

La nouvelle politique de l'immigration au Québec

Par Mireille Paquet

Les questions liées à l'immigration sont de plus en plus politisées au Québec. Des thèmes comme les seuils d'immigration, l'accès à la résidence permanente ou encore l'impact des personnes nouvellement arrivées sur les services publics sont grandement présents dans les discours politiques et médiatiques de la province. De nature systémique, l'attention grandissante aux thèmes liés à la migration est visible chez tous·tes les acteur·ices politiques, bien que le contenu de leurs discours varie souvent. Cette politisation amène même certain·es politologues à proposer que la migration et des thèmes qui lui sont liés, en premier lieu la diversité, se profilent comme un nouveau clivage structurant de la vie politique du Québec (Bélanger et al. 2022). En cela, le Québec s'aligne avec une tendance visible dans la majorité des démocraties (Van der Brug et al. 2015). Même en l'absence de partis ou de mouvements sociaux fondamentalement anti-immigration, les questions migratoires sont maintenant incluses à l'ordre du jour des grands débats politiques au Québec, au même titre que l'économie ou la santé.

Avec un peu de recul, cette tendance est surprenante dans la mesure où les questions migratoires ont longtemps été des enjeux de « low politics », tant pour les électeur·ices que pour les gouvernements (Freeman 2005). Elle est aussi étonnante, car l'immigration n'est pas une réalité nouvelle au Québec. La province fait partie d'un État colonisateur qui a historiquement utilisé l'immigration pour remplacer la population autochtone par des citoyen·nes « choisi·es » à l'étranger (Abu-Laban 2020). L'histoire du Québec a également été et demeure façonnée

par des mouvements migratoires successifs ainsi que par des débats sur les relations des différents gouvernements avec l'immigration. Il est facile d'oublier le chemin parcouru et les transformations assez étonnantes que la province a connues en matière d'immigration au cours des 60 dernières années (Paquet 2016).

Au vu de cette évolution, j'explore dans cet article comment cette politisation est le signe d'une nouvelle ère dans la politique et dans les politiques de l'immigration au Québec. *La politique de l'immigration* réfère aux caractéristiques stables et organisatrices des comportements, des débats, des idées et des conflits liés aux questions migratoires dans un espace politique. *Les politiques de l'immigration* incluent l'ensemble des extrants (outputs) de l'État qui visent à réguler la mobilité internationale des personnes étrangères, leurs droits sur le territoire et leur accès à des droits ainsi qu'à des statuts, tels que la résidence permanente ou la citoyenneté. Bien saisir les contours et les conséquences de cette nouvelle ère est crucial, car les changements actuels auront des conséquences à long terme pour les personnes immigrantes du Québec, tout comme pour l'identité et la politique de la province.

Les ères politiques de l'immigration au Québec

Les chercheur·euses ont documenté avec brio les arrivées, les trajectoires et la contribution d'immigrant·es de la Nouvelle-France jusqu'à aujourd'hui (à titre d'exemple : Berthiaume, Corbo, et Montreuil 2014; Pâquet 2005). Malgré cette réelle présence, les gouvernements du

Québec ont longtemps été passifs et ont parfois même résisté à mettre en place des politiques explicitement liées à l'immigration (Paquet 2016). Cette approche de laissez-faire est rompue dans les années 1960 – dans le contexte de la Révolution tranquille – et met en place une trajectoire de politique et des politiques de l'immigration avec des ères bien distinctes.

