

Université de Montréal

La reconnaissance des qualifications professionnelles comme condition à l'immigration au Québec? Cadre juridique et enjeux politiques d'une réforme de procédure en amont

par

Maïa Korotkina

Faculté de droit

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise (LL.M.)
en droit

Juillet 2012

© Maïa Korotkina, 2012

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

La reconnaissance des qualifications professionnelles comme condition à l'immigration au Québec? Cadre juridique et enjeux politiques d'une réforme de procédure en amont

Présenté par :
Maïa Korotkina

A été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Jean-François Gaudreault-Desbiens

Président-rapporteur

Nanette Neuwahl

Directeur de recherche

Martine Valois

Membre du jury

La reconnaissance des qualifications professionnelles comme condition à l'immigration au Québec? Cadre juridique et enjeux politiques d'une réforme de procédure en amont

Résumé

Le Canada, l'Australie et l'Union européenne sont des destinations convoitées par des immigrants hautement qualifiés dont le nombre augmente chaque année. La mobilité croissante de ces travailleurs, soutenue par des politiques favorables à leur intégration à l'échelle nationale, pose des défis de grande envergure, alors que celles-ci tentent de conjuguer des objectifs économiques avec le redressement démographique à long terme. La reconnaissance des titres de compétences étrangers (RTCE) figure toujours parmi les principaux défis de cette gestion des flux migratoires, s'imposant dans les processus d'admission aux professions réglementées au Québec comme dans les autres juridictions provinciales, nationales et communautaires. Notre recherche vise à expliciter la corrélation entre le modèle de sélection économique choisi par le Québec particulièrement et la difficile intégration en emploi des nouveaux résidents permanents qualifiés. Nous examinons l'utilité de réformer la procédure administrative de la demande d'immigration en amont pour y inclure une étape obligatoire de RTCE par les organismes réglementaires compétents. Étudiant des dispositifs juridiques en vigueur à cet effet en Australie et en Union européenne, nous cherchons à déterminer si la transposition d'une telle rigueur de sélection est réaliste et souhaitable dans le contexte spécifique québécois.

Mots clés

Modèles d'immigration, reconnaissance, titres de compétences étrangers, Québec, Australie, Union européenne

Recognition of professional qualifications as a pre-requisite to Quebec immigration? Legal framework and political stakes in reforming the pre-migratory procedure

Abstract

Canada, Australia and the European Union represent among the most coveted destinations for the vast number of highly-qualified immigrants around the globe. Supported by national policies and initiatives seeking their integration, the increasing mobility of these workers nevertheless poses great challenges, as host countries strive to coordinate economic objectives with long-term demographic supply. The recognition of foreign qualifications consistently figures among the main stakes in the management of these migratory flows, imposing itself in the admission process to regulated professions in Quebec as in other provincial, national and Community jurisdictions. Our research aims at explaining the correlation between the economic selection model chosen specifically by Quebec and the laborious labour market integration efforts on behalf of the newly-arrived qualified immigrants. We examine the viability and usefulness of reforming the pre-migratory administrative procedure in permanent residency applications by including within it a mandatory credential assessment by competent regulatory authorities. Drawing upon legal arrangements to this effect in force in Australia and the European Union, we seek to determine whether the importing of such a rigorous selection process is realistic and desirable for the particular Quebec context.

Keywords

Immigration models, recognition, foreign qualifications, Quebec, Australia, European Union

TABLE DES MATIÈRES

<u>INTRODUCTION</u> -----	1
1. La reconnaissance des qualifications au sein de la sélection immigrante comme problème général de recherche -----	3
2. Une approche interdisciplinaire au droit administratif de l'immigration : Comprendre le contexte -----	5
3. Des mesures alternatives : Les procédures administratives en amont en Australie et en Union européenne -----	6
4. Question spécifique et objectif de recherche : Une idée à importer? -----	9
5. En vue d'un meilleur accueil : Un modèle hybride de procédure en amont -----	10
6. Inspirations théoriques et précisions méthodologiques -----	11
<u>PARTIE I : ENJEUX DES POLITIQUES QUÉBÉCOISES D'IMMIGRATION</u> -----	13
<u>Chapitre I.1 : Gestion de l'immigration au Québec : Contexte historique</u> -----	13
1. Une nouvelle ère de relations intergouvernementales -----	15
2. Vers des objectifs économiques -----	18
3. Les années 1980 -----	20
4. Des pressions administratives : <i>Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration</i> ---	21
5. <i>L'Accord Canada-Québec</i> de 1991 -----	24
<u>Chapitre I.2 : L'évolution de la grille de sélection au Canada et au Québec</u> -----	33
1. À l'échelle fédérale -----	33
1.1 Des facteurs du marché au capital humain -----	35
1.2 Signaux d'alarme et efforts de redressement -----	41
1.3 Un retour aux sources? Un modèle de capital humain métissé -----	44
2. Au Québec -----	47
2.1 Des échos aux préoccupations fédérales -----	48
2.2 Tentatives néo-classiques : Miser davantage sur la sélection -----	54

PARTIE II : RÉALITÉS DES POLITIQUES QUÉBÉCOISES D'IMMIGRATION ----- 58

Chapitre II.1 : L'intégration des immigrants sur le marché de l'emploi : une route cahoteuse ----- 58

1. Création d'attentes : la sélection de profils prometteurs ----- 58
2. Sélection réussie : portrait de la population immigrante ----- 60
3. Et pourtant... Déception et faible taux de rendement ----- 62
4. Défis et efforts d'intégration : L'expérience des immigrants ----- 64
 - 4.1. Un arrimage difficile de l'offre et de la demande de main-d'œuvre ----- 67
 - 4.2. La barrière linguistique ----- 70
 - 4.3. Les particularités culturelles de recherche d'emploi ----- 74
 - 4.4. La non-reconnaissance de l'expérience étrangère et le manque d'expérience canadienne ----- 75
 - 4.5. La non-reconnaissance des qualifications obtenues à l'étranger ----- 76

Chapitre II.2 : La reconnaissance des qualifications par les Ordres professionnels : Complexité, défis et perspectives d'amélioration ----- 78

1. Le système professionnel du Québec : Multiplicité d'acteurs et complexité procédural- 79
 - 1.1 Les acteurs du système professionnel québécois ----- 82
 - 1.2 Procédures d'admission ----- 85
2. Charges de protectionnisme ----- 90
3. Défis et progrès de reconnaissance ----- 96
 - 3.1 Une mobilisation de ressources ----- 96
 - 3.2 Des mesures en amont et en aval de l'immigration ----- 99
 - 3.3 Discours officiel : la défense ----- 105
 - a. Pour mieux informer ----- 105
 - b. Pour mieux reconnaître ----- 106
 - c. Pour mieux reformer ----- 111
4. En somme, une concertation plus poussée ----- 112
5. Relativiser la procédure en amont : la RTCE comme condition d'octroi de statut?- 114

PARTIE III : INSPIRATIONS INTERNATIONALES ----- 117

Chapitre III.1 : Enjeux et leçons du modèle australien : La rigueur de sélection ---- 117

1. Survol historique : une immigration économique ----- 119
2. *CBA Reform* : Le reflet d'une préoccupation systémique ----- 121
3. Un pas vers l'avant, deux pas vers l'arrière : Limites de transposition et réticence à l'interne ----- 123
4. De protection à protectionnisme : un cadre juridique tolérant ----- 124
5. Un tournant néoclassique : un processus de sélection plus rigoureux ----- 126
6. Leçons et lacunes du modèle australien ----- 130

Chapitre III.2 : Union européenne : Un système de RTCE comme mesure de protection procédurale de mobilité ----- 133

1. Les particularités du projet européen ----- 134
 - Les quatre phases des flux migratoires au cours du dernier siècle ----- 135
2. Cadre juridique européen de l'immigration ----- 136
3. Favoriser la circulation à l'interne : la RTCE comme le *sine qua non* de la mobilité ---- 139
4. Efforts de recrutement international : une mobilisation au niveau communautaire --- 144
5. Leçons et réflexions des initiatives européennes pour le Québec ----- 147

PARTIE IV : VERS UNE TRANSPOSITION QUÉBÉCOISE D'UNE ÉVALUATION TCE EN AMONT? -----

----- 150

1. Une politique migratoire «distincte» au Québec ----- 150
2. Concilier les priorités : La convenance du modèle du capital humain ----- 153
3. Leçon d'humilité : La sélection étatique confrontée à un marché local réticent ----- 154
4. Améliorer l'intégration : Une concertation en aval ----- 155
5. Raffiner la sélection : Des révisions réglementaires en amont ----- 156
6. Compromis conciliateur : Réviser les procédures mais non les critères de sélection? - 161

CONCLUSION ----- 165

LISTE DES SOURCES----- 168

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACI	Accord de commerce intérieur
ALÉNA	Accord de libre-échange nord-américain
ARM	Arrangement de reconnaissance mutuelle
BORTCE	Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers
CBA Reform	Competency-Based Assessment Reform
CEC	Catégorie de l'expérience canadienne
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CIQ	Conseil interprofessionnel du Québec
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNP	Classification nationale des professions
C. prof.	Code des professions
Commissaire	Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance de compétences professionnelles
CSQ	Certificat de sélection du Québec
EMP	Employabilité et mobilité professionnelle
FCEI	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Gaz. Can.	Gazette du Canada
IELTS	International English Language Testing System
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
L.C.	Lois du Canada

L.R.C.	Lois révisées du Canada
L.Q.	Lois du Québec
L.R.Q.	Lois refondues du Québec
MICC	Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
MÉLS	Ministère de l'Éducation, des Loisirs et du Sport
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
NESB	Non-English Speaking Background
OPQ	Office des professions du Québec
OQLF	Office québécois de la langue française
PCP	Programme des candidats provinciaux
PDQ	Professions en demande au Québec
PFTQ	Programme fédéral des travailleurs qualifiés
PRTCE	Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers
PTET	Programme des travailleurs étrangers temporaires
RAC	Reconnaissance des acquis et des compétences
R.C.S.	Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada
RTCE	Reconnaissance des titres de compétences étrangers
R.R.Q.	Règlements refondus du Québec
UE	Union européenne

INTRODUCTION

L'Amérique du Nord, l'Australie et l'Union européenne constituent des destinations convoitées par des immigrants hautement qualifiés dont le nombre augmente chaque année. Dans un contexte de mondialisation, la mobilité croissante de ces travailleurs pose des défis de grande envergure pour des politiques de marché et de priorités démographiques parfois en concurrence entre elles. Qui plus est, la situation des immigrants qualifiés change elle aussi au cours des dernières décennies. Tout récemment encore, l'exode massif de migrants qualifiés pour des raisons politiques ou sécuritaires pouvait vraisemblablement fournir un bassin d'individus scolarisés et d'expérience. Ces derniers sont alors reconnaissants quant à l'accueil que les États-Unis, le Canada, l'Australie et divers pays d'Europe leur réservent. Aujourd'hui, par contre, une large part des immigrants qualifiés ne fuient pas leur pays d'origine, mais élargissent leurs horizons professionnels à l'échelle internationale en quête de meilleures opportunités. De ce fait, le visage de l'immigration qualifiée ne porte plus catégoriquement l'expression de dépendance. D'autre part, cette croissance de mobilité et d'autonomie des travailleurs qualifiés coïncide avec d'autres phénomènes qui accentuent le besoin pour cette même main-d'œuvre et ce, à l'échelle globale des pays développés. Le facteur dénatalité, couplé avec le vieillissement de la population, ainsi que le manque de relève dans certains domaines et le développement de nouveaux secteurs technologiques constituent les problématiques citées comme fondements des politiques généreuses d'immigration¹. Que ce soit suite à des analyses prospectives de besoins démographiques d'immigrants ou un appel plus pressant en réponse à une pénurie de main-d'œuvre dans des secteurs donnés (ingénierie, soins infirmiers, programmation), les rapports et

¹ Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, Journal officiel de l'Union européenne 2009, c. L. 155., art. n° 4 et 7; Pierre ANCTIL, «Défi et gestion de l'immigration internationale au Québec», (2005/3) 23 *Cités* 43; Harald BAUDER, «'Brain Abuse,' or the Devaluation of Immigration Labour in Canada», (2003) 35 *Antipode* 699; Marie-Thérèse CHICHA et Eric CHAREST, «Les politiques d'intégration des immigrés à Montréal. Défis et enjeux», (2008) 14(2) *Choix IRPP*; Daniel DELAUNEY, *Les déterminants individuels et contextuels de la migration internationale*, Les migrations internationales, observation, analyse et perspectives. Colloque international de Budapest (2004), Budapest, AIDELF, 2007, p. 137-140; Yasin Kerem GÜMÜS, «EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?», (2010) 12 *European Journal of Migration and Law* 435; Leslyanne HAWTHORNE, «The Impact of Economic Selection Policy on Labour Market Outcomes for Degree-Qualified Migrants in Canada and Australia», (2008) 14(5) *IRPP Choices*; Office of the Fairness Commissioner, *Getting Your Professional Licence in Ontario: The Experiences of International and Canadian Applicants. Final Report*, Toronto, 2010, en ligne: <http://www.fairnesscommissioner.ca/en/downloads/PDF/Getting_Your_Professional_Licence_in_Ontario-The_Experiences_of_International_and_Canadian_Applicants.pdf> (site consulté le 20 mars 2011)

initiatives provinciaux, nationaux, et communautaires soulignent l'importance de l'apport économique et démographique palliatif de l'immigration.

Toutefois, dans un contexte économique où la dépendance n'est plus un chemin à sens unique – en d'autres termes, où le pays d'accueil a tout autant besoin de main-d'œuvre immigrante qualifiée que cette dernière ne lui est attachée – afin de l'attirer et la retenir l'État doit lui offrir des conditions d'accueil et de travail concurrentielles sur le marché global. Le Québec, le palier fédéral du Canada, l'Australie et l'Union européenne ensemble offrent un terrain privilégié pour mettre en évidence les mesures élaborées pour réaliser ce recrutement à l'international, d'autant plus qu'un nombre grandissant de pays se tournent à présent, inspirés des pratiques nord-américaines et australiennes de longue date, vers une immigration choisie aux critères de sélection professionnels, linguistiques et familiaux.

Ce recrutement de candidats qualifiés à l'échelle internationale s'effectue selon divers modèles idéologiques et administratifs². En effet, les modèles de l'immigration sélective diffèrent selon qu'ils ciblent des objectifs d'absorption socio-économique à long terme ou qu'ils cherchent à combler des besoins de main-d'œuvre dans l'immédiat; dans la même veine, ils peuvent soit impliquer exclusivement le gouvernement ou exiger un traitement de dossiers plus interdépendant parmi les autorités politiques, professionnelles et entrepreneuriales. Par ailleurs, ils peuvent être explicites (tels un système de points qui attribue une valeur numérique à certains facteurs ou caractéristiques du requérant) ou plus implicites (par exemple, l'octroi d'un permis de travail permanent avec un passage accéléré par la suite à son renouvellement ou sa transformation en statut de résidence permanente).

Ce vaste spectre administratif comporte, à un extrême, un système basé sur la demande spécifique du marché de l'emploi. Une telle sélection est propulsée par les besoins exprimés des employeurs, suscitant l'engagement de ces derniers dans la détermination, le recrutement, le financement administratif et l'accueil des profils de candidats immigrants. Ce système n'impose ni d'exigences ni de préférences abstraites pour les niveaux d'éducation et de compétences

² KAY Hailbronner et Rey KOSLOWSKI, «Models for Immigration Management Schemes: Comparison and Analysis of Existing Approaches and a Perspective for Future Reforms», (2008) *Immigration Paper Series, German Marshall Fund of the United States* ; Hristina PETROVA, *Politiques envers les migrants hautement qualifiés: Analyse comparée du Canada, Etats-Unis et Union Européenne*, Mémoire de Master, Sofia, Relations Internationales et Politique Comparée, Nouvelle Université Bulgare, 2010

acceptées. Pour sa part, à l'autre extrême, le modèle du «capital humain» requiert exclusivement des efforts étatiques dans le processus d'admission. La sélection est proactive et axée sur l'offre de main-d'œuvre immigrante, avec pour hypothèse de base que des individus éduqués, flexibles et qui possèdent déjà de l'expérience en emploi sont en mesure de s'adapter aux conditions sans cesse changeantes du marché du travail. Si la vaste majorité des modèles en vigueur deviennent des amalgames de ces deux visions, les modèles canadien et québécois puisent tout de même leur inspiration dans cette deuxième approche, tandis que l'Australie et l'Union européenne s'en éloignent peu à peu pour favoriser une sélection étatique plus interdépendante avec les fluctuations et les réalités de l'économie d'accueil.

Parmi les soucis partagés à travers ces pratiques et cadres opératoires se trouve un élément central dans l'intégration en emploi des immigrants préalablement sélectionnés pour exercer leur profession d'origine : la reconnaissance de leurs titres de compétences acquis à l'étranger (RTCE). Dans le cadre des professions réglementées, la procédure de reconnaissance de ces qualifications revêt une importance singulière, puisqu'elle constitue non seulement la condition d'accès à leur métier, mais s'inscrit en tant qu'étape additionnelle dans leur intégration dans le pays d'accueil.

1. La reconnaissance des qualifications au sein de la sélection immigrante comme problème général de recherche

Dans le cas des professions réglementées, l'autorisation d'exercice professionnel requiert au préalable une reconnaissance des diplômes et compétences acquises à l'étranger par l'Ordre réglementaire spécifique concerné. Suivant le modèle de sélection choisi, cette procédure est imposée à des moments différents de l'application à un statut ou titre de séjour si l'on compare la demande de résidence permanente au Québec et l'application pour un séjour en Union européenne ou l'immigration en Australie. Dans le cas du Québec, un requérant de statut se voit indirectement accorder des points en tant qu'ingénieur, médecin, architecte, infirmier formé dans le pays d'origine, qu'il ait ou non entamé des procédures de reconnaissance ou d'accréditation auprès de l'Ordre professionnel pertinent. Cette démarche préalable auprès de l'organisme réglementaire n'est d'ailleurs ni demandée ni même réaliste dans le cas de certaines professions où la complexité de la procédure dissuade la grande majorité des immigrants de s'y adresser

avant d'arriver³. Un tel dispositif législatif, en privilégiant néanmoins certaines candidatures à d'autres sur la base de leurs domaines et niveaux de compétences professionnelles, démontre une faille intrinsèquement problématique pour la cohérence et la transparence de sa politique d'immigration. Plus significativement encore, l'impact potentiel de cette incohérence sur l'intégration de l'immigrant sur le marché de l'emploi local se traduit depuis des décennies déjà par des phénomènes avérés de sous-emploi et de déqualification parmi les cohortes d'immigrants admis sur des critères abstraits de compétence et d'adaptabilité.

Ainsi, interpellé par la proportion d'immigrants se situant à la marge du marché de l'emploi qualifié, ce travail est motivé par les constats des défis d'intégration professionnelle connus des professionnels formés à l'étranger et admis au Québec dans la catégorie économique. Cherchant des solutions additionnelles aux efforts déjà entrepris pour adresser cette situation persistante de déqualification, ce travail vise à évaluer la pertinence et l'utilité du modèle de sélection en vigueur. Plus particulièrement, il se penche sur la place qu'occupe la reconnaissance des titres de compétences étrangers (RTCE) dans le droit de l'immigration. Il constate que la procédure administrative dans les règlements de l'immigration permanente exclut cette démarche de la sélection en amont, et ce, même pour les travailleurs qualifiés pour lesquels l'accès à l'exercice de la profession au Québec dépend de cette reconnaissance octroyée par les Ordres professionnels et autres organismes réglementaires.

C'est dans l'optique de l'impact nocif de cette omission que nous chercherons plus loin à inciter un élargissement critique d'horizons en mettant en évidence l'expérience australienne et européenne – et plus particulièrement, en ce qui a trait à la procédure en amont de l'immigration. Avant de procéder à ces inspirations internationales et leur portée potentielle pour le projet québécois, cependant, nous défendons l'importance d'effectuer une mise en contexte politique et juridique des politiques québécoises d'immigration, pour que les réflexions et recommandations qui s'ensuivent s'érigent sur un fondement de compréhension et de respect des enjeux confrontés.

³ M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1, p. 10-12

2. Une approche interdisciplinaire au droit administratif de l'immigration : Comprendre le contexte

Dans le modèle québécois, la distinction entre l'étape de la sélection en amont de l'immigration et l'étape de l'intégration professionnelle en aval est ainsi implicitement prise pour acquies; elle est maintenue, à tort, dans les rapports gouvernementaux comme dans la littérature revendicatrice de réformes palliatives aux défis de l'intégration. Par contraste, notre recherche statue que la cohérence des politiques d'immigration repose sur l'appréciation de leur indépendance et que, par conséquent, les modalités de recrutement d'une main-d'œuvre étrangère, dans sa contribution immédiate comme dans son apport à long terme, doivent tenir compte des réalités de l'accès et de la demande du marché de l'emploi à l'interne.

