québec. Bulletin statistique annuel, vol. 5 (1977), 1978.

Ministère de l'Immigration. Québec: Immigration-Langues 1969-74. Bulletin spécial n° 4, 1975.

Ministère de l'Immigration. Québec: Immigration-Langues 1968-73. bulletin spécial n° 3, 1974.

Ministère de l'Immigration. La position du gouvernement du Québec à la suite de la publication du Livre vert fédéral sur la politique canadienne d'immigration, avril 1975.

Ministère de l'Immigration. Mémoire en prévision de la publication d'un Livre vert fédéral sur la politique canadienne d'immigration, février 1974.

Ministère de l'Immigration. Une problématique des ressources humaines au Québec (Livre brun), décembre 1974.

II - OUVRAGES ACADEMIQUES

Anderson, James E. Public Policy-Making. 2nd ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979.

Black, Edwin, et Cairns, Alan C. "Le fédéralisme canadien: une nouvelle perspective." Dans Le système politique du Canada. Institutions fédérales et québécoises, pp. 51-76. Edité par Louis Sabourin. Ottawa: Editions de l'Université d'Ottawa, 1968.

Bonin, Bernard, éd., Immigration. Processus d'élaboration de la politique et résultats. Toronto: Institut d'administration publique du Canada, 1976.

_____. "L'immigration étrangère au Québec." Analyse de politiques I (été 1975) 296-301.

Brossard, Jacques. L'Immigration. Les droits et les pouvoirs du Québec et du Canada. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1967.

Cairns, Alan C. "From Interstate to Intrastate Federalism in Canada." Kingston: Institute of Intergovernmental Relations Discussion Paper No. 5, 1979.

_____. "The Other Crisis of Canadian Federalism." Administration publique du Canada 22 (été 1979) 175-195.

_____. "The Governments and Societies of Canadian Federalism." Revue canadienne de science politique X (décembre 1977) 695-726.

Cameron, David M. "Whither Canadian Federalism? The Challenge of Regional Diversity and Maturity." Dans Canadian Federalism: Myth or Reality. 3rd ed., pp. 304-324. Edité par J. Peter Meekison. Toronto: Methuen, 1977.

Chandler, Marsha A., et Chandler, William M. Public Policy and Provincial Politics. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1979.

Corbett, David C. Canada's Immigration Policy. A Critique. Toronto: University of Toronto Press, 1957.

Dufour, André. "Les relations intergouvernementales en matière d'immigration: les ententes Ottawa-Québec." Dans Immigration. Processus d'élaboration de la politique et résultats, pp. 86-93. Edité par Bernard Bonin. Toronto: Institut d'administration publique du Canada, 1976.

Dupré, J. Stephan; Cameron, David M.; McKechnie, Graeme H.; et Rotenberg, Theodore B. Federalism and Policy Development. The Case of Adult Occupational Training in Ontario. Toronto: University of Toronto Press, 1973.

Dyck, Rand. "The Canada Assistance Plan: the ultimate in cooperative federalism." Administration publique du Canada 19 (hiver 1976) 587-601.

Elkins, David J., et Simeon, Richard. Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life. Toronto: Methuen, 1980.

Evenson, Jeff, et Simeon, Richard. "Les causes du mécontentement." Dans Colloque sur l'économie politique de la Confédération (Université Queen's, le 8-10 novembre 1978), pp. 183-220. Compte rendu. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1979.

Gibbins, Roger. Regionalism. Territorial Politics in Canada and the United States. Toronto: Butterworths, 1982.

Hamelin, Jean. "Québec et le monde extérieur 1867-1967." Dans Annuaire du Québec 1968-69, pp. 2-62. Gouvernement du Québec. Ministère de l'Industrie et du Commerce, n.d.

Hamelin, Marcel. Les premières années du parlementarisme québécois (1867-1878). Québec: Presses de l'Université Laval, 1974.

Hawkins, Freda. "Destination Unknown: Difficult Decisions in Immigration Policy." Queen's Quarterly 82 (winter 1975) 589-599.

_____. "Immigration and Population: The Canadian Approach." Analyse de politiques II (été 1975) 285-295.

_____. "Canada's Green Paper on Immigration Policy." International Migration Review 9 (summer 1975) 237-249.

_____. Canada and Immigration. Public Policy and Public Concern. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1972.

Lajoie-Robichaud, Andrée. "Politiques et attitudes à l'égard de l'immigration depuis la Confédération au Québec." Document de recherche non publié. Commission Laurendeau-Dunton, août 1965.

- Landry, Réjean, éd., Introduction à l'analyse des politiques. Québec: Presses de l'Université Laval, 1980.

- Lemieux, Vincent. "L'étude des politiques gouvernementales au Québec: un inventaire et quelques suggestions." Communication présentée au 42ème congrès de l'ACFAS, le 8 mai 1974, à l'Université Laval.

- McConnell, W.H. Commentary on the British North America Act. Toronto: MacMillan, 1977.

- Macdonald, Norman. Canada. Immigration and Colonization 1841-1903. Aberdeen: Aberdeen University Press, 1968.

- Marr, William. "Canadian Immigration Policies Since 1962." Analyse de politiques I (printemps 1975) 196-203.

- Parai, Louis. "Canada's Immigration Policy, 1962-74." International Migration Review 9 (winter 1976) 449-478.

- Pratt, Larry. "The State and Province-Building: Alberta's Development Strategy." Dans The Canadian State: Political Economy and Political Power, pp. 133-162. Edité par Leo Panitch. Toronto: University of Toronto Press, 1977.

- Richmond, Anthony H. "Immigration, Population and the Canadian Future." Sociological Focus 9 (avril 1976) 125-136.

- Simeon, Richard. "Regionalism and Canadian Political Institutions." Dans Canadian Federalism: Myth or Reality. 3rd ed., pp. 292-304. Edité par J. Peter Meekison. Toronto: Methuen, 1977.

- _____. "Studying Public Policy." Revue canadienne de science politique IX (décembre 1976) 548-580.

- _____. Federal-Provincial Diplomacy. The making of recent policy in Canada. Toronto: University of Toronto Press, 1972.

- Smiley, Donald V. Canada in Question: Federalism in the Eighties. 3rd ed., Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1980.

- _____. "Territorialism and Canadian Political Institutions." Analyse de politiques III (automne 1977) 449-457.

- _____. "The Structural Problem of Canadian Federalism." Administration publique du Canada 14 (automne 1971) 326-343.

Stevenson, Garth. "Federalism and Intergovernmental Relations." Dans Canadian Politics in the 1980's, pp. 275-291. Edité par Micheal S. Whittington et Glen Williams. Toronto: Methuen, 1981.

_____. Unfulfilled Union. Canadian Federalism and National Unity. Toronto: MacMillan, 1979.

_____. "Federalism and the Political Economy of the Canadian State." Dans The Canadian State: Political Economy and Political Power. Edité par Leo Panitch. Toronto: University of Toronto Press, 1977.

III - AUTRES SOURCES

Articles qui ont paru sur le sujet de l'immigration dans Le Devoir entre 1965 et 1979.