Une première ère, celle de la construction nationale compétitive, se met en place avec comme moment phare la création d'un tout premier ministère officiellement responsable de l'immigration en 1968. Alors que le Québec se modernise et développe ses capacités étatiques, la question migratoire, pour les élites, est avant tout liée aux enjeux linguistiques et aux relations entre Québec et Ottawa. Une grande partie des débats et des politiques de cette ère visent à intervenir quant à l'intégration linguistique des immigrant·es et aux risques de l'immigration – réels et imaginés – pour le caractère francophone de la société québécoise. En plus d'un régime linguistique façonné par la Charte de la langue française (Loi 101), le gouvernement crée des services québécois d'intégration et s'assure de bien informer les candidat·es à l'immigration de la réalité francophone de la province dès l'étranger (Paquet 2016). En parallèle, cette ère est caractérisée par de fortes revendications constitutionnelles du Québec pour plus de pouvoirs en matière d'immigration, et ce, bien avant le rapatriement de la Constitution en 1982. La province signe trois accords intergouvernementaux entre 1971 et 1978 lui donnant graduellement un rôle dans la sélection et l'accueil des immigrant·es souhaitant s'installer au Québec (Paquet 2016). Cette première phase est caractérisée par une montée à l'ordre du jour de l'enjeu de l'immigration chez tous les partis politiques, mais aussi par une

absence de polarisation systémique entre les acteur·ices, d'autant plus que la vie politique québécoise s'anime avant tout autour du projet d'indépendance.

En 1991, le Québec signe une entente sans précédent avec Ottawa : l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains (communément appelé l'Accord Canada-Québec). Cet accord met en branle une nouvelle ère, caractérisée par une politique consensuelle et des politiques publiques expansionnistes. Comme le résume l'encadré ci-dessous, l'Accord Canada-Québec réorganise de façon radicale les responsabilités des deux ordres de gouvernement : un grand pouvoir de sélection des immigrant·es est donné à Québec, la prestation des services d'intégration est entièrement dévolue à la province, et le gouvernement fédéral est tenu de transférer annuellement des sommes importantes au Québec pour les services aux immigrant·es (Paquet, Deschamps-Band et Garnier 2022). En 2023-2024, cette somme s'élevait à 775,1 millions de dollars (Gouvernement du Canada 2024).

Encadré : Un aperçu des responsabilités entre le gouvernement du Québec et du Canada en matière d'immigration

	Gouvernement du Québec	Gouvernement du Canada
Immigration permanente	Sélection des immigrant·es dans les programmes de la catégorie économique. Détermination de la capacité financière des parrains et garants dans les programmes de la catégorie du regroupement familial. Sélection des dossiers en matière de parrainage collectif des personnes réfugiées et sélection à l'étranger des personnes destinées au programme de la catégorie de l'immigration humanitaire.	Détermination du statut de réfugié·e au Canada et à l'étranger.
Immigration temporaire	Sélection préalable des étudiant·es par l'émission des Certificat d'acceptation du Québec pour études pour les étudiant·es étranger·ères. Émission de Certificat d'acceptation du Québec pour les travailleur·euses étranger·ères requérant un EIMT (Étude d'impact sur le marché du travail).	Sélection des participant·es au programme de mobilité internationale. Émission et révocation des permis d'étude et de travail, y compris pour les demandeur·euses d'asile.
Admissibilité et émission des statuts		Responsabilité exclusive.
Naturalisation et citoyenneté		Responsabilité exclusive.
Services d'intégration	Responsabilité exclusive de l'élaboration et de la prestation de tous les services d'accueil et d'intégration. Prestation des services et programmes de compétence provinciale (ex. éducation ou santé) pour les personnes immigrantes éligibles.	Versement d'une subvention annuelle au Québec pour la prestation de services équivalents aux services fédéraux.

Cet accord, signé à la suite de l'échec du projet d'accord constitutionnel du lac Meech, a pour conséquence de neutraliser la menace linguistique comme force animant la politique de l'immigration au Québec. En effet, la province peut maintenant sélectionner une majorité des immigrant·es s'installant sur son territoire et faire de la connaissance de la langue française un critère de sélection, en plus de pouvoir s'assurer de leur prodiguer des services d'intégration linguistique généreux. De même, la nature normée de l'Accord ainsi que l'impossibilité pour un ordre de

gouvernement de le modifier unilatéralement ont pour effet de diminuer drastiquement les tensions intergouvernementales et les revendications constitutionnelles dans le secteur de l'immigration (Paquet 2016).