Cela étant dit, si les politiques d'immigration québécoises ont traditionnellement privilégié le modèle du «capital humain» qui exclut une implication plus poussée des acteurs du marché de l'emploi, ce système de sélection ressort ici comme un choix politique du gouvernement dont nous tentons justement d'identifier les prémisses. Comme point de départ, nous visons donc à expliciter le contexte historique et évolutif des politiques d'immigration au Québec, à la lumière de leur particularité à l'échelle planétaire et de leur fondement vis-à-vis de leurs homologues canadiens. La Partie I de cet exposé, intitulée «Enjeux des politiques québécoises d'immigration», se consacre à cette mise en contexte. Ce faisant, nous arrivons à en cerner les priorités, à savoir la coexistence de préoccupations spécifiques de besoins de main-d'œuvre avec un dessein démo-politique de l'épanouissement de sa «société distincte» francophone à long terme.

Pourtant, la littérature des dernières décennies foisonne de dénonciations de la non-concordance des profils admis avec les perspectives avérées d'intégration adéquate en emploi, mettant ainsi en péril les objectifs économiques de la politique d'immigration. À la lumière des études, articles et données statistiques abondantes sur la situation décourageante en emploi des immigrants au Québec, la problématique de la déqualification pour la population immigrante hautement qualifiée s'impose de manière particulièrement frappante autant pour les intérêts macroéconomiques de marché national, provincial ou communautaire, que pour les intérêts microéconomiques de chaque individu ou famille d'immigrants. L'exposition des divers

obstacles à l'intégration, et plus particulièrement l'imposant défi de la RTCE, expliquent ainsi le revers de la médaille du modèle du capital humain dans la Partie II, intitulée «Réalités des politiques québécoises de l'immigration». Et si la prise de conscience gouvernementale de ces derniers donne effectivement suite à des réformes louables de dispositifs de RTCE à l'interne – des solutions apportées au processus d'intégration *en aval* à l'immigration propre – les initiatives étatiques s'abstiennent tout de même de réviser la procédure de sélection en amont.

En effet, bien que cette problématique soit grandement traitée dans la littérature, et que ses divers acteurs se mobilisent enfin pour la confronter, la procédure en amont de l'immigration dans le cadre législatif actuel québécois demeure négligée. Par conséquent, à la lumière du mécontentement, de la frustration et même du phénomène de retour affichés par une proportion croissante de cette population qualifiée, cette étude vise à examiner la possibilité et l'intérêt de réviser cette procédure. Pour s'interroger sur la faisabilité d'une telle réforme, elle s'inspire de dispositifs européens et australiens qui exigent la reconnaissance des qualifications préalablement à l'arrivée au pays d'accueil. Ces «inspirations internationales» formeront le fond de la troisième Partie de cet exposé.

3. Des mesures alternatives : Les procédures administratives en amont en Australie et en Union européenne

L'histoire politique et économique de l'Australie fait ressortir des enjeux et une évolution remarquablement semblables à ceux du Canada, résultant en une influence réciproque sur les choix politiques et réformes du système d'immigration, allant de l'introduction de la grille de pointage selon des critères de capital humain aux efforts de mieux aligner cette sélection de résidents permanents à des besoins et tendances de l'économie locale. Depuis 1999-2000 cependant, l'Australie effectue une refonte de son système de sélection, avec pour logique d'approche une rigueur plus poussée *en amont* pour une meilleure assurance d'intégration *en aval*. Le modèle en vigueur cible avant tout des objectifs économiques, avec pour conséquence acceptable une diminution considérable des admissions⁴. Le programme des travailleurs qualifiés

⁴ Comme exemple des ajustements drastiques observables en Australie, les admissions sont passées de 31 500 travailleurs qualifiés en 2008 à 18 500 en 2010, selon un rapport conjoint de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande en matière des politiques et tendances migratoires en Océanie, Department of Labour, New Zealand Government; Department of Immigration and Citizenship, Australia Government, *Competing for Skills: Migration Policies and*

devient sans cesse plus ciblé et plus axé sur les besoins concrets du marché de l'emploi, avec des critères d'admission plus rigoureux en matière de reconnaissance de compétences langagières et des qualifications professionnelles, dorénavant pré-migratoire. Face au chômage et le sous-emploi généralisés parmi la population immigrante qualifiée, et dans un contexte d'autoréglementation professionnelle semblable à celui du Canada et du Québec, l'Australie opte donc pour le maintien intact de l'autonomie des organismes réglementaires, mais les implique directement dans une sélection plus rigoureuse dès le départ. Bien que le gouvernement ait toujours l'ultime autorité de sélectionner les travailleurs qualifiés pour la résidence permanente en vue de la naturalisation, la vaste implication des acteurs du marché – incluant organismes réglementaires et représentants de secteurs d'affaires en besoin de main-d'œuvre, démontre la primauté de la priorité économique sur les préoccupations démographiques et sur l'expéditif administratif du traitement de dossiers en amont. L'objectif principal consiste à maximiser l'efficacité du rendement économique concret du processus de sélection.

L'examen d'initiatives récentes de l'Union européenne sert, lui aussi, à démontrer un autre moyen d'aborder le recrutement et la mobilité des travailleurs qualifiés. Tout d'abord, le droit dérivé communautaire prévoit un système général de reconnaissance des titres de compétences afin d'assurer le droit effectif à la libre circulation professionnelle au sein des États membres. En ajoutant un caractère supranational à ce droit, les autorités communautaires parviennent graduellement à instituer une collaboration parmi les institutions nationales pour minimiser cet obstacle aux fins économiques de la mobilité de ses citoyens. La RTCE acquiert ici le statut d'une garantie procédurale à cette liberté de circulation. Par ailleurs, en ce qui a trait aux ressortissants d'États tiers, le 25 mai 2009 a été adoptée la *Directive 2009/50/CE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*. Citant des objectifs de renforcement de la compétitivité de l'Union européenne dans l'économie mondiale, la *Carte bleue* sert de mesure incitative pour les immigrants hautement qualifiés à travers la simplification des procédures d'admission, l'harmonisation des conditions

d'entrée, de séjour et de mobilité dans l'Union, ainsi que l'amélioration du statut juridique de ceux déjà présents sur le territoire des États membres⁵.

L'importance de cet effort de recrutement est partagée à travers les pays membres de l'Union européenne. D'ailleurs, autant les partisans que les critiques du dispositif de la *Carte bleue* s'accordent en la matière :

«EU member states are relatively united in their acknowledgement of the economic and societal benefits that highly qualified migration can bring to the Union. Most appear to agree that their “demand”, “need” and “capacity” for highly qualified migration are both higher and more closely aligned than for other forms of migrant labour.»⁶

Fondé sur la même préoccupation d'une pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs économiques que celle citée dans le cas du Canada et plus particulièrement du Québec, le dispositif de la *Carte bleue* cherche ainsi à faciliter l'accès et la mobilité des travailleurs qualifiés sur le territoire communautaire, ainsi qu'à assurer des conditions d'accueil et de travail intéressantes pour ces migrants recherchés⁷. Pourtant, malgré cette unanimité d'intérêts, les critères d'admission sont plus stricts, élevés et nombreux que ceux imposés dans l'attribution de points pour la profession dans le cas du Québec. En effet, l'obtention de la *Carte bleue* exige tout de même, et entre autres pré-requis, les documents attestant de la reconnaissance des qualifications du candidat et de sa satisfaction aux conditions de l'exercice de la profession réglementée, le cas échéant, dans l'État membre d'accueil⁸.

⁵ Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, préc., note 1, Préambule (art. 4)

⁶ Heinrich Böll Stiftung, *After the Blue Card: EU Policy on Highly Qualified Migration. Three Ways Out of the Impasse*. Discussion Paper., Berlin, 2010, en ligne: <http://www.migration-boell.de/downloads/migration/HBS_Discussion_Paper_-_EU_Policy_on_Highly_Qualified_Migration.pdf> (site consulté le 5 août 2011)

⁷ Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, préc., note 1, Préambule (art. n°7): «La présente directive vise également à contribuer à la réalisation de ces objectifs et à la résorption des pénuries de main-d'œuvre, en favorisant l'admission et la mobilité — aux fins d'un emploi hautement qualifié — des ressortissants de pays tiers pour des séjours de plus de trois mois, de manière à rendre la Communauté plus attrayante pour ces travailleurs du monde entier et à soutenir la compétitivité et la croissance économique de celle-ci. Pour atteindre ces objectifs, il y a lieu de faciliter l'admission des travailleurs hautement qualifiés et de leur famille, en instituant une procédure d'admission accélérée et en leur reconnaissant des droits sociaux et économiques équivalents à ceux des ressortissants de leur État membre d'accueil dans un certain nombre de domaines.»

⁸ Id. , Chapitre II, art. n° 5

Dans tous ces dispositifs de ré-établissement temporaire ou permanent, les seuils à atteindre sont certes élevés, mais la philosophie restrictive derrière ces critères est néanmoins plus cohérente qu'un système qui insinue la possibilité d'exercer une profession sans avoir la compétence juridique de l'accorder. Ayant donc à l'esprit les deux modèles existants, nous posons la question générale de recherche:

Quel modèle devrait être privilégié entre le système québécois où la reconnaissance des qualifications professionnelles n'est pas nécessaire pour la résidence permanente et les modèles européen et australien en vigueur, où l'octroi du titre de séjour à des fins économiques dépend de cette reconnaissance préalable?

4. Question spécifique et objectif de recherche : Une idée à importer?

Notre problème spécifique de recherche s'exprime donc par la corrélation de variables suivante :

- A. Variable indépendante : la reconnaissance des qualifications professionnelles comme condition à l'obtention d'un droit de séjour à des fins professionnelles
- B. Variable dépendante : la réalisation des objectifs économiques et politiques de la politique québécoise de l'immigration

Par conséquent, notre démarche de recherche privilégie la méthode déductive avec une structure de preuve relationnelle, mais où, en fin de compte, c'est la contextualisation des politiques étatiques de sélection qui alimente la comparaison juridique de l'encadrement de la RTCE dans le droit administratif de l'immigration.

Cette exposition donne suite à la question spécifique de recherche:

La procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles en tant que condition à l'admission et d'octroi de statut de travailleur qualifié, est-elle a) faisable et b) souhaitable pour la politique d'immigration au Québec?

Pour examiner le premier aspect de cette question nodale – la faisabilité d'une procédure de RTCE pré-migratoire – nous étudions donc des dispositifs créés à cet effet dans d'autres juridictions, notamment en Union européenne et en Australie. Puis, revenant au préalable exposé

du double-enjeu démo-linguistique et économique du projet québécois de l'immigration permanente, nous examinons l'intérêt d'importer une telle procédure dans le droit administratif québécois de l'immigration dans la dernière et quatrième Partie de cette étude. L'interrogation sur les bienfaits et les limites d'une telle transposition formeront ainsi le dénouement de notre analyse, avec pour objet d'introduire des aménagements aux conditions actuelles mises en place par le Québec en matière de sélection de travailleurs qualifiés.

Compte tenu des priorités en jeu, nous concluons finalement que la transposition d'une procédure administrative identique à celle en vigueur dans le droit communautaire européen et le droit d'immigration australien serait potentiellement nuisible à la réalisation du projet démo-linguistique québécois, mais que l'adéquation entre les profils admis et leurs réelles perspectives de contribution économique en bénéficierait considérablement. Nous présentons alors une proposition de modèle hybride, selon lequel l'application de RTCE à l'Ordre professionnel pertinent constituerait une condition à l'octroi du Certificat de sélection du Québec (CSQ) pour les candidats qui obtiennent des points pour une profession réglementée dans la grille de sélection provinciale. Aux fins économiques de la politique québécoise, cette application serait exigée en amont de l'immigration; mais afin de répondre aux soucis démographiques de ses volumes d'admission, son verdict par l'organisme réglementaire en question ne serait pas contraignant sur l'admission de l'immigrant potentiel au Québec.

5. En vue d'un meilleur accueil : Un modèle hybride de procédure en amont

En somme, les initiatives et enjeux des politiques d'immigration qualifiée sont porteurs autant d'un potentiel que d'un risque pour les intérêts démographiques et économiques de toute province, pays ou région d'accueil. Au fur et à mesure que la situation socioéconomique de la jeune main-d'œuvre qualifiée s'améliore à l'échelle globale et que sa mobilité devient une constante, l'intégration et la rétention de ces immigrants deviennent elles aussi des préoccupations politiques d'avant-scène. La reconnaissance des titres de compétences étrangers par les Ordres et autres associations professionnelles régionales se transforme rapidement en un terrain de jeu pour les multiples acteurs et intérêts de la concurrence, une dynamique institutionnelle avec un impact direct et considérable sur le succès des efforts de recrutement professionnel à l'international. Notre projet de recherche vise à expliciter un aspect de ces

démarches afin de dénoncer une incohérence et d'examiner le potentiel palliatif d'une solution en amont.

Se situant ainsi à l'intersection du droit de l'immigration québécois et du système de réglementation professionnelle, cette étude a pour but ultime de proposer une révision des règlements de sélection québécoise à l'égard de la procédure administrative pré-migratoire afin de mieux répondre à ses préoccupations économiques.

Nous osons espérer que les réflexions qui alimentent ce travail de recherche puissent s'avérer utiles et que ses propositions puissent s'introduire dans les débats des coulisses politiques et juridiques québécoises – le tout, afin de réserver un meilleur et plus respectueux accueil à la main-d'œuvre étrangère qualifiée, tout en maximisant les retombées économiques du modèle de sélection.

6. Inspirations théoriques et précisions méthodologiques

Le cadre théorique dont s'inspirent la démarche et l'objectif de notre travail est l'*Effectivité du droit*, telle qu'elle est définie dans les écrits de Guy Rocher⁹. Bien que nous viserions une comparaison des cadres juridiques québécois, européen et australien en matière administrative de reconnaissance de qualifications professionnelles des ressortissants de pays tiers pour l'exercice d'une profession réglementée, notre intérêt et notre démarche émanent non pas d'un paradigme intrinsèquement positiviste, mais d'une préoccupation des effets du droit sur ses sujets, que ces effets soient directs ou indirects, intentionnels ou imprévus. Ainsi, la piste théorique que nous adopterons suivra les empreintes de la sociologie du droit, selon laquelle les effets produits par la loi peuvent largement surpasser et parfois même contredire l'intention du législateur. L'objectif, en fin de compte, fait plutôt écho à la sociologie *pour* le droit, c'est-à-dire que nous chercherons à raffiner et à optimiser ce même cadre juridique afin d'aligner son effectivité avec son efficacité.

Par ailleurs, une précision sur le vocabulaire utilisé : en employant le mot intégration au long de ce travail, nous nous limitons à sa dimension professionnelle. Nous nous restreignons à cet

⁹ Guy ROCHER, «L'effectivité du droit», dans *Théories et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2004

aspect des efforts post-migratoires des immigrants pour deux raisons : premièrement, parce que les individus eux-mêmes considèrent souvent cette étape comme le facteur déterminant de la réussite individuelle de leur projet d'immigration, et deuxièmement, parce qu'un critère central de succès d'une politique d'immigration «économique» est l'adéquation entre les profils de compétences admis et leur mise en pratique dans l'emploi.

Pour ce qui est du mode de collecte d'information, les sources privilégiées proviennent d'une observation documentaire¹⁰ interdisciplinaire. Enfin, pour ce qui est des références contenues aux notes en bas de page et dans les tables bibliographiques, elles ont été rédigées conformément aux prescriptions du *Guide des références pour la rédaction juridique* de Didier Lluelles (7^e édition).

¹⁰ Gordon MACE et François PÉTRY, *Guide d'élaboration d'un projet de recherche en sciences sociales*, Québec, Les Presses Universitaires de l'Université de Laval, 2000, p. 60

PARTIE I : ENJEUX DES POLITIQUES QUÉBÉCOISES D'IMMIGRATION

CHAPITRE I.1 : LA GESTION DE L'IMMIGRATION AU QUÉBEC : CONTEXTE HISTORIQUE

Dans les sphères d'intérêt des politiques socio-économiques du Québec, la gestion de l'immigration revêt une importance singulière lorsqu'elle est placée dans le contexte de son évolution historique, de sa juste valeur d'enjeu politique et de l'unique cohérence de son discours au niveau provincial au cours des dernières décennies.

Bien que la Constitution canadienne prévoit dans son article 95 une juridiction conjointe de l'immigration entre les paliers fédéral et provincial¹¹, la quasi-autonomie québécoise actuelle dans ce domaine constitue une véritable anomalie, tant dans l'évolution de cette autonomie à travers l'histoire du pays que dans sa particularité à l'échelle du Canada¹². En effet, jusqu'aux années 1960, la sélection et la gestion des entrées internationales au Canada sont *de facto* sous la juridiction du gouvernement fédéral. Durant les premières décennies du XXe siècle et sur les initiatives de peuplement des gouvernements Macdonald, Laurier et Mackenzie King, Montréal agit en terre d'accueil de nombreuses communautés, admises dans une optique sélective de croissance de la population¹³. Ainsi, la «mosaïque» canadienne se tisse d'abord de ressortissants britanniques, écossais, irlandais, français, italiens, juifs, polonais, portugais et ukrainiens. Puis, dans les vingt ans suivant la Seconde guerre mondiale, une grande vague d'immigration vient diversifier le portrait urbain, ajoutant déjà des traits hétérogènes à une population jusqu'alors de provenance majoritairement européenne. L'admission d'un grand nombre de réfugiés et le retrait en 1962 d'aspects euro-centriques discriminatoires de la politique canadienne d'immigration expliquent les débuts de cette diversification¹⁴. En effet, cette dernière décision «[entraîne] l'augmentation considérable du nombre de pays sources d'immigrants venant s'installer au Canada,» relate Jack Jedwab dans une publication des archives du Commissariat aux langues

¹¹ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict. 1867, c. 3 (R.-U.), art. n° 95

¹² P. ANCTIL, préc., note 1, p. 47; Guillaume ROUSSEAU, *La nation à l'épreuve de l'immigration: le cas du Canada, du Québec et de la France*, Québec, Éditions du Québécois, 2006

¹³ Alan G. GREEN et David GREEN, «The Goals of Canada's Immigration Policy: A Historical Perspective», (2004) 13 *Canadian Journal of Urban Research* 102

¹⁴ Commissariat aux langues officielles, *L'immigration et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada: Politiques, démographie et identité*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002, p. 9

officielles¹⁵. En plus de la composition alors changeante des cohortes d'immigrants, le nombre d'admissions subit de surcroît une croissance annuelle, renforcée en 1967 avec l'adoption du système de «points» qui permet à des individus de divers profils socio-économiques et nationaux d'immigrer au Canada, pourvu qu'ils démontrent un niveau suffisant d'adaptabilité sur des critères scolaires, linguistiques et professionnels.

Ces efforts de peuplement d'Ottawa inquiètent continuellement la population québécoise, qui constate une arrivée proportionnellement faible de francophones. Assurément, le gouvernement fédéral est conscient de cette réticence. Tel que le note Freda Hawkins, «there is no question that there was a definite awareness, at the ministerial level and senior levels of management in Ottawa, of Quebec's traditional and continued hostility toward immigration»¹⁶. Cet afflux d'immigrants est alors ressenti comme un affront continu sur une minorité nationale aliénée, vulnérable à ce qui est perçu comme des objectifs de fragmentation et d'«anglicisation» du paysage démographique canadien. Comme l'admet bien plus tard le gouvernement provincial lui-même, «la communauté francophone concevait souvent l'immigration au mieux comme un mal nécessaire, au pire comme une menace contre laquelle il lui fallait se protéger»¹⁷. L'ère Duplessis, caractérisée par un conservatisme social et religieux particulièrement aigu, ne fait qu'exacerber ces tensions, alors qu'un mouvement réclamatoire de la majorité provinciale francophone grandit petit à petit dans le ressentiment d'une population refoulée.

Bien entendu, les soupçons québécois vis-à-vis du «complot impérialiste» canadien ne se limitent pas aux politiques d'immigration. Bien au contraire, ils s'inscrivent dans une méfiance générale et grandissante de la hiérarchie économique, politique et culturelle existante. Comme explique Rhoda E. Howard dans «The National Question in Canada: Quebec», les chefs politiques, pour la plupart Protestants, consentent à une domination socioculturelle de l'Église catholique par l'intermédiaire de l'éducation et des services sociaux offerts en français, en échange d'une soumission de la francophonie aux directives économiques et législatives de la minorité anglophone. Ainsi, «the English ruling elite and business class [dominate] the province,

¹⁵ Id.

¹⁶ Freda HAWKINS, *Canada and Immigration: Public Policy and Public Concern*, 2e éd., Montreal, McGill-Queen's University Press, 1988, p. 395

¹⁷ *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Québec, 1990, p.

especially the city of Montreal, a centre of commerce and banking»¹⁸, accentuant les tensions linguistiques et politiques fermement ancrées dans l'histoire du Québec.

Il faut attendre la *Révolution tranquille* et les années 1970 pour qu'un vent de réformes vienne balayer la société québécoise et y instaure un libéralisme, une laïcisation et un climat de revendication au sein du secteur public grandissant. Sur la base d'un Québec francophone plus moderne, plus éduqué et plus affranchi naissent enfin des initiatives d'autonomisation, dont des lois et ententes pour guider l'évolution de la langue, culture et composition démographique de la province.

C'est dans ce contexte aussi qu'advient graduellement une prise de conscience de l'immigration comme outil politique potentiel d'équilibrage, et non comme conspiration unilatérale. Des efforts d'appropriation sont alors entrepris pour négocier ce contrôle.

1. Une nouvelle ère de relations intergouvernementales

Dans la foulée de ces changements, le Québec se décide enfin à faire son lit dans un domaine aussi déterminant sur le plan identitaire et revendique au gouvernement fédéral son droit de participer à la sélection des immigrants sur son territoire. Comme le relate Pierre Anctil dans «Défi et gestion de l'immigration internationale au Québec»,

«Minoritaires à l'échelle canadienne et à plus forte raison nord-américaine, les Québécois demeurent [jusqu'à] aujourd'hui très sensibles à la fragilité de leur environnement linguistique et culturel particulier, et ont donc avant tout, pour cette raison, choisi d'engager leur gouvernement sur la voie d'une gestion réfléchie des entrées internationales.»¹⁹

Ainsi, suivant le dessein des politiques fédérales, à l'échelle provinciale l'immigration joue d'abord et avant tout un rôle *démo-linguistique*, avant de revêtir le caractère économique de reflet des besoins du marché.

Dès 1965, le Québec crée donc un service d'immigration qui deviendra, en 1968, le Ministère de l'Immigration au Québec²⁰. Le projet de loi 75 lui octroie un mandat formel de mise en œuvre des lois sur l'immigration, tout en renforçant ses objectifs politiques distincts au sein du pays. À

¹⁸ Rhoda E. HOWARD, «The National Question in Canada: Quebec», (1991) 13 *Human Rights Quarterly* 412, p. 413

¹⁹ P. ANCTIL, préc., note 1, p. 45

²⁰ Commissariat aux langues officielles, préc., note 14, p. 14

cette mission s'ajoute ensuite la charge de promouvoir l'établissement et l'intégration de ressortissants étrangers économiquement prometteurs pour l'avenir de la province.

L'éventail des responsabilités du ministère québécois de l'immigration se focalisent déjà sur le poids politique et l'apport économique d'une population étrangère sélectionnée : l'analyse des besoins de main-d'œuvre, la communication de cette information et de la réalité linguistique aux immigrants éventuels, ainsi que la prise en charge des mesures d'accompagnement pour les nouveaux-venus. De ce fait, bien qu'il faille au Québec encore une vingtaine d'années pour négocier le plein transfert des responsabilités – et des fonds – en matière de services d'accueil et d'accompagnement destinés aux nouveaux arrivants, la mise sur pied du ministère provincial de l'immigration présage déjà une décennie de pourparlers conséquents.

Une fois créée, cette institution se charge de négocier des ententes avec les autorités fédérales pour faire valoir ces objectifs et «progressivement occuper un champ de compétences dans le domaine de l'accueil des nouveaux venus»²¹. La première de cette trilogie d'accords, Lang-Cloutier, émerge en 1971, lorsque Otto Lang, alors Ministre de Main-d'œuvre et de l'Immigration, et François Cloutier, Ministre québécois de l'Immigration, signent le premier protocole fédéral-provincial en matière d'immigration – le premier chapitre d'une nouvelle ère de relations intergouvernementales²². Cette entente est suivie en 1975 par Andras-Bienvenue et, sous la demande vigoureuse du nouveau Parti Québécois, par une délégation de pouvoirs plus étendue sous Couture-Cullen le 20 février 1978, intitulée *Entente 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*²³. L'entente Couture-Cullen entre Ottawa et le gouvernement du Québec constitue donc le troisième arrangement formel institué en complément des directives-cadres de la Constitution canadienne dans cette province, bien que les deux premiers ne figurent aujourd'hui que dans les archives des mémoires académiques. Alors que Lang-Cloutier permet la présence et la voix de représentants québécois dans les bureaux canadiens à l'étranger, par Andras-Bienvenue le Québec acquiert un rôle de «conseiller» dans la sélection auprès des instances fédérales par l'intermédiaire d'entrevues et de recommandations

²¹ P. ANCTIL, préc., note 1, p. 46

²² Robert A. VINEBERG, «Overview of Provincial Relations in Immigration and Integration» dans (dir.), *Immigrant Integration and Canadian Federalism: Exploring the Issues*, 2011

²³ F. HAWKINS, préc., note 16, p. 395

aux agents de visa. Dans les faits, cet arrangement procure à la province une occasion progressive de s'affirmer:

«The agreement gave Quebec's overseas immigration officers more, though not final, authority in the selection process and established a joint federal-provincial committee for exchange of information, consultation on immigrant settlement, and interpretation and implementation of the agreement itself».²⁴

Couture-Cullen scelle alors formellement la sélection conjointe de résidents temporaires et permanents au Québec et décrète la collaboration des deux paliers gouvernementaux en matière d'immigration et de démographie. Cette entente mandate également la juridiction provinciale d'une participation dans les services d'accueil et d'intégration et lui assure cinq pourcent de plus d'admissions que sa part proportionnelle de la population canadienne, ce, à la lumière de la brusque et drastique chute de son taux de natalité²⁵.

Au Québec, la pertinence d'établir des objectifs concrets quant au nombre d'immigrants francophones devient rapidement un enjeu prioritaire de la plateforme politique provinciale – une carte à jouer dont les deux paliers sont manifestement conscients.

«Les déclarations des représentants fédéraux à cette époque démontrent que les parties comprenaient très bien la portée que le pouvoir de sélectionner des immigrants avait sur la situation démographique du Québec. Si la politique d'immigration fédérale n'avait pas d'objectifs démographiques explicites, cela n'empêcha pas le Québec de définir les siens.»²⁶

Puis, la naissance et la victoire du Parti Québécois de René Lévesque en 1976 jouent un rôle tout aussi déterminant dans la mise en place de cette nouvelle approche, en dirigeant les nouveaux arrivants vers les institutions francophones. Les clauses de la Loi 101 ou *Charte de la langue française*, adoptée en 1977, s'adressent en grande partie aux nouveaux arrivants et aux générations qui leur succéderont, en leur imposant le français comme langue obligatoire d'instruction²⁷. Au moment de son adoption, cette condition d'intégration constitue plutôt une mesure «secondaire» de gestion de la présence étrangère sur son territoire : à défaut d'avoir le monopole sur la sélection des immigrants, le Québec acquiert alors indirectement un plus grand contrôle de son accueil. Cette mesure continue d'ailleurs à jouer un rôle d'avant-scène dans

²⁴ Id.

²⁵ Id.

²⁶ Commissariat aux langues officielles, préc., note 14, p. 14

²⁷ *Charte de la langue française*, L.R.Q. 1977, c. C-11., art. n° 72-73

l'évolution de la langue d'usage au Québec, car elle contribue autant aux chances d'assimilation qu'elle augmente le poids démographique des francophones à long terme.

L'appropriation de l'immigration comme champ de compétences provincial s'inscrit donc dans un ensemble de mesures et d'initiatives entreprises en *réaction* à la menace linguistique, socioculturelle et économique que la population et le gouvernement québécois perçoivent de la part de la majorité anglophone canadienne. Cette période est caractérisée par une prise de conscience du caractère démographique «diluant» d'une politique exclusivement fédérale dans ce domaine législatif, ainsi que de l'incidence déterminante que pourrait avoir une politique de recrutement et d'intégration d'immigrants québécoise sur la survie et l'épanouissement de sa collectivité. L'appréciation de ces facteurs coïncide aussi dans le temps avec l'essor d'un Québec plus vigoureux dans sa visée comme dans ses démarches. À travers Lang-Cloutier, Andras-Bienvenue et Couture-Cullen, les deux ordres du gouvernement instaurent un climat de «coopération qui [...] traduit une reconnaissance tacite de l'idée que dans certains cas, il est à la fois légitime et possible d'utiliser l'immigration pour favoriser l'épanouissement linguistique.»²⁸ Dans les faits, le chemin vers cette coopération sera semé encore d'années d'embûches, et c'est l'émergence d'un autre objectif conjoint qui fournira la dernière pièce du mécanisme. En effet, en parallèle à ces négociations de pouvoir, une nouvelle fonction économique de l'immigration germe déjà à l'horizon.

2. Vers des objectifs économiques

Dans ce contexte de perspectives changeantes, le gouvernement fédéral œuvre dans les années 60 et 70 à rendre la destination du Canada plus attrayante pour des ressortissants étrangers sur la base d'un système objectif, ouvert et économiquement prometteur. Les modifications de la *Loi sur l'immigration* de 1967 introduisent le nouveau système de points d'appréciation mentionné ci-haut et définissent trois objectifs stratégiques principaux :

- 1) Faciliter la réunion au Canada des citoyens canadiens et résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger;
- 2) Remplir, envers les réfugiés, les obligations imposées au Canada par le droit international et continuer à faire honneur à la tradition humanitaire du pays;

²⁸ Commissariat aux langues officielles, préc., note 14, p. 14

- 3) Stimuler le développement d'une économie florissante et concourir à assurer la prospérité de toutes les régions du pays.²⁹

Cette révision systémique non seulement codifie les dispositions réglementaires de 1962 éliminant toute discrimination fondée sur la race, la religion et la nationalité – et suscitant ainsi l'avènement d'un multiculturalisme grandissant, mais signale également un nouveau positionnement de la politique canadienne face au rôle et à l'apport potentiel de l'immigration. En effet, «depuis 1966, avec la fusion du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et du ministère de la Main-d'oeuvre qui créa le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, le niveau d'immigration et la composition des cohortes sont liés aux besoins du marché du travail»³⁰. La catégorie de l'immigration économique voit désormais le jour et inclut les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires, où les candidats admis sont sélectionnés sur la base de leur adaptabilité et de leur présumée contribution à la prospérité économique du pays.

Puis, en 1976 le gouvernement Trudeau rédige une nouvelle *Loi sur l'immigration*³¹. Entrée en vigueur le 10 avril 1978, elle donne le ton au dialogue intergouvernemental subséquent pour gérer le recrutement et l'admission de ressortissants étrangers. En plus d'inclure, pour la première fois en droit canadien, des modalités formelles incorporant l'engagement de la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951 (telle que modifiée par le Protocole de New-York de 1967) que le Canada signe en 1969³², elle renforce le recours à la consultation des provinces pour la planification du nombre annuel d'admissions, codifie la possibilité de créer des ententes d'immigration avec celles-ci et établit des directives précises pour la catégorie des immigrants indépendants. À travers cette refonte des objectifs et procédures de l'immigration, le gouvernement fédéral se crée à la fois une nouvelle image à l'échelle internationale et fournit un cadre plus souple de collaboration dans ses relations politiques à l'interne.

Ironiquement, les années qui suivront seront plus caractérisées par une lutte à la corde entre les deux gouvernements qu'un climat de coopération, mais c'est justement les ententes et les actes des années 1970 qui fourniront la base et l'encadrement juridique pour l'arbitrage de leurs différends, et qui aboutiront, en 1991, à l'*Accord Canada-Québec*.

²⁹ Id., p. 9

³⁰ Id.

³¹ *Loi sur l'immigration*, SC 1976-77, c. 52

³² *Régime canadien de protection des réfugiés au Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2008, p. 1

3. Les années 1980

Les années suivantes mettent de l'huile sur le feu pour les deux parties : en plus du premier référendum de souveraineté au Québec en 1980, la scène politique canadienne tient une série controversée de manœuvres multilatérales et unilatérales constitutionnelles, un Renvoi à la Cour Suprême établissant une convention constitutionnelle qui exige de consulter les provinces en vue d'amendements et enfin le rapatriement de la Constitution. Ce dernier événement ouvre une autre plaie durable dans la conscience québécoise en raison de la «nuit des Longs Couteaux» du 4 novembre 1981, durant laquelle le consentement de neuf premiers ministres provinciaux, à l'insu de René Lévesque, est obtenu. La tradition de longue date de méfiance intergouvernementale est ainsi renforcée, et le Québec perçoit l'imposition consécutive de l'*Acte constitutionnel de 1982*, avec son annexion constitutive de la *Charte canadienne des droits et libertés*, comme l'officialisation non seulement de la souveraineté constitutionnelle canadienne, mais aussi de l'hostilité entre les deux paliers gouvernementaux. En d'autres termes, il y voit la preuve d'une tendance oppressive et persistante en politique fédérale d'outrepasser le Québec dans des initiatives nationales majeures et ainsi de nier la doctrine des «deux peuples fondateurs» dont le Canada se targue en d'autres circonstances. Comme le note amèrement Lévesque sur les ondes de CBC le 5 novembre 1981, «in rejecting the new deal, Quebec now stands alone against the combined weight of English Canada»³³.

Pendant ce temps, les vagues d'immigration continuent à monter, et la poussée des flux migratoires de réfugiés s'étend sur tous les pays occidentaux. Au Canada, des amnisties procédurales d'immigration avaient déjà été accordées en période de débordement bureaucratique auparavant, créant un précédent pour l'attrait du pays aux demandeurs d'asile. Puis, en 1985, une décision majeure de la Cour Suprême – la première appliquant la *Charte canadienne des droits et libertés* dans ce domaine – laisse présager des conséquences théoriques et pratiques de grande portée pour le traitement de dossiers de réfugiés au Canada.

³³ «Charting the Future: Canada's New Constitution» *CBC Archives* (November 5, 1981), en ligne: CBC Archives <<http://archives.cbc.ca/politics/constitution/topics/1092-6045/>>, consulté le 20 juin 2011

4. Des pressions administratives : *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*³⁴

Le 4 avril 1985, la Cour Suprême du Canada prononce un jugement qui, pour la première fois, octroie des droits constitutionnels aux requérants de statut de réfugié présents sur le sol canadien. Les appelants, dans un ensemble consolidé de sept affaires, contestent les mécanismes procéduraux pour la reconnaissance du statut de réfugié tels qu'ils sont définis dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, affirmant qu'ils empiètent sur leurs droits sous l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*³⁵ ou l'article 2(e)³⁶ équivalente de la *Déclaration canadienne des droits*. La lacune juridique dénoncée est celle du pouvoir des autorités frontalières canadiennes de rejeter la revendication de statut de réfugié sans fournir d'audience au demandeur d'asile. Dans une décision unanime en faveur des appelants, la Cour conclut que malgré leur statut d'«étranger», Singh et les autres appelants ont le droit d'ester en justice, qu'ils ont plein droit à la protection de la *Charte* en vertu de l'application de l'article 7 à «Chacun», et que la clause contestée de la *Loi sur l'Immigration* porte effectivement atteinte à leurs droits sous l'article 7 pour cause de défauts administratifs dans le traitement de leur demande d'asile. Plus concrètement, l'article 71(1) de la Loi n'offre pas de «possibilité suffisante» à la personne revendiquant le statut de réfugié «d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver»³⁷; de ce fait, le manque d'information et de recours en appel pour le requérant constitue un déni de justice fondamentale, rendant l'article inopérant en vertu de son incompatibilité avec la Constitution.

En circonscrivant ainsi le pouvoir discrétionnaire des agents douaniers et en affirmant un droit à une audience d'appel pour le requérant, le jugement *Singh* impose un fardeau administratif dispendieux sur le système d'immigration – un contre-argument d'ailleurs présenté et rejeté en

³⁴ *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177

³⁵ *Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982 [annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.-U.)]*, 1982, art. °7 : «Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale».

³⁶ *Déclaration canadienne des droits*, L.C. 1960 c. 44, art. °2 : « Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la Déclaration canadienne des droits, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme : [...]

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations».

³⁷ *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, préc., note 34, par. 60

Cour par la Juge Wilson lorsque pesé contre une violation de droits.³⁸ L'impact bureaucratique s'avère effectivement considérable pour le dispositif administratif et les ressources de l'époque. La décision aboutit en la création d'un nouvel organisme, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada qui, depuis, traite l'arriéré de procès en attente s'étant formé au fil des mois et années. Le caractère onéreux de ces développements consiste en une couche additionnelle de friction entre les deux paliers gouvernementaux, alors que les représentants politiques luttent pour trouver des solutions afin d'assumer l'admission et l'intégration d'un nombre sans cesse grandissant de nouveaux arrivants – réfugiés, travailleurs qualifiés, gens d'affaires en visite ou en cours d'établissement, ainsi que les requérants de la catégorie «familiale».

La même année, une conférence fédérale-provinciale à Winnipeg sur le multiculturalisme fournit la base de l'approche québécoise sur la question pour la prochaine décennie. Gérald Godin, ancien ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration, affirme: «Quebec's policy towards cultural minorities envisaged the development of a cultural pluralism in which there would be a rapprochement between these minorities and the francophone majority in a French setting»³⁹. Le Québec se décide ainsi à demander le statut de «société distincte»⁴⁰ et ce faisant, va directement à l'encontre du dédain passé de Trudeau pour les traitements de faveur. Le Québec réaffirme ne jamais se résigner à devenir «just another hyphenated group among dozens of others»⁴¹. Ainsi, dans un nouvel effort de sauvegarde et de mise en valeur de son individualité, le gouvernement énonce les quatre principes suivants, résumant l'attitude du Québec à l'égard de l'immigration et projetant déjà la toile de fond pour les pourparlers de *l'Accord Canada-Québec* de 1991 :

«Premièrement, le Québec est une société distincte au sein du Canada; deuxièmement, bien qu'il y ait une majorité francophone à l'intérieur du Québec, cette dernière est à risque puisqu'elle constitue une minorité au sein du Canada et de l'Amérique du Nord; troisièmement, le Québec est une société pluraliste qui reconnaît et est enrichie par la

³⁸ Id., par. 70

³⁹ F. HAWKINS, préc., note 16, p. 397

⁴⁰ Id.

⁴¹ Daniel STOFFMAN, *Who Gets In: What's Wrong with Canada's Immigration Program, and How to Fix It*, Toronto, Macfarlane Walter & Ross, 2002, p.127

présence de minorités culturelles; et quatrièmement, le Québec attribue une grande importance à l'égalité dans les affaires humaines.»⁴²

La protection du caractère francophone de la société d'accueil constitue explicitement la fondation sur laquelle toutes politiques subséquentes d'immigration et de multiculturalisme sont érigées. Le Québec met ainsi l'accent sur sa position vis-à-vis de la menace anglophone qui, soupçonne-t-il, erre en permanence dans les projets politiques fédéraux. Pour l'affronter, il réclame une compétence juridictionnelle qu'il reconnaît alors de plus en plus comme arme ou remède, et revendique un champ d'action encore plus étendu en la matière. Ce faisant, il vise un accueil et une assimilation exclusivement québécois, où l'appartenance plus large au Canada et à l'Amérique du Nord ne forment que des faits géographiques sans portée. À défaut d'obtenir une souveraineté formelle, l'objectif devient d'exercer autant d'influence qu'il soit politiquement et socialement admissible de faire pour que la décentralisation équivaille *de facto* à une autonomie.

Dans une série de décisions proactives des années 1980, le Québec fait pression sur le gouvernement fédéral de Brian Mulroney, au moyen de l'évocation répétée de la saga constitutionnelle qui l'avait honteusement écarté à peine quelques années auparavant. L'*Accord du lac Meech* de 1987 émerge de cet élan, un effort de réforme constitutionnelle visant à apaiser et à inclure le Québec dans les signataires de l'*Acte de Constitution de 1982*. L'aspect le plus important de ce projet pour la province est la reconnaissance formelle du caractère distinct du Québec au sein de la fédération canadienne – un témoignage au modèle asymétrique du fédéralisme recherché. En ce qui concerne l'immigration, l'*Accord du lac Meech* compte sanctionner l'engagement susmentionné stipulant que le Québec reçoive un pourcentage du nombre total d'immigrants admis au pays égal à sa part de la population canadienne, avec le droit d'excéder ce nombre par cinq pourcent pour des raisons démographiques.⁴³ Malgré l'échec de la ratification du *Lac Meech*, cette clause est plus tard enchâssée dans l'*Accord Canada-Québec* de 1991, dont l'entrée en vigueur abroge l'application de Couture-Cullen. Cet Accord

⁴² «First, that Quebec is a distinct society within Canada; second, that while there is a francophone majority within Quebec, it is at risk because it is a minority within Canada and North America; third, that Quebec is a pluralistic society which recognizes and is enriched by the presence of cultural minorities; and fourth, that Quebec attaches great importance to the principle of equality in human affairs», Id.