Cette deuxième ère se distingue de la précédente par une faible présence de l'immigration à l'ordre du jour politique, comparativement à la place que cette thématique occupait dans la vie politique québécoise depuis la Révolution tranquille. Elle a également été caractérisée par l'établissement d'un consensus

général au sein de l'élite politique et économique du Québec quant à la nécessité d'augmenter les niveaux d'immigration pour assurer le développement économique, mais aussi pour maintenir le poids démographique du Québec au sein de la fédération. Ce consensus a été renforcé par les conséquences des commentaires de Parizeau le soir du référendum de 1995, qui ont instauré un tabou relatif autour de l'expression de points de vue critiques à l'égard d'une approche pro-immigration pour la province, et en particulier pour le Parti Québécois. Pendant cette ère, les politiques d'immigration de la province sont expansives : les seuils d'immigration augmentent graduellement et une panoplie de nouveaux programmes d'attraction et d'immigration est mise en place. Au-delà de l'intégration linguistique, une attention grandissante est portée à la question de la participation civique, puis économique des immigrant·es qui s'installent au Québec (Paquet 2020).

L'ère de la politisation de l'immigration

Mes recherches, et celles de plusieurs autres analystes, suggèrent que cette période est maintenant bien révolue, au profit d'une troisième ère : celle de la politisation des questions migratoires dans l'espace politique québécois. En science politique, un enjeu est reconnu comme étant politisé lorsque deux conditions sont remplies (Abou-Chadi 2016). Tout d'abord, cet enjeu doit être *saillant* à l'ordre du jour politique et médiatique : on doit en parler beaucoup, en parler dans le cadre de plusieurs institutions et ces débats doivent se faire au détriment d'autres thématiques, qui en viennent à moins attirer l'attention. Ensuite, une politisation est présente lorsqu'il y a une visible *polarisation* discursive ou idéologique autour d'un enjeu. En plus d'une

attention accrue, un contexte de politisation est caractérisé par des acteurs et actrices politiques et publics qui prennent des positions fortement opposées ou du moins conflictuelles les unes par rapport aux autres. La politisation crée ainsi des incitatifs et des occasions importantes pour les acteurs politiques de se saisir d'un enjeu afin d'accumuler du capital politique, des votes ou de contrôler l'ordre du jour de la couverture médiatique et des débats politiques (Van der Brug et al. 2015). On dit ainsi de la politisation qu'elle est un phénomène systémique : une fois entamée, elle crée des forces politiques qui amènent une majorité d'acteur·ices à porter attention à son enjeu, à prendre position même en l'absence de précédent et, très souvent, à tenter de se distinguer à force de déclarations ou de politiques (Odmalm et Bale 2015).

Un tel phénomène est bel et bien caractéristique de la situation actuelle au Québec. Les dernières élections ont été de clairs exemples que les questions migratoires – et non pas seulement la langue ou la diversité – sont désormais des enjeux majeurs à l'ordre du jour. En 2018, le premier ministre sortant Philippe Couillard a même déclaré que l'immigration était devenue la question de l'urne du scrutin provincial. Lors des élections suivantes, les seuils d'immigration et les droits des personnes immigrantes, en plus d'autres questions directement liées à l'immigration, ont aussi été en tête des enjeux de campagne. Cette frénésie politique s'adjoint à une claire saillance et une polarisation partisanes. Au cours des dernières années, les positions liées à l'immigration des partis politiques québécois sont devenues plus sophistiquées, plus différenciées et plus éloignées les unes des autres (Xhardez et Paquet 2021). Le consensus interpartisan sur l'immigration établi après 1991 s'est définitivement érodé. Alors que pendant longtemps les programmes de partis

n'incluaient que des mentions très indirectes de cet enjeu, souvent englobé sous d'autres thèmes, il est maintenant possible de lire des engagements concrets et détaillés. Les comportements des partis ont également changé : les candidat·es parlent plus d'immigration pendant les campagnes électorales et ce, dans de grands espaces médiatiques ou politiques. On assiste aussi à des utilisations tactiques des questions d'immigration pour activer des segments de leur électorat, même en relayant ouvertement de fausses informations ou en utilisant des stéréotypes voilés qui exploitent les peurs et l'insécurité.