⁴³ *Immigration: The Canada-Quebec Accord*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1991, révisé 1998, s.B.

demeure d'ailleurs, dans l'histoire du Canada, l'entente intergouvernementale la plus exhaustive à ce jour.⁴⁴

5. L'Accord Canada-Québec de 1991

La cohérence et la continuité du discours québécois à l'égard de l'immigration se manifestent en 1990 par la publication d'*Au Québec, pour bâtir ensemble*, ou *Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*. Ce document étale les quatre objectifs fixés – et inchangés depuis – guidant la politique de l'État dans cette sphère d'intervention : l'enjeu ou redressement démographique, l'enjeu ou la prospérité économique, la pérennité du fait français et l'ouverture sur le monde. Comme le détaille Pierre Anctil dans «Défi et gestion de l'immigration internationale au Québec»,

Dans le volet immigration à proprement parler, le Québec [vise] à augmenter la proportion de l'immigration francophone, à maximiser les retombées économiques du mouvement migratoire, à soutenir la réunification familiale, à mieux gérer le traitement des réfugiés et à ajuster le flux migratoire en fonction des besoins ainsi que de la capacité d'accueil de la société québécoise.⁴⁵

Dans l'introduction de la publication gouvernementale, le Premier Ministre Robert Bourassa s'adresse à ses concitoyens comme au gouvernement fédéral en lançant un appel à un plus important transfert de prérogatives. «Dans le cadre constitutionnel actuel, évoque-t-il, nous ne possédons pas tous les pouvoirs nécessaires pour atteindre seuls les objectifs du présent énoncé. C'est la raison pour laquelle nous cherchons à élargir nos compétences afin d'accroître non seulement notre capacité d'action, mais également l'efficacité de nos interventions»⁴⁶.

Sur la base de cet *Énoncé*, l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* du 5 février 1991, également appelé accord McDougall-Gagnon-

⁴⁴ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, 1991, Préambule : «*CONSIDÉRANT* la volonté du Gouvernement du Canada et du Gouvernement du Québec de conclure une nouvelle entente, inspirée de l'Entente Couture-Cullen, pour fournir au Québec de nouveaux moyens de préserver son poids démographique au sein du Canada, et d'assurer dans la province une intégration des immigrants respectueuse du caractère distinct de la société québécoise».

⁴⁵ P. ANCTIL, préc., note 1, p. 47

⁴⁶ *Énoncé de politique*, préc., note 17, p. 1

Tremblay, est négocié entre les deux parties et entre en vigueur le 1^{er} avril 1991⁴⁷. Il officialise la compétence du Québec à poursuivre une politique d’immigration suivant ses propres objectifs, incluant les critères de sélection, les procédures d’accueil et les mesures d’intégration (art. 4). Il confirme également que la province peut excéder sa part proportionnelle d’admissions de cinq pour cent pour des raisons démographiques (art.6-7), et l’engage à assumer sa part de responsabilité d’accueil humanitaire en procurant ce dernier à un nombre proportionnel à sa population de demandeurs d’asile (art. 8). Les dispositions générales en ce qui a trait à la sélection et l’admission de ressortissants étrangers accordent au Québec la compétence exclusive de critères pour la catégorie économique, tandis que la détermination des catégories des réfugiés et de la réunification familiale (mis à part les parents-aidés, qui demeure une juridiction partagée), la vérification de l’admissibilité de toutes les catégories susmentionnées et l’octroi du droit d’établissement reviennent au Canada (art.12-20). Puis, dans la section III, *Accueil et intégration*, «Le Canada s’engage à se retirer des services d’accueil et d’intégration linguistique et culturelle qui seront offerts par le Québec aux résidents permanents présents dans cette province» (art. 24), tout comme il se retire des services spécialisés d’intégration économique (art. 25), moyennant une juste compensation pour que la province assume ces mêmes services à l’interne (art 26-27). Plus particulièrement, cette obligation de retrait et de compensation concerne les services suivants:

- Programme d’aide à l’adaptation (P.A.A.)
- Programme d’établissement et d’adaptation des immigrants, y compris les clubs de placement (P.E.A.I)
- Programme d’accueil des réfugiés (P.A.R)
- Programme de cours de langue au Canada (établissement) (P.C.L.I.)
- Programme des achats directs de cours et allocations de formation pour la formation linguistique (P.N.F.E)
- Les parties du programme de participation civique et communautaire visant l’intégration des immigrants (P.P.C.C.)
- Le Centre d’emploi du Canada – Conseils et Placements des immigrants et certains services offerts aux immigrants dans les CEC en région de même que l’accueil dans les aéroports des réfugiés sélectionnés à l’étranger.⁴⁸

L’ampleur de ces modalités consolide le rôle du Québec dans la formulation, la coordination et la mise en œuvre des politiques et programmes d’immigration, et ce faisant couronne les efforts

⁴⁷ *Accord Canada-Québec*, préc., note 44

⁴⁸ *Id.*, Annexe B, art. n° 1

provinciaux de s'approprier ce champ de compétence. En effet, tandis que les termes contractuels du rapport intergouvernemental avaient prévu un partage de responsabilité dans ce domaine, l'histoire politique de l'immigration démontre une série tumultueuse de tentatives pour déséquilibrer cette répartition. Rappelons que selon l'arrangement tacite régissant les relations intergouvernementales dans ce domaine jusqu'aux années 1960, Ottawa établissait des teneurs cibles en consultation avec les provinces, procédait à la sélection des candidats à destination de l'ensemble du Canada, vérifiait l'état de santé et le casier judiciaire des requérants et maintenait la charge pour l'assistance linguistique. Pendant ce temps, les provinces s'occupaient des études de marché et projections démographiques pour diriger adéquatement la distribution géographique des établissements annuels à travers le pays. Pourtant, le processus ultérieur de négociation et finalement l'*Accord Canada-Québec* concèdent au Québec la possibilité et la responsabilité de recruter les candidats à l'étranger selon sa propre version du système de points d'appréciation⁴⁹, d'établir ses objectifs annuels d'admissions au sein d'une marge de manœuvre selon ses propres besoins à l'interne, et de recevoir des fonds compensatoires du gouvernement fédéral pour la prestation de services linguistiques et professionnels d'accueil et d'intégration. En somme, la sélection et l'intégration des entrées internationales reviennent dorénavant principalement au Québec, tandis que leur admissibilité⁵⁰ relève du palier fédéral. En pratique, le Canada délègue donc effectivement une majeure partie de sa souveraineté de contrôle aux frontières à une de ses provinces – un pouvoir que le Québec protège fermement depuis plus de vingt ans maintenant. En effet, la nouvelle loi fédérale sur l'immigration, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés de 2002*, inclut à présent, en Annexe 1, la *Loi sur l'immigration au Québec*, stipulant justement que le gouvernement provincial assume la responsabilité pour les modalités de sélection et d'accueil – sous réserve de conformité avec les règlements et procédures fédéraux concernant la santé et le statut judiciaire des requérants – qu'Ottawa prend en charge ailleurs au pays. La justification pour cette unicité réside, d'abord et avant tout, dans les fondements démo-linguistiques du projet québécois. «La sélection des ressortissants étrangers souhaitant s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire», affirme-t-elle, «se fait dans le cadre de la politique

⁴⁹ Le Québec accorde plus de points pour la connaissance de la langue française et évalue certaines professions différemment, tout en diminuant le seuil final selon lequel que la demande d'immigration est jugée recevable.

⁵⁰ La réglementation canadienne quant à l'admissibilité d'un ressortissant étranger comporte notamment des critères d'interdiction de territoire relatifs à la santé, à la sécurité de l'État et à la criminalité. La procédure de contrôle et l'établissement de cette admissibilité appartiennent aux autorités fédérales.

gouvernementale relative aux immigrants et aux ressortissants étrangers. Cette sélection a notamment pour objet de:

- a) contribuer à l'enrichissement du patrimoine socioculturel du Québec, à la stimulation du développement de son économie et à la poursuite de ses objectifs démographiques;»

Puis, elle atteste des autres aspirations de la politique migratoire, dont la réunification familiale, les obligations humanitaires, la prospérité économique et la gestion des séjours temporaires :

- b) «faciliter la réunion au Québec des citoyens canadiens et résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger;
- c) permettre au Québec d'assumer sa part de responsabilités dans l'accueil des réfugiés et d'autres personnes qui se trouvent dans des situations particulières de détresse;
- d) favoriser, parmi les ressortissants étrangers qui en font la demande, la venue de ceux qui pourront s'intégrer avec succès au Québec;
- e) faciliter les conditions du séjour au Québec des ressortissants étrangers qui désirent étudier, travailler temporairement ou recevoir un traitement médical, compte tenu des raisons de leur venue et des capacités d'accueil du Québec.»⁵¹

Sur le plan mobilisateur, au cours des dernières décennies, la clarté et la constance de l'intention politique dans ce domaine, ainsi que l'effort de transparence manifesté par leur régulière publication, font beaucoup pour amener la compréhension et l'adhérence de la population à ces aspirations.

Par ailleurs, tel que soutient Pierre Anctil, de par sa propre histoire et contexte géopolitique, le discours québécois accorde autant la possibilité que la légitimité d'une adhésion à plusieurs facettes identitaires. Ainsi, bien que le Québec aussi connaisse, comme d'autres sociétés d'accueil, des défis d'harmonisation, d'acceptation et de partage parmi les communautés qui le composent, un ralliement nationaliste ou puriste n'a jamais pu y prendre réelle forme⁵². Par conséquent, ces tensions ne se transforment généralement pas en rebuffade, mais tournent plutôt autour d'efforts d'une meilleure intégration. Qui plus est, la faveur de la conscience populaire est due aussi à une pratique imposée par la loi : une consultation publique a lieu tous les trois ans en commission parlementaire à Québec, servant à établir des cibles précises pour l'admission annuelle de nouveaux venus. «La société québécoise s'évite ainsi,» explique Anctil, «au moins au niveau discursif public, quand les nouveaux citoyens viennent prendre la place qui leur avait

⁵¹ *Loi sur l'Immigration au Québec*, L.R.Q., c. I-0.2., Section II, art. n° 3

⁵² P. ANCTIL, préc., note 1, p. 47

été réservée quelques mois ou quelques années auparavant dans les structures socio-économiques en place, des soubresauts d'opinion démobilisateurs»⁵³.

Depuis l'émergence de leadership dans les années 1960 et 1970, l'immigration internationale devient donc progressivement un facteur indissociable du développement de la société moderne, francophone et pluraliste québécoise. «Indissolublement considérée comme un des facteurs principaux influant sur la survie de la langue française au Québec»⁵⁴, la priorisation d'une immigration francophone s'ajoute à d'autres initiatives concrètes d'intégration à la communauté. Une fois cette prise de conscience ancrée dans la poursuite de l'épanouissement économique et culturel de la province, c'est aux défis de cette intégration que se consacrent les trente dernières années. Parmi ces projets se trouvent la mise sur pied de services d'accueil, les Centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI), les classes d'accueil en milieu scolaire et une série d'actions et de programmes visant à encourager des relations intercommunautaires harmonieuses tout en suscitant l'adhésion et la pleine participation des immigrants à la collectivité québécoise.

Cette prise en charge du recrutement actif et l'implication dans l'intégration des immigrants témoigne effectivement de la gravité des préoccupations démo-linguistiques du Québec – des préoccupations jusqu'alors entreprises tout de même *par rapport* aux projets fédéraux. En d'autres mots, pendant les premières décennies de cette appropriation, la vision québécoise des objectifs de l'immigration se fait en parallèle et en réaction aux initiatives d'Ottawa. Petit à petit, cependant, le gouvernement québécois constate le déclin imminent de sa propre population⁵⁵ et, en plus de son éternelle sensibilité à ce que cette baisse implique pour sa survie tant politique que culturelle, se trouve graduellement en prises – comme la plupart de pays développés, d'ailleurs - avec la préoccupation pressante du manque de relève au sein de sa propre économie. Le redressement démographique figure donc aussi, depuis 1990, parmi ses propres ambitions, au sein desquelles «l'immigration constitue un levier stratégique que le Gouvernement entend utiliser pour :

⁵³ Id. , p. 48

⁵⁴ Id., p. 45

⁵⁵ *De solides assises pour le 21e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*, Ottawa, 1998; Projet RUC-CSQ, *La situation en emploi des personnes immigrantes au Québec*, Montréal, 2007, en ligne: <<http://cbcsq.qc.net/sites/1679/documents/societe/D11855.pdf>> (site consulté le 10 février 2012)

- retarder le déclin démographique et même l'éviter en donnant le temps nécessaire au redressement de la natalité;
- accroître le nombre de jeunes adultes afin de diminuer les écarts trop aigus dans la structure d'âge d'une population vieillissante
- contribuer au maintien du poids démographique du Québec au sein du Canada. »⁵⁶

Qui plus est, dans cette optique, l'enjeu démographique devient rapidement et étroitement lié à l'enjeu économique⁵⁷ – un discours abondamment présent dans les débats politiques, économiques et sociologiques à l'échelle provinciale, nationale et internationale. Le déclin de la population en âge de travailler dès 2013, le ralentissement de la croissance économique et la diminution du niveau de vie, une vaste pénurie de main-d'œuvre et de relève entrepreneuriale, les pressions sur les finances publiques – tout ceci advient dans un contexte de croissance globale de l'économie, dans lequel ces problématiques accusent une population insuffisamment grande pour combler les besoins du marché. De plus, le vieillissement général et imminent constitue d'autant plus une alarme retentissante d'urgence, puisqu'il génère des besoins particulièrement aigus d'employés dans certains secteurs (tels les soins de la santé) alors qu'il annonce simultanément de nombreux départs à la retraite. C'est pourquoi, ne cesse de souligner la recherche académique comme le discours des autorités, « l'immigration joue, en ce sens, un rôle crucial par l'apport de travailleurs qui prendront la relève, et ce, d'autant plus si ces derniers bénéficient de compétences recherchées ou complémentaires à ceux déjà en place.»⁵⁸

Depuis *Au Québec, pour bâtir ensemble*, donc, le discours officiel ne prône plus seulement l'autonomie de sélection et d'intégration *vis-à-vis* du projet fédéral, mais révèle également une appréciation intrinsèque du besoin de l'afflux migratoire pour des raisons économiques à moyen et à long terme.

Les éléments de prospective — entre autres le vieillissement prononcé de la structure d'âge des travailleurs, le ralentissement de la croissance de la population active et les besoins prévus de main-d'œuvre — rendent l'immigration encore plus précieuse pour assurer une prospérité accrue dans l'avenir. La présence de travailleurs jeunes et instruits et de gens d'affaires dynamiques constitue un atout précieux en faveur du maintien de la vitalité de l'économie québécoise.⁵⁹

⁵⁶ *Énoncé de politique*, préc., note 17, p.9

⁵⁷ *Projet RUC-CSQ*, préc., note 55, p.13

⁵⁸ *Id.*, p. 15

⁵⁹ *Id.*, p. 11.

Afin de concrétiser la contribution de l'immigration à la prospérité économique envisagée, y liton, l'espoir repose sur une sélection efficace des nouveaux arrivants, en se fondant sur une connaissance adéquate et à jour des besoins sectoriels et régionaux du marché du travail⁶⁰. Plus concrètement, le mode de recrutement privilégié depuis la fin des années 1970 consiste en une grille de sélection assortie d'entrevues directes, et bien que cette dernière subisse régulièrement des modifications, favorise classiquement les jeunes diplômés universitaires qui ont au préalable une connaissance du français.

En somme, bien que la politique volontariste de recours à l'immigration soit adoptée par l'ensemble des pays développés en baisse démographique, la particularité de la situation québécoise consiste en l'étendue de la juridiction provinciale dans la sélection des entrées internationales. Cette juridiction est initialement revendiquée dans une démarche de préservation de la communauté francophone et n'acquiert donc que depuis peu une dimension économique de grande envergure – préoccupation cruciale et aujourd'hui partagée avec bien d'autres provinces et pays de l'Occident.

En conclusion, depuis l'établissement d'un ministère provincial de l'immigration en 1968 et jusqu'à l'*Accord Canada-Québec* de 1991, les relations intergouvernementales sur l'immigration connaissent un transfert graduel des pouvoirs de sélection et d'intégration du palier central au Québec. Celui-ci a été accentué par les développements tendus des années 1970 et 1980. Avec son fondement constitutionnel de responsabilité conjointe et ses enjeux pour une province de plus en plus éclipsée par la croissance de son voisinage anglophone, l'immigration fournit un terrain prometteur de négociation, une fois que les deux parties reconnaissent la valeur politique de l'expédient démographique. Tel qu'indique le Mot de la Ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration Monique Gagnon-Tremblay dans l'Énoncé de politique de 1990, «Depuis quelques années, le Québec a pris davantage conscience du phénomène et de l'apport potentiel de l'immigration à son développement comme société distincte»⁶¹. Qui plus est, tandis que l'ensemble des provinces anglophones canadiennes s'allie paisiblement aux objectifs et démarches définis par le gouvernement fédéral, l'enjeu de sa fragilité linguistique et

⁶⁰ *Énoncé de politique, préc.*, note 17, p. 11

⁶¹ *Id.*, p. 11

socioculturelle pousse le Québec à s'imposer en égal dans la détermination et la gestion de sa démographie.

«Ces leviers législatifs et administratifs comptent parmi les plus vastes qu'un gouvernement régional se soit donnés, cela autant en Amérique qu'en Europe. Ils englobent aujourd'hui un train de mesures très diversifiées que le Québec gère sur son territoire contre une compensation financière annuelle de la part du trésor fédéral. La relative autonomie québécoise dans le domaine de l'immigration constitue donc, dans un certain sens, une anomalie à l'échelle canadienne, où la plupart des provinces anglophones se sont contentées de laisser Ottawa agir à sa guise en cette matière.»⁶²

Malgré l'affirmation formelle de la primauté fédérale en la matière, la nature partagée des politiques en matière d'immigration représente une occasion de minimiser la vulnérabilité en maximisant le contrôle non seulement sur les opérations internes de la province, mais aussi son accès. De l'*Accord Couture-Cullen* de 1978, aux efforts du *lac Meech* et jusqu'à l'*Accord Canada-Québec* de 1991, ces négociations permettent d'«[avaliser] et [systématiser] les pratiques existantes, et [accorder] au ministère québécois chargé de l'immigration un rayon d'action considérable en accord avec les attentes de la majorité francophone»⁶³. En plus de renforcer la compétence de diriger les règlements et procédures en ce qui a trait aux immigrants indépendants de la catégorie économique⁶⁴, ainsi que la responsabilité de leur réception et des procédures d'intégration, le Québec acquiert par ce dernier accord l'autorité de sélection pour d'autres catégories de ressortissants, dont des réfugiés se trouvant à l'étranger et des demandes traitées pour des considérations humanitaires ou d'intérêt public. Durant les vingt dernières années, le Québec s'emploie donc à la fois à augmenter son poids démo-linguistique au sein du Canada et à optimiser les perspectives de la relève et la prospérité. Cherchant à augmenter ses bénéfices tout en minimisant ses coûts, il joue la part proportionnelle de cette sélection contre les admissions qui lui sont imposées par des considérations d'ordre éthique ou des obligations d'ordre intergouvernemental. Ainsi, depuis 2001 «les admissions découlant de la sélection québécoise comptent annuellement pour 65% ou plus du volume total d'admissions»⁶⁵. Ayant fixé en 2003 les chiffres à l'intérieur d'une fourchette allant de 40 000 à 45 000 nouveaux résidents permanents, puis les ayant progressivement augmentés jusqu'à atteindre entre 52 400 et

⁶² P. ANCTIL, préc., note 1, p. 46-47

⁶³ Id.

⁶⁴ Incluant les travailleurs qualifiés, les gens d'affaires (entrepreneurs, investisseurs et travailleurs autonomes, et autres immigrants économiques).

⁶⁵ Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 6

55 000 en 2011, les plans d'immigration dénotent une confiance certaine en les bienfaits de l'immigration comme vecteur de développement économique, et passent ici par la logique du nombre afin d'en tirer les profits. Les projections dévoilées par la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles pour 2012 comportent l'admission de 51 200 à 53 800 personnes immigrantes, ce qui correspond au niveau vraisemblablement atteint en 2011, selon le *Plan d'immigration du Québec pour l'année 2012*⁶⁶. Le communiqué de presse de Portail Québec publié le 1^{er} novembre 2011 à cet effet, intitulé «Pour une immigration qui contribue à l'essor du Québec», met plus particulièrement en relief trois éléments de cette visée, dont :

- Un objectif de 75% du total des admissions découlant de la sélection québécoise (comparativement à une moyenne de 72% de 2006 à 2010);
- Une proportion en hausse située entre 64% et 65% du volume global d'immigrants déclarant connaître le français au moment de leur admission (comparativement à une moyenne de 62% de 2006 à 2010);
- La part de l'immigration économique représentant 70% de l'ensemble des immigrants (comparativement à une moyenne de 65% de 2006 à 2010).⁶⁷

Cet accent sur l'autonomie relative du Québec vis-à-vis du Canada, la priorisation de francophones et l'importance de l'apport économique sont symptomatiques de l'approche d'ensemble de la politique d'immigration. Il n'est dès lors pas surprenant que la répartition des points dans la grille de sélection révèle ces mêmes convictions et projections du gouvernement provincial. Dans la section qui suit, nous expliquons le profil idéal du candidat à l'immigration au Canada et au Québec à partir de la distribution des points dans les catégories de la grille, tout en tentant d'en dériver les présuppositions théoriques.

⁶⁶ Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), *Plan d'immigration du Québec pour l'année 2012*, Québec, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 2011.

⁶⁷ Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Fil de presse: Pour une immigration qui contribue à l'essor du Québec - la ministre Kathleen Weil présente le plan d'immigration pour 2012*, Québec, Portail Québec, 2011

CHAPITRE I.2 :

L'ÉVOLUTION DE LA GRILLE DE SÉLECTION AU CANADA ET AU QUÉBEC

1. À L'ÉCHELLE FÉDÉRALE

Dans le cadre des politiques explicites d'immigration, la grille de sélection selon laquelle les points sont alloués démontre les profils privilégiés au fil des décennies. Des stratégies économiques et démographiques concrétisées dans les réformes de 1967, 1976, 1986, 1993, 2002 et puis 2006-2008, ainsi que le récent *Plan d'action économique 2012* démontrent le va-et-vient exploratoire des politiques fédérales dans la priorisation de facteurs du marché de l'emploi vis-à-vis de ceux du capital humain. Ainsi, les premières tentatives de mettre sur pied des cadres de sélection prometteurs pour l'avenir du pays se focalisent sur des liens pragmatiques avec la société d'accueil, dont la pertinence de l'occupation et de la formation du candidat à l'immigration et la présence de liens familiaux au Canada. Puis, dans un effort de simplifier la procédure de sélection et de faire preuve de responsabilité au regard des attentes des nouveaux venus, en 2002 le gouvernement fédéral se détache définitivement des facteurs du marché de l'emploi et oriente ses critères vers le «capital humain» des requérants, favorisant intrinsèquement leurs éducation et connaissances linguistiques.

Pourtant, le résultat de ces efforts ne s'avère pas à la hauteur des intentions et espoirs y portés, et si une certaine simplification procédurale est ainsi atteinte, elle crée également un engorgement graduel du système d'admissions, où les délais de traitement grimpent de manière alarmante. De surcroît, les difficultés d'intégration auxquels font face les travailleurs qualifiés post-immigration dénotent les lacunes d'un système de sélection qui ne demande alors aucune contextualisation, conscience ou référence à la demande professionnelle dans l'économie d'accueil. Ce faisant, il court le risque de confronter un marché saturé ou simplement inexistant à un grand nombre de profils professionnels, malgré l'apparente désirabilité de leur candidature. De cette façon, en plus d'assouplir les exigences face à la pertinence des compétences au marché d'accueil en éliminant ce pointage de la grille d'admission, les changements de 2002 baissent effectivement le seuil probatoire dans l'établissement de ce qui est un profil «qualifié». Dans un certain sens, la validité de celui-ci est prise pour acquis dès lors qu'une preuve de l'étranger établit l'éducation et l'expérience du requérant, sans impliquer les institutions québécoises qui se dresseront

incontournablement entre les efforts et l'accomplissement de l'insertion professionnelle du candidat immigrant.

Dans les faits, en assouplissant les conditions de pertinence de compétences et en omettant toute référence à la reconnaissance de celles-ci par les institutions québécoises, le gouvernement reporte l'évaluation pragmatique des chances d'intégration à d'autres intervenants et à plus tard. Cet attermoisement et la déresponsabilisation qu'il implique lui coûteront d'ailleurs cher dans plusieurs cas, autant en ressources humaines que trésorières. En prétendant de vouloir ainsi éviter de donner de faux espoirs, il risque et finalement provoque par le fait-même un décalage entre les attentes d'intégration professionnelle et leur réalisation : des qualifications valorisées à l'étape de la sélection se voient narguées à l'étape de l'intégration, lorsque les institutions et employeurs auxquels font face les nouveaux arrivés en rejettent la pertinence. En fin de compte, c'est le système de sélection en amont de l'immigration qui s'avère à tous yeux trompeur. Que les réformes gouvernementales de 2002 soient défendables et de bonne foi, il n'en demeure pas moins que le renforcement de cette distinction entre la politique de sélection et le processus d'insertion, tenterons-nous d'argumenter, ne constitue en pratique qu'une bombe à retardement à l'interne.

À la lumière de ces nouvelles réflexions sur les défaillances de son système, le gouvernement fédéral applique depuis 2006 des efforts de rattrapage afin d'alléger le fardeau administratif et de mieux encadrer – tel qu'inspiré par les directives de 1967 et 1976 – l'afflux de l'offre avec une appréciation de la demande. Des initiatives législatives et réglementaires de redressement au niveau du système de sélection apparaissent au cours des dernières années, incluant un service d'information pour les procédures de reconnaissance de qualifications et divers détours administratifs via des programmes de sélection ponctuelle, la création et l'élargissement de la nomination de candidats par les provinces et la mise sur pied de processus accélérés d'immigration pour certaines catégories de résidents temporaires. En ce qui a trait au cadre théorique, la *Loi C-50*, ciblant toutes les candidatures reçues après le 27 février 2008, apporte également un retour aux sources du programme d'immigration économique canadien en imposant un critère éliminatoire d'expérience dans une des professions en demande sur le

marché canadien⁶⁸. Annuellement révisées, les plus récentes «instructions ministérielles» s'appliquent à toutes les demandes présentées après le 1^{er} juillet 2011 et se servent d'une nouvelle liste de 29 occupations tirées de la *Classification nationale des professions du Canada* pour établir la recevabilité initiale d'une application à titre de travailleur qualifié. Ces «instructions ministérielles» impliquent sans doute une reprise de conscience de l'importance de prévoir adéquatement les probabilités d'intégration professionnelle d'un requérant lors de l'étape de la sélection, ne serait-ce que par un pré-requis de pertinence professionnelle. Le *Plan d'action économique 2012*⁶⁹, repris plus loin dans ce chapitre, se montre plus audacieux encore dans cette démarche de rigueur en amont de l'immigration, notamment en ce qui a trait aux exigences de compétences langagières. Étant donné que cette sélection vise des fins économiques intimement liées aux objectifs démographiques, elle ne peut en effet pas se permettre de se contenter du seul accroissement de sa population dans l'opérationnalisation de ses visées.

1.1 Des facteurs du marché au capital humain

Tel que noté dans le chapitre précédent, dès 1967 le Canada met sur pied un processus de sélection explicite et délibérément non-discriminatoire, sur une base d'apport économique et en conformité avec les dispositions éthiques de la *Déclaration* des droits de 1960. Un maximum de 80 points est alors accordé aux requérants selon la répartition suivante : âge (10); éducation (20); habiletés linguistiques (10); demande dans le secteur d'activité professionnelle du candidat (15); préparation professionnelle spécifique (en d'autres mots, la quantité de formation ou d'éducation requise pour exercer une profession donnée) (10); et qualités personnelles (alors indéfinies et ainsi laissées à la discrétion de l'agent) (15)⁷⁰. Un facteur additionnel d'offre d'emploi donne alors 10 points boni à l'ensemble; et, reflétant le lien traditionnellement établi dans la législation canadienne entre les liens familiaux et les chances d'immigration, la présence de parenté immédiate au Canada peut encore octroyer de 35 à 50 points, clairement suffisants pour assurer la réussite d'une large part des candidatures, puisque les individus qui accumulent au moins 50 points deviennent éligibles pour l'obtention de la résidence permanente.

⁶⁸ La liste inclut les professions de la catégorie de genre de compétence 0 (postes de gestion), de niveau de compétence A (emplois professionnels) et de niveau de compétence B (emplois techniques et spécialisés)

⁶⁹ *Plan d'action économique du Canada 2012: Un système d'immigration économique efficace et souple*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, 2012.

⁷⁰ Edwina O'SHEA, «Missing the Point(s): The Declining Fortunes of Canada's Economic Immigration Program», (2009) *Transatlantic Academy Paper Series.*, p. 5

Puis, une plus vaste réforme migratoire sous Trudeau donne lieu à la susmentionnée *Loi sur l'Immigration de 1976* qui établit trois catégories séparées d'immigrants – familiale, humanitaire et «indépendante», où les candidatures sont soumises à un système de points. La distribution des points dans les nouveaux règlements, entrés en vigueur en 1978, baisse le critère de l'éducation à 12 points, avec un point pour chaque année complétée jusqu'à la graduation scolaire; augmente jusqu'à 15 points la pertinence et l'étendue de la «préparation professionnelle spécifique»; diminue l'évaluation subjective de qualités personnelles à 10 points; et accorde 8 points à l'expérience de travail⁷¹. Il est à noter ici que dans ces modèles initiaux, les perspectives d'embauche reflétant la formation spécifique et la demande du marché comprennent 40 des 90 points attribuables (excluant dans ce total les points pour les liens familiaux). Ces premières initiatives de recrutement explicite à l'international privilégient ainsi un profil de candidat avec expérience, des liens économiques et familiaux avec la société d'accueil et dont l'occupation est en demande sur le marché local. Érigée sur la base d'une visée économique délibérée, cette approche témoigne de la conscience déférente du gouvernement vis-à-vis des fluctuations du marché du travail et d'une volonté d'ajuster les niveaux et critères d'admission à la réalité du moment. Cependant, s'étant rapidement heurtée à la complexité et l'incertitude du processus d'intégration pour les immigrants pourtant sélectionnés pour combler les besoins identifiés du marché, elle deviendra au cours des prochaines décennies le terrain d'une série de révisions théoriques et pratiques, alors que les facteurs du marché de l'emploi concurrencent ceux du capital humain pour occuper l'avant-scène des politiques de sélection.

Plus immédiatement, le ralentissement économique au début des années 80, avec le haut taux de chômage lui correspondant, résulte en des mesures ciblant la diminution de l'afflux migratoire, et plus particulièrement celui des immigrants indépendants en limitant l'accès à ceux possédant déjà un emploi assuré à l'arrivée⁷². Bien que cette restriction soit levée quelques années plus tard, l'attention publique et politique est de nouveau tournée vers l'efficacité des critères de sélection, avec pour conséquence la mise en contrepois de connaissances linguistiques à la demande en matière de main-d'oeuvre⁷³. Ainsi, dans le cadre de la réforme de la grille en 1986, «the selection criteria was [sic] amended to rebalance the human capital/labor market factors,

⁷¹ Id., p. 7

⁷² Id., p. 8

⁷³ Les connaissances linguistiques acquièrent ainsi 5 points de plus, tandis que la demande sur le marché de l'emploi baisse de poids équivalent.

with points being transferred from occupational demand to the language factor»⁷⁴. D'autres modifications incluent : la création du facteur démographique de 10 points – un nouvel outil de calibration s'appliquant uniformément à toutes les candidatures selon les prévisions et besoins établis par le gouvernement; par ailleurs, la présence de liens familiaux au Canada baisse jusqu'à 10 points boni; enfin, la note de passage est augmentée de 50 à 70.

Le virage graduel des politiques d'immigration se poursuit durant la prochaine décennie, avec un renforcement de la valeur des éléments intrinsèques aux candidatures, tels les capacités linguistiques et l'éducation, tout en s'éloignant du contexte et des besoins spécifiques du marché d'accueil de l'emploi. En plus de l'amendement à la grille de sélection de 1993 qui augmente jusqu'à 16 les points attribués au niveau d'éducation (et qui exigent une formation postsecondaire pour excéder 10 unités), la préparation professionnelle spécifique y acquiert 3 points de plus, permettant par exemple à un candidat à désignation professionnelle d'obtenir jusqu'à 34 unités (presque la moitié requise pour la résidence permanente) seulement pour son éducation.

Les révisions ad hoc de ces deux décennies amènent finalement une réflexion plus globale sur les objectifs et dispositions de la *Loi sur l'Immigration* et de ses *Règlements*, résultant en la publication en décembre 1997 du rapport du Groupe consultatif pour la révision de la législation sur l'immigration, intitulé *Au-delà des chiffres : l'immigration de demain au Canada*⁷⁵. Ce document appelle à la mise en œuvre d'une emphase délibérée sur les compétences de fond des requérants, incluant les facteurs de l'éducation, la capacité linguistique et l'expérience dans toute occupation «qualifiée» et, par extension, propose d'éliminer toute référence aux circonstances du marché de l'emploi. Il implique une refonte théorique des fondements de l'immigration canadienne qu'il surnomme le «modèle du capital humain», fondé sur la prémisse que «well-trained flexible individuals [...] who have experience in the labour force should be able to adapt to rapidly changing labour market circumstances»⁷⁶. En réponse à ces recommandations, le gouvernement mène une série de consultations publiques et publie en 1998 un livre blanc intitulé

⁷⁴ E. O'SHEA, préc., note 70, p. 8

⁷⁵ *Au-delà des chiffres : l'immigration de demain au Canada*, Ottawa, 1997

⁷⁶ Daniel HIEBERT, «Skilled Immigration in Canada: Context, Patterns and Outcomes» dans Bob BIRRELL, Lesleyanne HAWTHORNE et Sue RICHARDSON (dir.), *Evaluation of the General Skilled Migration Categories*, Canberra, Commonwealth of Australia, 2006, p. 182-223, p. 185

*De solides assises pour le 21^e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*⁷⁷.

À ce moment, des études académiques et gouvernementales relatant les barrières grandissantes à l'intégration sont déjà vastement diffusées. Depuis le début de la décennie, les articles signalent la réticence que les immigrants arrivés plus récemment subissent de la part des employeurs et corps réglementaires, et notent que les cohortes des décennies précédentes arrivaient mieux à les surmonter au fil des années. La persistance et l'aggravement des défis à l'intégration résultent en une baisse considérable de leurs revenus vis-à-vis de leurs prédécesseurs et encore plus de la population native, malgré leur niveau supérieur de formation et de qualifications professionnelles. Au lieu de dégager de ces constats la nécessité de se référer davantage aux besoins et réalités du marché, le gouvernement canadien opte pour une révision du cadre réglementaire de sélection dans le sens inverse. En effet, maintient-il, «the effort to micro-manage immigration based on demand for specific occupations in the national labor market was ineffective and created unrealistic expectations among new immigrants»⁷⁸. Pour éviter de créer de faux espoirs, est-il raisonné, le nouveau modèle devrait se fier presque exclusivement au «potentiel» ou aux «perspectives» d'intégration fondées sur une confiance en l'adaptabilité d'un individu éduqué, suffisamment anglophone ou francophone pour le milieu professionnel et possédant déjà au départ de l'expérience de travail dans un domaine qualifié. «Le système de sélection canadien doit miser sur la polyvalence et la flexibilité plutôt que sur des critères stricts de réussite,» déclare le livre blanc de 1998⁷⁹. Par ailleurs, la place jusqu'alors réservée à l'évaluation largement subjective des qualités personnelles de l'immigrant est laissée à un pointage plus objectif d'adaptabilité, basé entre autres sur l'expérience ou diplômes précédemment acquis au Canada par le requérant principal ou son époux (se).

Cette vision est alors actualisée en 2001-2002 dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (ci-après *LIPR*)⁸⁰. La nouvelle grille de sélection accorde un maximum de 100 points et fixe la note de passage à 67. La répartition s'effectue comme suit : l'éducation constitue le facteur le plus pesant dans le calcul avec un maximum de 25 points – un quart du total et

⁷⁷ *De solides assises*, préc., note 55

⁷⁸ E. O'SHEA, préc., note 70, p. 12

⁷⁹ *De solides assises*, préc., note 55, p. 27

⁸⁰ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27

privilégiant les diplômes universitaires. Le poids lui étant ainsi réservé, et plus particulièrement l'accent sur la formation universitaire, reçoit par conséquent un accueil mitigé, alors que les employeurs et les syndicats avertissent déjà que les métiers spécialisés seront désavantagés par rapport aux «cols blancs». Néanmoins, la préférence de formation universitaire connote une vision concurrentielle à long terme, basée sur le discours déjà omniprésent à l'échelle internationale de l'«économie de la connaissance». De plus, les habiletés linguistiques représentent proportionnellement le deuxième élément avec un total de 24 points. À ces deux critères s'ajoute l'expérience de travail, particulièrement dans un domaine qualifié, selon les catégories 0, A ou B de la *Classification nationale des professions (CNP)*, qui octroie jusqu'à 21 unités. L'âge est ensuite responsable d'un maximum de 10 points, accordés aux candidats de 21 à 49 ans. L'adaptabilité évaluée sur les critères objectifs susmentionnés, et incluant 5 points pour la présence de parenté au Canada, offre encore 10 points. Enfin, 10 points sont également accordés pour une offre d'emploi validée. Fait révélateur, les facteurs de capital humain de langues et d'éducation constituent presque la moitié (49) des points attribuables, tandis que l'expérience de travail et l'offre d'emploi ne comptent même pas pour un tiers.

Il suffit de comparer cette réforme avec les grilles de 1967 et 1976 où, à proportion égale, l'accent était mis sur la pertinence concrète du profil professionnel plutôt que de sa qualité apparente d'adaptabilité, pour apprécier le revirement des priorités. L'attention est ici clairement portée sur une adaptabilité définie au sens large, dans laquelle il est présumé que l'éducation et l'expression dans une ou les deux langues du pays d'accueil fournissent de plus adéquates et prometteuses prévisions d'intégration qu'un lien plus étroit avec le contexte évolutif du marché. En effet, un tel modèle de gestion de l'immigration économique repose sur une visée de contribution à plus long terme que celle intrinsèque aux modèles attelés aux fluctuations du marché qui, pour leur part, ciblent de contrer les pénuries plus rapidement identifiables et imminentes dans des secteurs donnés.

Plus précisément, le modèle du «capital humain» poursuit les objectifs suivants. Du point de vue démographique, un avantage important est qu'il promet de faire entrer un plus grand nombre d'individus plus rapidement à l'intérieur du pays, puisqu'il octroie des points pour l'éducation et l'expérience professionnelle dans tout domaine et secteur d'activité. Dès lors que le profil du requérant principal connote ainsi une habileté à veiller à son indépendance économique, il

devient un candidat intéressant pour le pays d'accueil, car il est présumé détenir cette habileté et volonté à réussir son intégration dans un nouveau milieu.

Par ailleurs, sur le plan éthique, tel qu'entretenu par le gouvernement, l'engagement impliqué dans l'octroi de points pour des profils professionnels spécifiques est ainsi également déjoué. En omettant toute référence aux besoins actuels du marché local de l'emploi, on évite également de créer de «faux espoirs» chez les candidats admis pour leur «profil prometteur». Après tout, comme il a été imputé à une sélection basée sur les besoins urgents ou pénuries de main-d'œuvre sur le marché de l'emploi, «le temps entre l'identification d'un besoin, l'inscription de ce besoin dans la grille de sélection, la sélection, la préparation de la migration et l'arrivée effective des immigrants pouvait enlever beaucoup de pertinence à la mesure»⁸¹. La lenteur de ce processus s'ajouterait donc aux préoccupations de promesses trompeuses pour justifier la révocation des critères du marché.

Enfin et possiblement plus significativement encore, dans le cadre de considérations administratives, le modèle du capital humain permet au ministère de l'immigration de maximiser son autosuffisance dans le traitement de dossiers. Surtout dans un système où l'accès aux métiers, professions et autres occupations est complexe et particulier pour chacune des catégories de la *CNP*, l'inutilité de coordonner des consultations avec des autorités professionnelles dans la préparation ou l'examen des demandes à l'immigration apparaît comme un avantage certain. De plus, une telle pratique accorde une certaine simplicité dans les relations fédérales-provinciales, puisque les consultations que le gouvernement fédéral mène avec les provinces ne lui servent alors que – au plus – de suggestions économiques et – au moins – de directives démographiques au sujet des volumes réalistes d'absorption.

Les objectifs démographiques sont alors atteints à court terme, alors que la population s'agrandit et les plus jeunes générations intègrent le système scolaire local, ce qui permet d'assurer la relève ultérieure sur le marché du travail. En outre, la réalisation des objectifs économiques peut être pragmatiquement déléguée à l'étape d'intégration, où les préoccupations de pénuries immédiates ou imminentes de main-d'œuvre laissent alors place à des projections à long terme.

⁸¹ Jean-Michel COUSINEAU et Brahim BOUDARBAT, «La situation économique des immigrants au Québec», (2009) 64(2) *Relations industrielles* 230, p. 233

D'ailleurs, l'illustration peut-être la plus notoire de ce tournant théorique est le fait qu'avant 2002, les candidats qui n'avaient aucune expérience dans une des professions énumérées dans la *Liste générale des professions – occupations en demande sur le marché canadien de l'emploi –* ne pouvaient pas soumettre de demande d'immigration. Après l'entrée en vigueur de la *LIPR*, tout demandeur avec au minimum une année d'expérience dans toute profession qualifiée acquiert le droit d'introduire sa candidature. Peu étonnamment, «without the control previously afforded by the occupational demand factor, intake of skilled worker applications ballooned»⁸². En effet, tel que démontre la suite de l'histoire canadienne, ce même modèle doté de potentiel de rehaussement démographique et économique à long terme comporte également des risques d'inconvénients, dès lors que sa mise en œuvre fait défaut de coordination, de communication et d'adéquation de ressources administratives.

En redirigeant leurs efforts de recrutement vers le potentiel apport de tout professionnel, en diminuant le seuil d'admissibilité sur les critères professionnels et économiques, et en supprimant tout devoir de consulter ou suivre la tendance du marché de l'emploi, les autorités canadiennes réussissent certainement à promouvoir l'attrait du Canada à l'immédiat. Néanmoins, en sous-estimant le fardeau administratif que cet attrait allait créer, ils corrodent également cette promotion à plus long terme, alors que les délais de traitement qui s'ensuivent désavantagent le Canada dans la concurrence internationale pour les travailleurs qualifiés. Tout aussi, sinon plus dommageable encore, l'absence de toute référence aux besoins de main-d'œuvre entrave encore plus nettement les perspectives d'intégration des immigrants admis sous ces dispositions réglementaires.