La date exacte marquant le début de la politisation de l'immigration au Québec pourrait faire l'objet de débats éternels. Les balbutiements de l'érosion du consensus partisan sont visibles à partir des débats autour de la question des accommodements religieux et des tensions liées à la Commission Bouchard-Taylor, dès 2006 (Giasson, Brin et Sauveageau 2010). Cette première période de saillance et de polarisation visait avant tout la « diversité » et les religions minoritaires, souvent des mots-valises pour référer aux personnes racisées, aux personnes de confessions musulmanes et à plusieurs « autres » perçu·es comme étant issu·es de l'immigration. De façon étonnante, pendant cette période, on assiste à peu de remises en question des politiques d'immigration : l'attention se portait avant tout sur les politiques multiculturelles et interculturelles, les chartes des droits et les politiques d'intégration.

Sans pour autant nier la violence de cette période et son impact sur la vie publique québécoise, mes collègues et moi avons documenté que la politisation de l'immigration s'est installée quelques années plus tard, dans un contexte de réorganisation partisane (Xhardez et Paquet 2021; Gagnon et Larios 2021).

L'entrée en scène de la Coalition Avenir Québec (CAQ) en 2012 apparaît comme le moment où arrivent de plein fouet les questions de seuils d'immigration, d'accès aux droits et aux services pour les immigrant·es, mais aussi où l'on assiste à une remise en question directe de l'équilibre intergouvernemental en immigration en place depuis la signature de l'Accord Canada-Québec. Dès sa création, la CAQ met de l'avant des propositions en matière d'immigration qui se distinguent du consensus interpartisan. Le parti agit de façon novatrice en incluant dans ses programmes électoraux des engagements chiffrés en matière de seuils ainsi qu'en revendiquant plus de pouvoirs sur les champs liés à l'immigration encore gérés par Ottawa (par exemple, la réunification familiale). Comme documenté dans d'autres sociétés, ces positions feront boule de neige. Dans une vie politique depuis longtemps organisée autour de l'alternance entre le Parti libéral du Québec et le Parti Québécois, l'émergence d'un nouveau parti capable de prendre le pouvoir réorganise les termes de la compétition politique. Dès le scrutin suivant, et en particulier à partir de l'élection de 2018, on assiste à une réplique des autres partis politiques, qui eux aussi proposent aux électeur·ices des engagements clairs et chiffrés, bien que divers, en matière d'immigration. L'immigration devient dès lors réellement politisée dans la province.

Alors qu'une première intuition pousserait à voir la politisation de l'immigration comme une réponse à une augmentation de l'immigration, les recherches comparées sur le sujet ont définitivement permis d'écarter cette explication. La politisation de l'immigration est un phénomène qui se met en branle par le haut plutôt qu'en réponse à une demande de la part des électeur·ices. À cet égard, l'analyse de trajectoires de politisation à l'échelle internationale a permis

d'identifier les partis politiques comme étant les déclencheurs de ce processus. Au Québec, d'autres forces ont aussi contribué à mettre en marche et à maintenir cette politisation. La transformation de l'écosystème médiatique du Québec et, tout particulièrement, la croissance de la place donnée à l'opinion ont aussi permis à des entrepreneur·euses d'idées hostiles à l'immigration de diffuser et de normaliser leurs idées (Fortier 2020).

Au-delà de la politique, les politiques d'immigration associées à cette ère de politisation sont définitivement en rupture avec celles des phases précédentes. Pour la première fois depuis 1991, on assiste à un recul en matière de seuils d'immigration permanente et à des réformes restrictives concernant les programmes permettant la transition hors des statuts d'immigration précaire.