1.2 Signaux d'alarme et efforts de redressement

Entretemps, donc, la recherche universitaire continue de sonner l'alarme sur les difficultés d'intégration des immigrants, mettant en lumière la détérioration de leurs résultats sur le marché du travail et la préoccupation que leur formation et titres de compétences ne leur apportent guère le même rendement financier et professionnel auquel peut s'attendre un Canadien. En plus de l'arriéré de dossiers en attente de traitement atteignant des dimensions sans précédent⁸³, les

⁸² E. O'SHEA, préc., note 70, p. 16

⁸³ «The cause was quite simply a situation in which demand out-paced both the government's desired level of intake and the system's operational capacity», note O'Shea (p. 15).

critiques du système d'immigration canadien se multiplient à l'interne où la gestion de l'accueil des travailleurs qualifiés se heurte de plus en plus au gaspillage de leurs compétences et au poids subséquent de ce défaut de rendement sur les dépenses publiques.

La tendance à la baisse des revenus des immigrants se confirme dans les bases de données longitudinales de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) comme dans les renseignements recueillis à travers les recensements et déclarations d'impôts. Depuis la fin des années 1990, les immigrants sont davantage sélectionnés pour leurs caractéristiques économiques; qui plus est, les réformes des 1980 et 1990 sont censées mieux aligner les critères de sélection pour cette catégorie avec l'économie moderne; et pourtant, en contrecourant aux attentes qui sous-tendent ces changements, la réalité des statistiques de rendement pèse lourdement sur la confiance en le modèle du capital humain. Entre 1980 et 2000, O'Shea rapporte, les revenus des hommes immigrants chutent de 13 pourcent, tandis que ceux des Canadiens de naissance augmentent de 10 pourcent. Les revenus des femmes immigrantes, cependant, acquièrent 6 pourcent de plus durant la même période, mais cette même augmentation est largement inférieure à celle observée pour les Canadiennes de naissance⁸⁴. De surcroît, les immigrants des années 1990 sont également peu susceptibles de combler le fossé en matière de revenus au fil des ans comme cela était le cas avec les cohortes précédentes.

À ces constats de baisse de revenus parmi la population immigrante, persistante à travers le temps, s'ajoutent d'autres éléments de preuve symptomatiques des manquements et de l'incohérence dont souffre le système d'immigration canadien. Les immigrants avec une formation universitaire et des titres de compétences professionnelles – le profil-même du candidat privilégié à l'étape de la sélection – n'arrivent pas à tirer profit de ces qualifications sur le marché du travail. La réticence démontrée des institutions et employeurs québécois de reconnaître la valeur de qualifications acquises à l'étranger, surtout dans les pays sources «non-traditionnels» dont est originaire une part grandissante des récentes cohortes d'immigrants, présage déjà des engorgements déséquilibrants de l'économie d'accueil à long terme.

Le sort économique des immigrants ainsi parsemé de doutes, le gouvernement du Canada décide de mettre sur pied diverses initiatives dans l'espoir d'améliorer les perspectives d'insertion

⁸⁴ E. O'SHEA, préc., note 70, p. 16

professionnelle d'un nombre toujours grandissant de nouveaux arrivants. Entre le facteur de la non-reconnaissance par les employeurs canadiens de l'expérience acquise à l'étranger et les soupçons d'opacité et de discrimination ciblant les procédures d'accréditation des corps réglementaires, le gouvernement examine ses options pour aider les immigrants dans l'obtention de la reconnaissance de leurs titres étrangers de qualifications. Cependant, les complications juridictionnelles y font rapidement surface : puisque les bureaux de compétences et licences professionnelles sont à la charge provinciale, et vu l'état éternellement tendu des relations entre les deux paliers gouvernementaux, les prescriptions fédérales ne sont pas les bienvenues. En compromis, après maintes discussions intergouvernementales, le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers (BORTCE) est établi en 2007, avec comme mandat de «guider, suivre et faciliter la mise en place du processus de reconnaissance des titres de compétences» pour les travailleurs formés à l'étranger⁸⁵. Aucune modification substantielle au cadre juridique réglementant la procédure d'octroi de permis d'exercice ne résulte donc de cette initiative; cependant, le service nouvellement créé permet au moins d'offrir aux immigrants des ressources centralisées pour cheminer à travers la complexité et les subtilités des procédures les concernant.

Entretemps, trois autres initiatives voient également le jour durant la même période. Premièrement, en réponse à l'imposant arriéré de demandes s'étant formé au niveau fédéral au cours des années, le gouvernement canadien négocie au tournant du siècle des ententes avec les provinces leur déléguant la possibilité de mettre sur pied un processus de sélection indépendant et parallèle au programme fédéral – le Programme des candidats provinciaux (PCP). Comme pour le Québec, ce partage de responsabilités réserve tout de même à Ottawa l'établissement de conformité avec les critères de sécurité, santé et ordre public, mais permet aux provinces d'évaluer par elles-mêmes l'intérêt d'une candidature sur des motifs économiques. Puis, l'expansion du Programme des travailleurs temporaires étrangers réoriente davantage l'attention et les ressources du CIC vers l'octroi de permis de travail temporaires de divers niveaux de compétences selon les besoins à court terme ou spécialisés du marché. Selon la Gazette du Canada du 9 août 2008,

«Le Programme fédéral des travailleurs qualifiés (PFTQ) se heurte [...] à des obstacles qui nuisent à l'adaptation du Canada au marché du travail et à sa capacité de

⁸⁵ Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers, *Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers: Aider les travailleurs formés à l'étranger à réussir au Canada. À propos de nous*, 2007

concurrer les autres pays pour attirer des travailleurs qualifiés [...] De plus, comme le PFTQ mise surtout sur les études officielles, il n'est pas en mesure de s'adapter à la demande de gens de métier spécialisés [...] Ainsi, les employeurs se tournent de plus en plus vers le Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET) pour satisfaire leurs besoins en ressources humaines.»⁸⁶

Enfin, la création de la Catégorie de l'expérience canadienne (CEC) en 2007 – une voie prioritaire vers l'établissement au Canada – s'ajoute à ces résolutions en facilitant l'obtention de la résidence permanente pour les travailleurs temporaires ayant obtenu au moins deux ans d'expérience professionnelle sur seuil canadien et les étudiants internationaux y ayant complété leurs études. Ensemble, ces trois réponses aux bouchons procéduraux plus fermement ancrées dans l'évolution des politiques de sélection illustrent non seulement la place centrale que parvient à occuper l'immigration dans les débats de l'avenir économique du Canada, mais aussi l'insatisfaction avec un modèle de capital humain trop déconnecté de la réalité qu'il cherche à parfaire.

1.3 Un retour aux sources? Un modèle du capital humain métissé

Dans la même lignée d'efforts de réinstaurer une meilleure réactivité aux besoins de main-d'œuvre dans le traitement des demandes à l'immigration, en 2008 le gouvernement fédéral annonce une nouvelle réforme législative de la *LIPR* sous le projet de loi C-50, accordant au ministère de l'immigration l'autorité d'énoncer des «directives» pour l'admissibilité et la priorisation des applications. La principale de ces mesures concernant les travailleurs qualifiés restreint la recevabilité de traitement aux requérants ayant obtenu au minimum une année d'expérience à temps plein dans une occupation considérée comme étant en demande sur le marché du travail canadien. Une première liste de 38 professions est subséquemment rédigée en consultation avec les autorités provinciales et les employeurs. Les professions énumérées incluent autant des professionnels (ingénieurs, géologues, médecins et infirmiers) que des gestionnaires de divers profils (chefs de projets de construction, gestionnaires financiers) et même des métiers (plombiers, électriciens, cuisiniers)⁸⁷. En 2008, donc, avec ce projet de loi, le programme d'immigration revient à ses racines de 1967 – un modèle d'inspiration des facteurs du marché jusqu'à la mise en place du modèle du capital humain en 2002. Bien que la référence

⁸⁶ *Gazette du Canada, Partie I du samedi 9 août 2008*, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 2008, p. 2389

⁸⁷ E. O'SHEA, préc., note 70, p. 22

au marché du travail devient maintenant un seuil éliminatoire à la recevabilité d'une demande à l'immigration – un pré-requis qui, une fois satisfait, n'intervient plus dans le calcul des points pour chaque candidature – la réintroduction des considérations de pertinence dans l'établissement des compétences des immigrants est significative. Elle témoigne enfin de l'acceptation gouvernementale de l'interdépendance entre, en amont, les cibles démographiques et économiques de son projet d'immigration et, en aval, les capacités d'absorption de son marché.

En résumé, la conscience de la part que joue le marché économique dans le succès d'un programme d'immigration qui caractérise les premières décennies des politiques sélectives fédérales est éclipsée par la suite par d'autres préceptes idéologiques – un fondement de «profil prometteur» érigé sur des critères abstraits d'érudition et d'expérience professionnelle dont la plus importante manifestation réglementaire apparaît dans la grille de sélection de 2002. Pourtant, ce modèle du capital humain dans sa forme pure ne fait pas long feu à l'avant-scène des politiques d'immigration, alors que, par inadvertance, l'importance du jeu de l'offre et de la demande se faufile de nouveau dans les projets fédéraux. Plus concrètement, les réformes de la dernière décennie tentent de pallier au débordement administratif et au désordre économique aggravé par la *LIPR* de 2002 par deux initiatives : en insérant un pré-requis de pertinence professionnelle dans l'admissibilité d'une application et en privilégiant des individus s'étant déjà relativement intégré sur le marché local à travers la compétitivité ponctuelle de leurs candidatures professionnelles ou la complétion récente de leurs études au Canada.

La réorientation législative dont témoignent ces derniers changements peut laisser croire que le gouvernement cherche graduellement à s'allier avec un style à l'américaine de déférence à la demande du marché et d'octroi de visas de travail temporaires comme seule passerelle vers l'établissement permanent au pays. Pourtant, si l'on écarte désormais un modèle pur du capital humain en faveur d'un allègement administratif et d'une conscientisation des secteurs en manque de main-d'œuvre, il serait faux de conclure que le Canada cherche pour autant à abandonner ses convictions théoriques à long terme. Après tout, de trop fortes restrictions économiques – notamment, en limitant le droit de séjour aux individus avec une offre d'emploi attestée – empièteraient sur les objectifs démographiques de la politique d'immigration. Dans ce sens, le modèle du capital humain joue un rôle stratégique autant qu'idéologique : en plus de privilégier

les individus éduqués, francophones ou anglophones et démonstrativement adaptables pour assurer un avenir socio-économique prospère pour le pays, la relative simplicité dans le traitement de telles demandes d'immigration permet – moyennant des ressources administratives adéquates – l'admission d'un plus grand nombre d'individus par année que si les institutions économiques et professionnelles devaient être impliquées dans la sélection. En d'autres mots, puisque les objectifs du projet canadien d'immigration ciblent autant un redressement démographique à long terme qu'une réponse immédiate aux pénuries de main-d'œuvre, il lui serait préjudiciable de se plier entièrement à la sélection du marché de l'emploi.

Au bout du compte, l'oscillation fédérale entre diverses politiques de sélection permet au Canada d'expérimenter avec diverses variantes de programmes d'immigration en contrebalançant les facteurs intrinsèques de capital humain avec une sensibilité aux fluctuations du marché de l'emploi. En tant que derniers chapitres dans cette expérimentation, la *Loi C-50* et les propositions du *Plan d'action économique 2012* pour «Un système d'immigration économique efficace et souple»⁸⁸ tentent d'adopter une approche plus intégrée aux enjeux et perspectives d'une politique d'immigration. Particulièrement sur ce plan, les révisions législatives des dernières années sous-entendent donc une perspicacité nouvelle de la part du gouvernement, pourrait-on soutenir. Cependant, le recours continu à une grille de points honorant l'éducation, les connaissances linguistiques, l'expérience de travail et les liens familiaux à travers toutes ces réformes et révisions indique que le modèle du capital humain – bien qu'à présent hétéroclite – demeure la recette formellement privilégiée du gouvernement pour optimiser l'avenir démographique et économique du pays. Il reste donc à savoir si ces récents changements contribueront suffisamment à améliorer le sort des immigrants «prometteurs» à l'horizon; en attendant, ces derniers font face à des défis d'intégration professionnelle provoqués non seulement par des attentes fautives, mais aussi par un manque de coordination entre les autorités qui les ont sélectionnés et celles qui détiennent la clé d'accès à l'exercice de leur occupation. Comme les chapitres suivants s'efforcent de démontrer, la forte corrélation entre les systèmes de sélection et d'intégration professionnelle ne s'arrête pas à la recherche de fortes compétences langagières en français ou en anglais, ni à l'énumération de professions et métiers en demande sur le marché local; il faut aussi que les institutions qui régissent l'accès à ces occupations à

⁸⁸ *Plan d'action économique*, préc., note 69

l'interne soient réceptives et en accord avec les profils «qualifiés» tels qu'ils sont établis à l'étranger. Le *Plan d'action économique 2012* reconnaît justement à cet effet l'enjeu de la RTCE dans l'intégration professionnelle des immigrants, mais il reste indûment modeste dans ses propositions en n'annonçant que l'élargissement d'application du Cadre pancanadien d'évaluation et de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger⁸⁹, tout en prenant la collaboration des institutions concernées pour acquis. Pourtant, si l'on se fie à l'expérience canadienne à ce jour, cette réceptivité de la part des organismes réglementaires ne peut certainement pas être assurée.

Avant de procéder à l'élaboration et à l'analyse des difficultés auxquels font face les immigrants dans leur intégration professionnelle à ce jour, un compte-rendu des politiques adoptées au Québec permet de constater les mêmes défis sous juridiction provinciale.

2. AU QUÉBEC

Si, à l'échelle nationale, les délibérations au regard de l'approche et du traitement des demandes d'immigration récoltent plusieurs réajustements significatifs de la grille de sélection au cours des cinquante dernières années – variant ainsi le poids relatif des facteurs de capital humain avec ceux du marché de l'emploi – une étude de l'évolution de la législation québécoise révèle une plus grande continuité autant du discours que des lois depuis l'acquisition de son autorité législative en la matière. Les diverses initiatives du Québec mettent continuellement de l'avant la priorité démo-linguistique qui sous-tend l'importance-même de son autonomie, alors que le Québec s'efforce toujours de contrebalancer et excéder sa part proportionnelle d'admissions canadiennes à base annuelle de cinq pour cent. La disponibilité d'un bassin de candidats suffisant pour ces fins démographiques demeure donc primordiale, tout comme une promotion efficace de la terre d'accueil; au fur et à mesure que ces efforts de recrutement réussissent, cependant, ce sont les enjeux d'établissement et de rétention qui s'imposent à l'avant-scène des politiques publiques, et ce n'est que lors des dernières années que la prise de conscience des énormes défis d'intégration donne suite à de réelles démarches. Ainsi, bien que la province s'évite le cauchemar administratif de l'arriéré d'applications connu du palier fédéral, elle doit composer

⁸⁹ Id., p. 5

avec les mêmes préoccupations et réformes législatives subséquentes dans la lignée d'efforts pour une meilleure absorption économique.

En parallèle à l'évolution de la politique canadienne de sélection, les mesures québécoises reflètent d'abord largement les délibérations entreprises au niveau fédéral et les ajustements de modèles d'immigration qui les suivent : au départ, elles desserrent les vis des exigences professionnelles, puis les resserrent de nouveau. Rappelons que la première grille d'admission québécoise ne voit le jour qu'en 1979, et que même à ce moment-là, «sa logique et sa structure [sont] calquées sur la grille mise au point par l'administration fédérale» au cours des deux décennies précédentes⁹⁰. Peu après, les vagues économiques du marché du travail au cours des années 1980 suscitent, sur l'échelle provinciale également, des préoccupations avec la rigidité et la «myopie» des critères jusqu'alors appliqués pour choisir les immigrants les plus susceptibles de réussir leur établissement. La potentielle contribution de ces derniers à l'essor économique de la province est alors menacée par l'étroitesse des voies d'entrées, une micro-gestion du mouvement «où la sélection des immigrants travailleurs est arrimée [trop] étroitement aux besoins à court terme du marché du travail»⁹¹. En outre, tel que précédemment mentionné, les témoignages de plus en plus fréquents de l'inadéquation entre profils privilégiés et perspectives réelles du marché évoquent un besoin pressant de réforme. Peut-être plus significativement encore, l'immigration acquiert alors inmanquablement une autre fonction fondamentale aux rapports politiques intergouvernementaux lorsque, «en toile de fond, des perspectives démographiques annonçant un éventuel déclin de la population québécoise»⁹² instaurent graduellement un climat d'urgence aux initiatives québécoises de recrutement à l'international.

2.1 Des échos aux préoccupations fédérales

Le déclin marqué de la natalité et le vieillissement de la population dans l'ensemble des pays occidentaux, dont le Canada, alimentent déjà à ce moment-là les débats ayant trait à l'avenir des politiques publiques et aux divers moyens de lutter contre la diminution appréhendée de la population active. En plus de miser sur la reprise de la fécondité par des incitatifs de nature

⁹⁰ Relations avec les citoyens et Immigration, *L'insertion en emploi des travailleurs admis au Québec en vertu de la grille de sélection de 1996. Partie 1: Rapport synthèse*, Québec, 2004, en ligne: <<http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/divers/Insertion-emploi-partie1-rapportsynthese.pdf>> (site consulté le 10 février 2012), p. 2

⁹¹ Id.

⁹² Id.

fiscale – des mesures dont le succès pourrait s’avérer trop onéreux et incertain – le gouvernement se tourne vers l’immigration afin de combler les besoins en termes de renouvellement de la population⁹³. Parmi les conséquences négatives qu’est susceptible d’engendrer cette recomposition démographique figurent la diminution du bassin de main-d’œuvre entraînant le risque d’une croissance économique anémique, la menace à l’amélioration du niveau de vie et la potentielle «[mise] en péril [de] la pérennité des régimes de retraite et de santé actuels étant donné qu’elle affectera non seulement le ratio côtisants/prestataires, mais également le volume des revenus du gouvernement»⁹⁴. Ces présages de course contre la montre pour le développement économique du pays prennent au Québec une ampleur d’autant plus inquiétante, compte tenu de l’enjeu que sa prospérité représente pour la survie de sa «société distincte» au sein du Canada. Ainsi, alors qu’ailleurs au pays, le paysage démographique angoisse de par ses retombées économiques, au Québec il constitue un grave problème aussi en soi, et la vaste marge de manœuvre provinciale en matière d’immigration acquiert une dimension vitale pour les deux raisons susmentionnées. Dans cette optique, «le processus de sélection des immigrants se voit naturellement attribuer un rôle prépondérant parmi l’éventail des leviers dont disposent les décideurs publics»⁹⁵; c’est également pour cette raison que l’implication québécoise dans le suivi diagnostique d’insertion est aussi importante, et que le principal outil utilisé pour la sélection suscite autant d’attention. De cette façon, la grille d’admission devient le terrain de jeu par excellence pour faciliter le nombre et la qualité des admissions d’immigrants «économiques» dans la province.

Parmi les modifications concrètes provinciales de cette période se trouve le remplacement du concept de profession en «pénurie» par les professions «offrant de bonnes perspectives d’embauche» dans la Liste des professions en demande en 1988 – un net effort d’adoucir les modalités d’admission qui évoque les décisions d’Ottawa de 1986 et 1993. Toutefois, c’est à *l’Énoncé de politique* publié en 1990 et largement détaillé dans le chapitre précédent que

⁹³ CIRANO (Centre universitaire de recherche en analyse des organisations), *Qualifications et immigration: réforme de la grille d’admission du Québec et composition de la population d’immigrants s’établissant au Québec, Rapport de projet*, Montréal, 2004, en ligne: <<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2004RP-08.pdf>> (site consulté le 10 février 2012)

⁹⁴ CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations), *Immigration au Québec: Politiques et intégration au marché du travail. Rapport de projet* Montréal, 2010, en ligne: <<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2010RP-05.pdf>> (site consulté le 13 février 2012), p. 8

⁹⁵ CIRANO (Centre universitaire de recherche en analyse des organisations), préc., note 93, p. 2

remonte l'affirmation et la concrétisation de la particularité du modèle québécois vis-à-vis de son analogue fédéral. L'égalisation des enjeux linguistiques et démographiques avec l'importance d'assurer la prospérité économique de la province explique le poids relatif accordé par la suite à ces facteurs dans la grille de sélection de 1996 – un instrument fondamental dans l'appréciation du cadre normatif et réglementaire qui balise et oriente la sélection québécoise des travailleurs qualifiés à ce jour. En effet, comparé à la manifestation du modèle du capital humain à l'échelle fédérale dans la *LIPR* de 2002, le «profil prometteur» recherché déjà par le Québec en 1996 reflète une plus importante valorisation de la contribution démo-linguistique des étrangers s'établissant sur son territoire.

Six ans avant que la nouvelle *LIPR* n'entre en vigueur au niveau fédéral, la grille adoptée en 1996 par le gouvernement québécois approprie des éléments du modèle du capital humain dans les dispositions destinées aux demandeurs indépendants. Cependant, à la différence d'Ottawa, en plus d'introduire le «profil prometteur», connu sous Employabilité et mobilité professionnelle (EMP), le Québec maintient aussi en place le programme des Professions en demande au Québec (PDQ), dont les occupations offrent de très bonnes perspectives d'embauche à moyen et long termes, et celui de l'emploi assuré à l'arrivée⁹⁶. Ces programmes respectifs fondés sur l'offre d'emploi et sur la demande dans la profession, les deux ciblant des besoins économiques à court terme, sont donc conservés en 1996, mais passablement resserrés afin de faire place à la nouvelle voie d'entrée. Le Québec s'écarte ainsi quelque peu du virage subséquent entrepris par la politique fédérale, puisqu'il ne se défait jamais entièrement des références au marché de l'emploi; néanmoins, en ouvrant une porte d'admission via la nomination du Profil Prometteur, il rejoint les convictions changeantes au niveau national qu'un individu possédant un degré supérieur de qualification «générale» est plus susceptible de démontrer une flexibilité et une adaptabilité sur le marché de l'emploi qu'un autre sélectionné pour la spécificité et la convenance immédiate de sa candidature⁹⁷. Dans l'optique du dessein économique, «l'idée [est] que plus un immigrant est qualifié, plus la transition devrait s'effectuer en douceur, sans une utilisation potentiellement prolongée du système de sécurité du revenu»⁹⁸. Le jeune âge, la forte scolarisation, la possession d'une certaine expérience du marché du travail, la connaissance

⁹⁶ C'est-à-dire une offre d'emploi pour laquelle l'employeur doit démontrer une preuve de rareté de main-d'œuvre sur le marché local et qui certifie donc l'insertion professionnelle immédiate du nouvel arrivant.

⁹⁷ CIRANO (Centre universitaire de recherche en analyse des organisations), préc., note 93

⁹⁸ Id.

fonctionnelle du français et un séjour antérieur au Québec ont tous un rôle à jouer dans l'établissement de ce profil «adaptable». Aussi, sinon plus significativement encore, l'accent accru mis sur les qualifications au sens large, la valorisation de ces mêmes caractéristiques chez le (la) conjoint(e), et la catégorie de points supplémentaires qui donne dorénavant des points pour la présence d'enfants – deux autres distinctions avec le modèle fédéral – attestent de la visée démo-linguistique du projet d'immigration provincial. Tout comme au niveau fédéral, il simplifie le traitement des demandes en n'exigeant aucune référence aux besoins changeants du marché; en même temps, il agit en faveur des priorités québécoises en incitant un afflux plus important de jeunes familles francophones. En somme, «le changement de politique instauré en 1996 [vise] à permettre à des requérants qui se seraient auparavant vus refuser l'accès au Québec d'être jugés maintenant acceptables»⁹⁹.

Plus précisément, pour la catégorie du travailleur qualifié, le *Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers*¹⁰⁰, révisé en 1996, fixe le seuil minimal à 60 pour le demandeur sans conjoint (d'un total possible de 106) et 68 avec conjoint (d'un total de 123). Il accorde un maximum de 19 points pour la formation (incluant 11 points pour la scolarité, 4 points pour la deuxième spécialité et 4 points si les études figurent parmi les formations privilégiées), 15 points pour l'emploi¹⁰¹, une possibilité de 19 points pour l'adaptabilité¹⁰², 10 points pour l'expérience de travail, 10 points pour l'âge¹⁰³, et enfin jusqu'à 24 points octroyés pour les connaissances linguistiques, dont 18 pour le français et 6 pour l'anglais. La présence d'enfants peut donner jusqu'à 8 points de plus; par ailleurs, dix-sept points peuvent être acquis pour les caractéristiques du conjoint, dans quel cas le seuil minimal augmente de huit unités. La capacité d'autonomie financière – imposant le non-recours au soutien de l'État lors des trois premiers mois de résidence au Québec – constitue le dernier critère (éliminatoire¹⁰⁴) de 1 point.

⁹⁹ CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations), préc., note 94, p. ii

¹⁰⁰ *Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers*, 1996 GOQ 2, c. 5454

¹⁰¹ Le maximum est donné pour une offre d'emploi assuré, 12 pour les compétences recherchées au Québec, et 8 points pour la sous-catégorie de l'EMP, fixés également comme seuil éliminatoire.

¹⁰² La répartition s'effectue comme suit : 6 pour les qualités personnelles, 2 pour la motivation, 2 pour la connaissance du Québec, toutes établies lors de l'entrevue de sélection avec un agent dans les bureaux d'immigration à l'étranger; jusqu'à 6 points additionnels sont accordés en cas de séjour antérieur au Québec et 3 encore pour des liens de parenté.

¹⁰³ Le maximum est accordé pour les demandeurs entre 20 et 35 ans.

¹⁰⁴ L'attestation d'autonomie financière est obligatoire pour l'admissibilité d'une demande d'immigration.

Il est à noter ici qu'environ 23 % des points de la grille de sélection sont accordés pour les connaissances linguistiques; les candidats admissibles qui connaissent à la fois le français et l'anglais peuvent ainsi obtenir environ un tiers des points nécessaires pour l'octroi du CSQ. Par ailleurs, les critères linguistiques et académiques sont ensemble susceptibles de donner plus de deux tiers du seuil visé. Hypothétiquement, ces 43 points additionnés de 10 pour l'âge, de 1 pour l'autonomie financière (pré-requis dans toutes les catégories) et de 8 pour les individus de la catégorie de l'EMP (voir répartition détaillée ci-dessous) pourraient déjà donner les 60 points nécessaires à l'admission.

Pour le «profil prometteur» des candidats au programme de l'EMP, le seuil de passage est de 30/56 pour les requérants célibataires et de 35/67 pour les demandeurs avec conjoint(e). Pour ce calcul, l'expérience professionnelle ne donne qu'un maximum de 5 points au lieu de 10; les connaissances linguistiques et études en français accordent déjà 13 points (près de la moitié nécessaire); le séjour au préalable et lien avec le Québec réservent les mêmes 9 points que ci-haut, mais les autres critères d'adaptabilité (évalués lors de l'entrevue) sont éliminés; et les mêmes caractéristiques de formation, expérience, âge et connaissance du français sont applicables au conjoint pour un additionnel 11 points (tandis que le seuil minimal pour le couple augmente de 5). Aucune référence n'est ici faite aux professions en demande ou compétences recherchées sur le marché de l'emploi, à l'exception des 4 points maintenus pour les candidats dont la formation est reconnue comme étant privilégiée pour sa pertinence sur l'économie d'accueil.

Cette absence de référence est pourtant la manifestation la plus marquante du tournant législatif entrepris dans cette refonte de sélection :

«Jusque-là, bien qu'elle comportait déjà une variété de critères dont l'objectif était de jauger, le plus objectivement possible, le potentiel des candidats au regard de leur éventuel établissement au Québec, la grille était éliminatoire pour tout candidat ne disposant pas d'une offre d'emploi formelle ou dont la profession n'était pas considérée «en demande».»¹⁰⁵

Ainsi, la composition et la pondération de la grille d'évaluation de 1996 démontrent le principal attrait du modèle du capital humain pour la politique québécoise, à savoir la favorisation de facteurs démographiques et linguistiques des candidats dans l'optique des projections à long

¹⁰⁵ Relations avec les citoyens et Immigration, préc., note 90, p. 2

terme, même aux dépens des besoins imminents de main-d'œuvre et sans aucune dépendance sur les réalités changeantes de l'économie. Un jeune couple francophone avec des diplômes universitaires de premier cycle et un an d'expérience sur le marché du travail excède déjà le seuil minimal nécessaire pour une recommandation positive de la part des instances québécoises, que cette formation soit ou non jugée pertinente et reconnue lors du processus d'insertion en emploi. Cette démarche est peut-être soutenable dans un cadre contextuel qui privilégie tout autant, sinon même plus, le rôle démo-linguistique de l'immigration que l'apport économique immédiat des nouveaux venus, et où la composition des cohortes d'admissions est aussi étroitement liée à la réussite de cet aspect du projet politique. Or, tout comme les autorités fédérales, le Québec doit rapidement faire face aux angles morts de son dessein, alors que les données des recensements et études académiques et gouvernementales signalent la longue route cahoteuse de l'intégration professionnelle et socio-économique des immigrants¹⁰⁶.

En guise d'illustration, des études réalisées par le milieu académique et gouvernemental pour établir un diagnostic des mesures législatives en vigueur concluent qu'en 2006 «le taux d'emploi de la population native du Québec [est] de 11,4 points de pourcentage supérieur à celui des immigrants», leur taux de chômage 6 % inférieur et leur salaire supérieur de 14%¹⁰⁷. Par ailleurs, bien que les difficultés d'intégration semblent diminuer à long terme, cette amélioration est nettement inférieure à celle connue des cohortes d'immigrants arrivés deux décennies plus tôt. Ces données décourageantes peignent une situation particulièrement paradoxale, compte tenu des prémisses de la réforme de capital humain de 1996 qui annonçaient une meilleure intégration pour les immigrants au «profil prometteur» d'employabilité que les admissions corrélées aux besoins du marché. Les immigrants arrivés au cours des quinze dernières années sont effectivement plus jeunes, plus scolarisés et plus francophones que ceux qui les avaient précédés – dans ce sens-là, la grille d'évaluation porte remarquablement fruit; toutefois, tel que rapporte l'étude de Boudarbat et Boulet, «la situation économique des immigrants qui vivent au Québec s'est précarisée au fil des années. Le Québec sélectionne des immigrants qui ont le potentiel de contribuer positivement à la croissance économique de la province, mais ce potentiel ne semble

¹⁰⁶ CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations), préc., note 94; CIRANO (Centre universitaire de recherche en analyse des organisations), préc., note 93

¹⁰⁷ CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations), préc., note 94, p. ii

pas se concrétiser de façon maximale»¹⁰⁸. À la lumière des conclusions décevantes du rendement des immigrants sur le marché de l'emploi, de nouvelles initiatives législatives et réglementaires tentent de pallier au verdict.

Fondée sur les mêmes convictions de l'employabilité d'un candidat francophone, jeune et scolarisé, la réforme législative de 2006 opère tout de même quelques ajustements conséquents, autant pour le calcul concret de chaque demande d'admission que pour l'orientation théorique du gouvernement. Les profils EMP et PDQ sont réunis de nouveau sous une grille de 10 critères au total. Accordant encore plus de poids au critère de la formation (29), la grille témoigne du constat de la non-reconnaissance fréquente de diplômes étrangers en donnant 6 points de plus à un diplôme obtenu au Québec ou son équivalent¹⁰⁹. Également significatifs sont les 12 points désormais octroyés en fonction du domaine d'études suivant la Classification nationale des professions. Il est vrai que la pertinence de la formation n'est encore ni pré-requise ni variante suivant les besoins immédiats du marché – l'on demeure donc ancré au sein du modèle du capital humain – mais cette nouveauté atteste d'un effort d'envisager la portée réelle de la candidature professionnelle sur le marché. Par ailleurs, les points accordés à une offre d'emploi validée sont supérieurs si celle-ci indique une installation en région; on tente ainsi implicitement d'augmenter l'efficacité d'allocation de la main-d'œuvre québécoise et d'éviter de saturer le marché de l'emploi montréalais, déjà fortement menacé par la concentration de la population immigrante.

2.2 Tentatives néo-classiques : Miser davantage sur la sélection

Plus récemment, le 14 octobre 2009, un réexamen global de l'approche québécoise à l'immigration résulte en une révision des paramètres de sélection. Parce que le capital humain des immigrants est très hétérogène et que leur provenance est de plus en plus diversifiée, le niveau de développement économique et les systèmes éducatifs demeurent à ce jour largement méconnus des autorités québécoises, bien que des pas considérables soient faits dans cette direction au cours des cinq dernières années. Néanmoins, le fait est, tel que nous élaborerons dans le chapitre suivant, qu'un grand nombre d'immigrants n'arrive pas à faire valoir les

¹⁰⁸ Id., p. vi

¹⁰⁹ Sont assimilés à un diplôme du Québec les diplômes délivrés par le ministre responsable de l'éducation ou par une université d'une province ou d'un territoire canadien, les diplômes ou formations reconnus équivalents ou attribués d'une autorisation d'exercice par un organisme québécois de réglementation d'une profession ou d'un métier, ainsi que des titres de formation visés par les arrangements de reconnaissance mutuelle, selon l'art. n°1 du *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers*, R.Q. 2009, c. I-0.2, r.4.

compétences étrangères professionnelles pour lesquelles ils sont sélectionnés, autant auprès des Ordres professionnels que des employeurs canadiens¹¹⁰. Cherchant à circonscrire l'impact de cette impasse pour les futures admissions, le gouvernement résout d'augmenter la rigueur d'admissibilité en amont en modifiant de nouveau la grille de sélection. Ciblant un seuil minimal de 55 points sur 107 pour un travailleur célibataire et de 63 sur 123 pour un requérant avec conjoint, les 28 points réservés pour la formation du requérant principal et les 16 points pour celle du conjoint tiennent compte davantage des besoins du marché en accordant autant de points à certains diplômes universitaires que certaines qualifications techniques. Ces diplômes doivent cependant avoir été acquis au cours des cinq années précédant la demande de CSQ, à défaut de quoi, le «demandeur doit avoir exercé durant au moins un an, au cours des cinq années précédant la demande CSQ, une profession directement liée au diplôme obtenu et pour lequel il est évalué»¹¹¹. Par ailleurs, la *Liste des domaines de formation 2009* commande une différence significative de pointage entre les formations complétées au Québec (ou dont le titre de compétence ait été accepté comme équivalent selon des ententes de reconnaissance) et celles certifiées par des diplômes étrangers; ainsi, la même discipline académique peut figurer dans la section B et mériter 12 points si le diplôme a été obtenu au Québec (par exemple : administration des affaires, comptabilité, génie mécanique) et se trouver dans la section C donnant 6 points pour des diplômes étrangers¹¹².

En plus de signaler implicitement aux immigrants potentiels les risques de la non-reconnaissance de leurs titres de formation par les instances québécoises, ce pointage différencié parmi les disciplines professionnelles reflète aussi clairement les besoins occupationnels à moyen terme, visant ainsi à arrimer de nouveau la sélection aux perspectives d'intégration. Enfin, à partir de cette liste est également constituée la *Liste des domaines de formation privilégiés 2009*, regroupant les qualifications au pointage élevé et dont les détenteurs bénéficient d'un traitement prioritaire dans l'examen de leur dossier d'immigration.

En plus de ces modifications administratives, en février 2010 le gouvernement québécois met également en place son analogue au programme fédéral de l'Expérience canadienne, en

¹¹⁰ CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations), préc., note 94, p. 59

¹¹¹ Immigration et Communautés culturelles, Québec, *Liste des domaines de formation 2009*, Québec, 2012

¹¹² MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Tableau synthèse de la Liste des domaines de formation 2009 et de la Liste des domaines de formation privilégiés 2009*, Québec, Gouvernement du Québec, 2009

inaugurant le Programme d'expérience québécoise (PEQ). Cette nouvelle catégorie d'accès à la résidence permanente «vise à délivrer rapidement un CSQ aux travailleurs temporaires occupant un emploi spécialisé au Québec et aux étudiants étrangers diplômés du Québec ou en voie de l'être»¹¹³.

En somme, à la différence des initiatives fédérales, les réformes mises en œuvre dans l'évolution de la grille de sélection québécoise des travailleurs qualifiés démontrent une priorisation continue des aspects démographiques et culturels (linguistiques) de la composition des cohortes d'admission. Ceci étant dit, au cours de la dernière décennie les récits et données statistiques renforcent sans cesse la réalisation des obstacles d'intégration qui se dressent devant les immigrants sélectionnés dans le cadre des projections politiques à long terme et signalent l'urgence d'action concertée de la part du gouvernement – un signal d'alarme retentissant tout autant à l'échelle nationale. En ce qui a trait à l'outil de leur admission, le Québec et le Canada convergent donc dans la révision de leur approche par des mesures respectives de formations et de professions privilégiées – un pas pris par les deux paliers gouvernementaux vers l'appréciation de l'indispensabilité de considérations économiques dans la politique d'immigration. Il n'en demeure pas moins, cependant, que l'interdépendance entre le système de sélection et les probabilités d'intégration reste largement sous-estimée dans la modicité de ces démarches. En effet, tel que le souligne le *Rapport du Vérificateur Général du Québec pour l'année 2010-2011*, les outils utilisés par le MICC omettent à tort «des indicateurs socioéconomiques pour bien cerner la capacité réelle du Québec à accueillir et à intégrer en emploi les nouveaux arrivants»¹¹⁴. Ainsi, poursuit le rapport, les réformes de 2006 et 2009 demeurent insuffisantes pour assurer une continuité et une cohérence dans le système :

«Nous sommes d'avis que la grille de sélection des travailleurs qualifiés demeure d'une efficacité limitée pour assurer un arrimage avec les besoins du marché du travail. Elle repose davantage sur une évaluation du potentiel socioprofessionnel du candidat que sur des possibilités concrètes d'emploi.»¹¹⁵

¹¹³ CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations), préc., note 94, p. 15

¹¹⁴ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, Chapitre 3: Sélection des immigrants travailleurs qualifiés*, Québec, GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 2010, en ligne: <http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2010-2011-T1/fr_Rapport2010-2011-T1-Chap03.pdf> (site consulté le 25 juillet 2011), p. 3-3

¹¹⁵ Id.

Nous espérons qu'un regard juridique sur les interactions et intersections administratives en vigueur puisse offrir une modeste piste de solution à certaines des difficultés rencontrées par les travailleurs qualifiés dans leur processus d'intégration professionnelle en aval de l'immigration, et que cette analyse à son tour serve à pousser une réflexion plus approfondie sur les bienfaits d'une meilleure concertation entre les institutions concernées en amont.

PARTIE II : RÉALITÉS DES POLITIQUES QUÉBÉCOISES D'IMMIGRATION

CHAPITRE II.1:

L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI : UNE ROUTE CAHOTEUSE

If immigrants bring needed skills to an economy then they both help in economic growth and do not need to draw on public resources for support. However, if immigrants are unable to transfer their skills to productive use in the host economy then the opposite might occur: immigrants may become a net drag on both economic growth and the public purse.¹¹⁶

La situation décourageante des immigrants qualifiés sur le marché du travail québécois est le sujet d'une vaste documentation depuis déjà plusieurs décennies. Des études quantitatives et qualitatives employant un éventail de perspectives théoriques s'y attaquent afin de dénoncer les difficultés d'intégration professionnelle subies par une population expressément sélectionnée sur la base de ses qualifications pour en faire bénéficier le pays d'accueil. Parmi les obstacles identifiés se trouvent l'acquisition de compétences linguistiques, la méconnaissance de l'industrie locale et des pratiques de recherche d'emploi, l'exigence d'expérience locale, le processus laborieux et peu prometteur de la reconnaissance des diplômes et autres qualifications, ainsi qu'une série de facteurs d'ordre culturel, politique ou systémique touchant à la discrimination. Des regards critiques de diverses disciplines, autant politiques et économiques que sociologiques et psychologiques, déplorent l'ensemble des défis qui se dressent devant ces nouveaux immigrants et qui nuisent autant à leur réussite qu'à la prospérité économique du pays.