Les conséquences d'une nouvelle ère

En plus de changements aux politiques publiques, cette nouvelle ère de la politique de l'immigration au Québec entraîne des conséquences transversales, notamment le décalage entre les discours politiques sur l'immigration, les politiques mises en œuvre et les réalités de terrain. Des déclarations d'élus·es sur le chômage endémique des migrant·es à Montréal, sur la « louisianisation de la province » ou le déclin de l'usage du français sur l'île de Montréal, ou encore sur le rôle des migrant·es dans les éclosions de COVID à Montréal, illustrent bien cette dynamique. Il en va de même pour les discours des élu·es blâmant les immigrant·es pour la crise du logement et d'autres problèmes d'accès aux services publics. Ce décalage est particulièrement préoccupant à une époque où la désinformation est de plus en plus répandue

en matière d'immigration. Ce faisant, les discours politiques peuvent en venir à renforcer de façon puissante les stéréotypes des citoyen·nes et créer une boucle de rétroaction qui maintient en place la saillance ainsi que la polarisation en matière d'immigration.

La politisation crée aussi des incitatifs forts pour la proposition de discours simplifiés en matière d'immigration et la mise en place de réformes à l'emporte-pièce, afin de maintenir un avantage politique. Une conséquence est souvent l'absence de réflexion sur les effets indirects ou les substitutions résultant de réformes de politiques et de programmes. Un exemple parfait de cette dynamique est la croissance de l'immigration temporaire au Québec, suivant la baisse et le plafonnement des seuils d'immigration permanente à partir de 2018. Cette diminution, une promesse phare du nouveau gouvernement de la CAQ, n'a pas pour autant fait décroître la demande pour des travailleur·euses immigrant·es au Québec et, par conséquent, plusieurs employeurs privés et publics se sont tournés vers l'immigration temporaire. La « découverte » de cette réalité et les subséquentes accusations dirigées par Québec vers le fédéral masquent le fait que cette tendance est en partie le résultat des politiques du gouvernement Legault. Plusieurs autres politiques mises en place ou modifiées depuis 2018 pourraient également servir d'exemple à cette dynamique : les réformes du PEQ, la réticence à donner accès aux services de garde subventionnés aux personnes demandeuses d'asile ou encore la mise en place d'un guichet unique en francisation. En suivant le rythme de la politique, le Québec se prive ainsi de plus en plus d'une approche raisonnée et à long terme dans ses politiques d'immigration.

Il est finalement impossible de sous-estimer l'effet de cette nouvelle ère marquée par la

politisation sur le sentiment d'appartenance et d'acceptation des immigrant·es et des Québécois·es de deuxième et troisième génération. Tant au Québec qu'à l'étranger, des travaux documentent les lourdes conséquences psychologiques, sociales et politiques de la circulation de discours négatifs sur l'immigration pour les personnes directement ou indirectement visées (Simonsen 2021; Bilodeau et Turgeon 2023). La politisation de l'immigration a poursuivi un processus d'aliénation et de distanciation mis en exergue à partir de la crise des accommodements raisonnables de 2006. Recevoir quotidiennement des messages insinuant que sa présence est responsable des problèmes majeurs de la société où l'on a choisi de s'installer, ou pour les enfants d'immigrant·es, où l'on est né·e, constitue une forme de violence profonde (Pires 2019; Manaï 2022). La (re)production, la négation et la banalisation de cette souffrance sont des conséquences de cette nouvelle ère. Elles entraînent de nombreux départs de personnes immigrantes qui rêvaient du Québec et l'exil de jeunes ayant grandi ici, en plus de créer des générations qui ne pourront jamais se sentir comme étant « chez elles » aux yeux des autres. La société québécoise joue ici avec le feu, un feu hautement politique.

Notice biographique

Mireille Paquet est professeure agrégée au département de science politique de l'Université Concordia, membre de l'ÉRIQA et de l'Institut de recherche sur les migrations et la société. Ses recherches portent sur la politique de l'immigration en perspective comparée. Elle a récemment dirigé l'ouvrage *Nouvelles dynamiques*

de l'immigration au Québec (Presses de l'Université de Montréal, 2022).

Références

- Abou-Chadi, T., (2016). Political and institutional determinants of immigration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 42(13), 2087-2110.
- Abu-Laban, Y., (2020). Immigration and settler-colonies post-UNDRIP: Research and policy implications. *International Migration*. 58(6), 12-28.
- Bélanger, É., Daoust, J.-F., Mahéo, V.-A. et Nadeau, R., (2022). *Le nouvel électeur québécois*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Berthiaume, G., Corbo, C. et Montreuil, S., (2014). *Histoires d'immigrations au Québec*. Montréal : Presses de l'Université du Québec.
- Bilodeau, A. et Turgeon, L., (2023). Débats sur la laïcité et sentiment d'appartenance chez les immigrants racisés au Québec : mieux comprendre l'impact des « événements focalisateurs ». *Canadian Journal of Political Science*. 56(2), 349-371.
- Fortier, M., (2020). *Mélancolies identitaires. Une année à lire Mathieu Bock-Côté*. Montréal : Lux.
- Freeman, G.P., (2005). Political Science and Comparative Immigration Politics. Dans : M. Bommes et E. Morawska, dir. *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*. Londres : Routledge. p.111-128.
- Gagnon, A. et Larios, L., (2021). The politicization of immigration and integration at the subnational level: Electoral campaigns in Ontario and Quebec. *Revue canadienne de science politique*. 54(3), 696-716.

- Giasson, T., Brin, C. et Sauvageau, M.-M., (2010). *Le Bon, la Brute et le Raciste. Analyse de la couverture médiatique de l'opinion publique pendant la « crise » des accommodements raisonnables au Québec*. *Revue canadienne de science politique*. 43(2), 379-406.
- Gouvernement du Canada (2024). *Le gouvernement du Canada annonce un financement en vertu de l'Accord Canada-Québec*. Ottawa : Gouvernement du Canada. [Consulté le 18 février 2025]. Disponible sur : <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2024/02/le-gouvernement-du-canada-annonce-un-financement-en-vertu-de-laccord-canada-quebec.html>
- Mandä, B., (2022). *Sans voix : carnets de recherche sur la radicalisation et l'islamophobie*. Montréal : Éditions du remue-ménage.
- Odmalm, P. et Bale, T., (2015). Immigration into the mainstream: Conflicting ideological streams, strategic reasoning and party competition. *Acta Politica*. 50(4), 365-378.
- Pâquet, M., (2005). *Aux marges de la cité. Étranger, Immigrant et État au Québec, 1621-1981*. Montréal : Boréal.
- Paquet, M., (2016). *La fédéralisation de l'immigration au Canada*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Paquet, M., (2020). La « sélection efficace » des immigrants : paradigme migratoire de la mobilité et légitimité de l'État québécois. *Diversité urbaine*. 20(1), 1-20.
- Paquet, M., Deschamps-Band, M. et Garnier, A., (2022). *Les bases pour l'étude de l'immigration*. Dans : M. Paquet, dir. *Nouvelles dynamiques de l'immigration au Québec*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal. p.15-27.
- Pires, R., (2019). *Ne sommes-nous pas Québécoises?* Montréal : Éditions du remue-ménage.
- Simonsen, K.B., (2021). Politics feeds back: The minority/majority turnout gap and citizenship in anti-immigrant times. *Perspectives on Politics*. 19(2), 406-421.
- Van der Brug, W., D'Amato, G., Ruedin, D. et Berkhout, J., (2015). *The Politicisation of Migration*. Londres : Routledge.
- Xhardez, C. et Paquet, M., (2021). Beyond the usual suspects and towards politicisation: Immigration in Quebec's party manifestos, 1991-2018. *Journal of International Migration and Integration*. 22, 673-690.