1. Création d'attentes : la sélection de profils prometteurs

Dans le chapitre précédent, une étude approfondie de l'évolution des grilles de sélection à échelle provinciale et fédérale a permis de retracer la coexistence d'objectifs démographiques et économiques dans les programmes d'immigration au cours des dernières décennies. Pour le Canada, la coévolution de ces facteurs semble suivre les tendances mondiales et le peuplement graduel de son territoire. Dans ce sens, la politique fédérale réussit à atteindre ses objectifs : tel que note Maria Adamuti-Trache dans l'introduction à son article sur les formations suivies par les immigrants hautement scolarisés au cours de leurs premières années au Canada, «the immigration policy has reached its goal of recruiting highly educated immigrants who are

¹¹⁶ The Institute for Fiscal Studies, *Immigrant Earnings Profiles in the Presence of Human Capital Investment: Measuring Cohort and Macro Effects*, 2004, en ligne: <<http://www.ifs.org.uk/wps/wp0413.pdf>> (site consulté le 20 mars 2011), p. 1

expected to contribute to Canada's economic growth and global competitiveness»¹¹⁷. Pour le Québec, le paysage historique de la sélection démontre d'autres particularités : le profil qui s'en dresse démontre d'abord les motifs démo-linguistiques de la politique migratoire, auxquels s'ajoutent par la suite des préoccupations économiques, aujourd'hui au cœur-même de la sélection comme de la vaste implication dans l'intégration des nouveaux venus. Ce profil est également révélateur de l'approche théorique qui sous-tend la pratique elle-même d'une politique volontariste de recrutement, où le capital humain cohabite avec des considérations des besoins en main-d'œuvre à plus court terme afin d'optimiser l'apport et la rétention des cohortes de nouveaux résidents. Entre autres, cette pratique de capital humain garantit jusqu'à un certain point que les personnes qui sont attirées au Québec bénéficient de conditions de départ optimales¹¹⁸. Leur scolarisation, habiletés linguistiques et expérience sur le marché du travail, a-t-on supposé dans la *Loi sur l'immigration au Québec* de 1996 et la *LIPR* de 2002, les arment de suffisamment de flexibilité pour mouler ces qualifications aux réalités du marché de l'emploi. Cependant, en s'abstenant de référence quelconque aux perspectives d'absorption de cette main-d'œuvre à court terme, les gouvernements canadien et québécois ont omis des considérations fondamentales pour le succès de leurs projets d'immigration, vu que la voie de l'intégration passe obligatoirement par des normes et institutions qui régissent l'accès au marché du travail. À son tour, la non-adhérence à ces normes et institutions présage une défaite autant pour le parcours individuel de l'immigrant que pour l'ensemble de la société d'accueil. C'est ainsi que, durant les années qui ont suivi la réforme du capital humain, les espoirs fondés sur la valorisation intrinsèque de ces compétences, sans égard à leur pertinence ou leur reconnaissance par l'économie d'accueil, ne se sont que rarement avérés justifiés¹¹⁹. En plus des données déjà nombreuses des obstacles internes à l'intégration professionnelle, les rapports pointaient du doigt les politiques gouvernementales de sélection et le discours trompeur avancé dans le cadre des efforts de recrutement à l'externe. Tel que le souligne Pierre Anctil, «des critiques se sont [...] élevées récemment pour rappeler que le gouvernement du Québec peignait trop souvent à l'étranger une image idyllique de la réalité, qu'un séjour de quelques semaines ou de quelques

¹¹⁷ Maria ADAMUTI-TRACHE, «First 4 Years in Canada: Post-secondary Education Pathways of Highly Educated Immigrants», (2011) 12(1) *Journal of International Migration and Integration* 61, p. 62

¹¹⁸ P. ANCTIL, préc., note 1, p. 49

¹¹⁹ Gillian CREESE, Isabel DYCK et Arlene MCLAREN, «The 'Flexible' Immigrant? Human Capital Discourse, the Family Household and Labour Market Strategies», (2008) 9(3) *Journal of International Migration and Integration* 269

mois sur place se charge de balayer»¹²⁰. Ainsi, bien que la manifestation juridique du modèle du capital humain cherchait entre autres à éviter de créer de faux espoirs pour les immigrants admis au pays, elle sous-entendait tout de même que des espoirs de réussite professionnelle pouvaient être vraisemblablement fondés sur la possession de diplômes universitaires, de connaissances linguistiques et d'expérience préalable sur le marché – même étranger – de l'emploi. Bien évidemment, tout recours à une grille de sélection comporte par le fait-même la création de certaines attentes, reflétant le pointage plus ou moins élevé accordé aux facteurs figurés. Dans le cas du Québec, la priorisation de compétences linguistiques et de formation supérieure témoignait certainement d'une visée démo-linguistique au sens large, mais pour le candidat individuel, elle impliquait aussi des perspectives de succès économique dans son propre parcours. Par conséquent, à la lumière des obstacles détaillés ci-dessous et suivant la prise de conscience des bienfaits d'un redressement législatif par la priorisation de certains profils professionnels, les changements réglementaires ont tenté de rendre ces attentes d'intégration plus réalistes. Car si l'immigration joue un rôle crucial par le maintien du poids démographique du Québec au sein de Canada et par l'apport de travailleurs qui prendront la relève dans les années et décennies à venir, sa réussite dépend autant de la rétention que de l'assimilation de ces nouveaux contribuables sur le marché. Et ceci, à son tour, ne se fera que «sous condition que la reconnaissance des acquis et des compétences des immigrants puisse se faire plus facilement qu'actuellement, que les grilles de sélection des immigrants soient arrimées aux besoins du marché du travail, et que les divers services d'intégration soient en mesure de satisfaire aux besoins des nouveaux arrivants»¹²¹.

2. Sélection réussie : portrait de la population immigrante

Depuis 1867, le Canada a accueilli plus de 14 millions d'immigrants. Depuis l'établissement formel de la politique canadienne de recrutement durant la fin des années 1960 et les bases posées par le Québec dans la prise en charge de cette responsabilité, l'immigration internationale a connu une croissance soutenue et a plus que doublé entre 1972 et 2006¹²². Selon l'*Enquête sur*

¹²⁰ P. ANCTIL, préc., note 1, p. 49

¹²¹ Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 15

¹²² Id., p. 6

la population active de 2006 de Statistique Canada¹²³, reprise et explicitée dans le rapport du Regroupement des unités catégorielles de la Centrale des syndicats du Québec, de 1997 à 2006, le Québec a reçu 362 902 immigrants de toutes catégories confondues, dont 44 686 personnes en 2006¹²⁴. 56% de ces personnes appartiennent à la catégorie de l'immigration économique (ce qui inclut des travailleurs qualifiés et les gens d'affaires). 49,4% de ces immigrants connaissent le français, dont une croissance nette notée entre 1997 (35,7%) et 2006 (57,7%). 32,6% ne connaissent ni l'anglais ni le français, mais une baisse significative d'allophones entre 1997 (43,1%) et 2006 (à 22,6%). 60,6% des immigrants économiques connaissent le français et 36,5% le français et l'anglais. Depuis 2000, la Chine, la France et les pays du Maghreb (principalement le Maroc et l'Algérie) représentent les zones géographiques les plus importantes d'où proviennent les immigrants¹²⁵.

Plus récemment, les données de Citoyenneté et Immigration Canada confirment la croissance du nombre annuel d'admissions envisagée par le Québec, avec 45 200 en 2007, 45 218 en 2008, 49 492 en 2009, 53 983 en 2010 et une légère baisse jusqu'à 51 736 en 2011¹²⁶. Le portrait statistique sur l'immigration permanente au Québec publié en février 2012 par le MICC peint un paysage plus détaillé de cette nouvelle population pour la période de 2006 à 2010¹²⁷. Le volume des admissions s'élève à 238 553 immigrants pour l'ensemble des cinq années recensées, soit une moyenne annuelle de 47 711 nouveaux arrivants¹²⁸. Si une des réticences exprimées en 2006 mettait en doute l'existence d'un bassin suffisant de candidats satisfaisant les critères de la nouvelle grille de sélection, cette inquiétude ne semble donc pas encore s'être avérée à court terme.

De cette nouvelle population, la catégorie de l'immigration économique représente quelques 65,2% des admissions (155 419 personnes), et même 69,2% en 2010 – une proportion plutôt

¹²³ *Les immigrants sur le marché canadien du travail en 2006: premiers résultats de l'Enquête sur la population active du Canada*, Ottawa, Statistique Canada, 2007

¹²⁴ Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 23

¹²⁵ Id., p. 19

¹²⁶ *Tableaux préliminaires - Canada - Résidents permanents selon la province ou le territoire et la région urbaine, 2007-2011*, Ottawa, 2012

¹²⁷ Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Portraits Statistiques: L'immigration permanente au Québec selon les catégories d'immigration et quelques composantes. 2006-2010*, Ottawa, 2012, en ligne: <http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/Portraits_categories_2006_2010_1.pdf> (site consulté le 10 février 2012)

¹²⁸ Id., p. 7-8

remarquable compte tenu de sa hausse relative d'une dizaine de points de pourcentage en l'espace de quelques années. Dans le *Plan d'immigration pour l'année 2012*, le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles prévoit même que «la part de l'immigration économique pourrait représenter 70% de l'ensemble de l'immigration»¹²⁹. Par ailleurs, 70,8% de ces immigrants économiques déclarent connaître le français (61,7% pour toutes catégories confondues). Encore une fois, les projections du MICC pour l'année 2012 fixe cette proportion entre 64% et 65% du volume global. Parmi les nouveaux résidents, 49,5% affirment être à l'aise dans les deux langues officielles du pays à l'arrivée (37,4% au total), tandis que moins d'un cinquième (17,3%) ne connaissent ni l'anglais ni le français (comparé à 21% pour toutes les catégories confondues). À l'égard du facteur de la connaissance de la langue aussi, paraît-il, la grille d'évaluation engendre les résultats attendus.

Enfin, plus des trois quarts (78,3%) des nouveaux immigrants de la cohorte 2006-2010 totalisent au moins 14 années de scolarité¹³⁰. Près de 37% des immigrants actifs de ce lustre envisagent d'exercer une profession de niveau professionnel, 20% de niveau technique et 10,5% de niveau intermédiaire, tandis que «de plus faibles volumes d'immigrants se destinent vers un emploi de gestion (4,2%) ou de niveau élémentaire et manœuvre (0,2%)»¹³¹.

3. Et pourtant... Déception et taux faible de rendement

Ces données confirment la réussite du gouvernement québécois à privilégier, enthousiasmer et admettre des immigrants travailleurs scolarisés, à forte proportion francophones et qualifiés de par leur spécialisation et expérience professionnelle. Pourtant, si la sélection des immigrants parvient en effet à attirer les immigrants qui bénéficient de compétences recherchées ou complémentaires à ceux déjà en place, comment se fait-il que le parcours individuel des immigrants reste difficile et si souvent semé d'embûches dans la société québécoise¹³²? Qui plus est, si l'intention derrière l'assouplissement de critères relatifs aux besoins concrets du marché de l'emploi était de maximiser les retombées démographiques et économiques du nombre sans cesse croissant d'admissions annuelles dans la province, pourquoi alors ces obstacles ne cèdent-ils pas sous le poids des efforts législatifs d'ajuster le mode de sélection? Après tout, signale le rapport

¹²⁹ Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), préc., note 66, p. 12

¹³⁰ De 1997 à 2006, cette proportion s'élevait à 57,5%, selon le rapport du Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 23

¹³¹ Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, préc., note 127, p. 18-19

¹³² P. ANCTIL, préc., note 1, p. 48

de la *Consultation* du MICC pour la planification de l'immigration de 2008-2010, «à cet égard, toutes les données convergent : les immigrants admis au cours des dernières années font face à des difficultés d'intégration économique plus aiguës que celles qu'ont connues leurs prédécesseurs des années 1970 et 1980»¹³³. Si l'on se fie aux données, deux faits particulièrement marquants émergent des statistiques canadiennes énoncées dans l'*Enquête sur la population active de 2006* : d'une part, le taux d'emploi des immigrants très récents et celui des Québécois nés au Canada connaissent alors un écart de 22,6 points de pourcentage; d'autre part, même parmi ceux employés, les rôles occupés ne sont que rarement à la hauteur des candidatures, et le phénomène de la déqualification ou déclassement, repris et détaillé plus loin dans ce chapitre, devient de plus en plus commun¹³⁴. Non seulement les taux d'emploi et les revenus des immigrants sont-ils plus faibles (et la proportion de ceux se situant même en deçà du seuil de faible revenu est plus élevée), mais ils prennent également considérablement plus de temps à rattraper la moyenne générale. Ces difficultés d'intégration constituent une sous-utilisation de leurs compétences et de leur savoir-faire, enchaîne d'ailleurs le rapport. Citant Jeffrey Reitz dans un article datant de 2001, le coût du sous-emploi des immigrants a été estimé à entre 2 et 2,4 milliards de dollars par année au Canada¹³⁵. Plus récemment, ces coûts ont été réévalués à la hausse à une somme remarquable de 31 milliards, dont 5 pour l'économie montréalaise¹³⁶. En somme, pour reformuler la citation ouvrant ce chapitre, si les immigrants offrent effectivement les compétences recherchées à une économie d'accueil, alors ils contribuent autant à sa croissance directe qu'indirecte, en ne puisant pas les ressources publiques de support financier; pourtant, dès lors que le transfert de ces compétences fait face à des freins d'intégration, leur déqualification et/ou inactivité sur le marché de l'emploi représente un passif net pour le trésor public que ce dernier peinera à soutenir. Ceci est d'autant plus alarmant dans un contexte où l'agrandissement démographique n'est bénéfique et viable que s'il implique aussi

¹³³ *Consultation 2008-2010 - La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010*, Québec, Gouvernement du Québec, 2007, p. 24

¹³⁴ Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 25

¹³⁵ Jeffrey G. REITZ, «Immigrant Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research», (2001) 2(3) *Journal of International Migration and Integration* 347 ; Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 27

¹³⁶ Services économiques RBC, Recherche, *Situation des immigrants sur le marché du travail au Canada: les avantages de combler les écarts au chapitre de l'emploi et de la rémunération, Analyse conjoncturelle*, BANQUE ROYALE DU CANADA, Décembre 2011, en ligne: <<http://www.rbc.com/nouvelles/pdf/1219-2011-immigration.pdf>> (site consulté le 13 février 2012), p. 2

un redressement économique – à défaut de quoi, les pénuries de main-d’œuvre et l’assèchement des ressources financières de l’État ne feront que s’aggraver.

Ayant axé les deux chapitres précédents sur le processus de sélection en amont de l’immigration, nous nous tournons à présent vers une exposition des diverses facettes du processus d’intégration post-admission. Pour l’instant, en conformité avec le traitement accordé à ce jour à ces questions, nous maintenons la distinction dans leur analyse, car même si les publications gouvernementales affirment comprendre que «le succès de la politique d’immigration est étroitement lié au succès de l’intégration»¹³⁷, cette prétendue appréciation ne se traduit pas – ni en discours ni en action – en des tentatives de collaboration inter-procédurale et interinstitutionnelle dans le processus-même de la sélection, si ce n’est par la création de listes de formations et professions privilégiées pour les admissions à venir. Nous reprendrons l’argument de l’interdépendance dans le dernier chapitre où nous procédons à suggérer une approche plus concertée entre les divers gardiens d’accès aux emplois qualifiés et, en attendant, adoptons le point de vue de l’immigrant dans son parcours des premières années post-immigration.

4. Défis et efforts d’intégration : L’expérience des immigrants

Au sein de la multitude de défis auxquels peuvent faire face les immigrants dans leur parcours d’insertion professionnelle figurent des épreuves linguistiques, culturelles et administratives – une véritable course à obstacles exigeant une ténacité, une patience et une disponibilité de ressources pendant plusieurs années. Une abondance de rapports, articles et études énoncent depuis déjà des décennies l’ensemble comme les particularités de ces défis dans un contexte où le manque et l’inadéquation des opportunités d’emploi constituent, pour la population immigrante, la raison principale d’insatisfaction avec le Canada¹³⁸. Plusieurs auteurs se concentrent sur la non-reconnaissance des titres de compétences et la dépréciation d’expérience de travail acquis à l’étranger, ainsi que les stratégies pour contrer cette dévaluation, telles l’obtention de diplômes canadiens¹³⁹. D’autres se penchent davantage sur le sexe, le caractère ethnique et l’âge des immigrants, notant les désavantages d’insertion professionnelle vécus

¹³⁷ Consultation 2008-2010, préc., note 133, p.viii

¹³⁸ *Perspectives des immigrants sur leurs quatre premières années au Canada : faits saillants des trois vagues de l’Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada*, Ottawa, Tendances sociales canadiennes, Statistique Canada, 2007

¹³⁹ M. ADAMUTI-TRACHE, préc., note 117; *Réagrément et professions des médecins et ingénieurs immigrants*, Ottawa, Statistique Canada, 2007; Ana FERRER et Craig RIDDELL, «Education, Credentials and Immigrant Earnings», (2004) 1

particulièrement par les femmes, les minorités visibles et les moins jeunes immigrants, confrontés à un transfert plus ardu du capital humain étranger¹⁴⁰. Par ailleurs, certains documents font ressortir l'inadaptation et l'insuffisance des mesures d'acquisition de compétences linguistiques par la part allophone des cohortes d'immigrants et, de plus en plus, l'indispensabilité du bilinguisme français-anglais pour assurer la compétitivité de leur candidature dans la région métropolitaine¹⁴¹. D'autres encore concluent que malgré les efforts entrepris pour améliorer la connaissance des langues officielles et d'ajuster son profil professionnel à des attentes réalistes d'insertion sur le marché local de l'emploi, les pratiques d'embauche des employeurs sont parfois symptomatiques de discrimination face au pays d'origine du candidat, que ce soit par des incidences de racisme ou une discrimination indirecte fondée sur l'ignorance des systèmes et cursus occupationnels de pays-sources non-traditionnels¹⁴². Dans l'étude de Jean-François Godin publiée en 2004 sur l'insertion en emploi des travailleurs admis au Québec en vertu de la grille de sélection de 1996 – citée dans le chapitre précédent pour son rôle alimentant les propositions de réforme – ce sont les répondants eux-mêmes qui sont appelés à préciser les 10 difficultés les plus souvent rencontrées pour trouver du travail. Les résultats dressent le portrait suivant : l'expérience acquise à l'extérieur du Québec n'est pas reconnue (38 %), la connaissance de l'anglais est insuffisante (36 %), les emplois disponibles ne sont pas satisfaisants (33 %), les études complétées à l'extérieur du Québec ne sont pas reconnues (31 %). Viennent ensuite les difficultés suivantes : attitude négative par rapport au fait d'être immigrant (21 %), connaissance insuffisante du français (20 %), attitude négative relative à l'origine (19 %), difficulté pour obtenir le droit d'exercer une profession ou un métier régi (10 %), horaire incompatible avec les obligations familiales (10 %), attitude négative relativement à l'âge (5 %)¹⁴³.

¹⁴⁰ Marie-Thérèse CHICHA, «Le mirage de l'égalité : les immigrées hautement qualifiées à Montréal», (2009) *Politiques Sociales* ; M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1 ; J.-M. COUSINEAU et B. BOUDARBAT, préc., note 81

¹⁴¹ Projet RUC-CSQ, préc., note 55; YOLAINE BALLIVY, «Le Québec, terre d'accueil aride pour les immigrants» *La Presse* (11 septembre 2007), en ligne: La Presse ; *Les immigrants sur le marché canadien du travail*, préc., note 123; *Perspectives des immigrants sur leurs quatre premières années*, préc., note 138

¹⁴² CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations), préc., note 93 ; Andrew BROUWER, «Immigrants Need Not Apply», (1999) *Caledon Institute of Social Policy* ; Pascale CHANOUX, «La reconnaissance des acquis et des compétences (RAC) vue sous l'angle de la discrimination» dans Paul EID (dir.), *Pour une véritable intégration. Droit au travail sans discrimination*, Montréal, Fides, 2009, p. 35-51 ; M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1

¹⁴³ Relations avec les citoyens et Immigration, préc., note 90, p. 43

Enfin, pour ce qui est du rapport du RUC-CSQ cité à quelques reprises ci-haut, il consolide ces divers défis en dix catégories :

1. La non-reconnaissance des acquis et des compétences
2. L'arrimage difficile des compétences des immigrants aux besoins du marché du travail
3. Les difficultés concernant la francisation et les compétences linguistiques
4. Les problèmes concernant la régionalisation de l'immigration
5. Des services d'accueil et d'intégration en mesure de répondre aux besoins
6. La délicate question de la gestion de la diversité culturelle
7. L'insertion en emploi des minorités visibles
8. L'insertion en emploi des femmes immigrantes
9. Le défi éducationnel pour les enfants issus de l'immigration
10. La santé et la sécurité des travailleurs immigrants¹⁴⁴

Pour les objectifs de notre analyse, nous nous penchons particulièrement sur les obstacles qui puissent faire l'objet d'une démarche plus concertée entre les autorités de sélection et les institutions d'intégration professionnelle; dans ce cadre analytique, nous présumons que des attentes plus ajustées aux perspectives d'emploi, appuyées par des démarches de reconnaissance entamées en concert avec le reste des préparations pré-migratoires, contribueraient grandement à optimiser les chances et l'adéquation de l'insertion professionnelle, ainsi que, par conséquent, à maximiser le taux de rétention. Cette deuxième proposition constitue l'objectif ultime de notre étude, et elle sera examinée en détail et comparativement à d'autres systèmes d'immigration actuellement en vigueur dans le monde dans la deuxième moitié de ce travail. En attendant, nous tournons notre attention vers l'arrimage difficile entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, la barrière linguistique, les particularités culturelles de recherche d'emploi et de l'importance du réseautage, l'exigence d'expérience canadienne et une élaboration beaucoup plus détaillée de la non-reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger par les employeurs et les institutions québécoises. Ensemble, ces entraves à une insertion professionnelle convenable et expéditive résultant non seulement en une déqualification généralisée de la population immigrante, mais par extension aussi en une menace du dessein démo-économique de l'entière société d'accueil.

¹⁴⁴ Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 27

4.1. Un arrimage difficile de l'offre et de la demande de main-d'œuvre

Parmi les raisons justifiant la réforme de la grille de sélection québécoise en 2006 figure une meilleure accessibilité au marché de l'emploi local pour les techniciens, les gens de métiers et les travailleurs spécialisés, traditionnellement désavantagés dans la pondération en faveur de candidats ayant une formation universitaire. La création et la révision routinière des listes de formations privilégiées dans le pointage et le traitement des dossiers d'application vont dans le sens d'une meilleure adéquation entre les travailleurs qualifiés admis dans la province et les statistiques et projections d'Emploi-Québec en ce qui a trait aux besoins du marché de l'emploi. Cependant, comme note le rapport du RUC-CSQ, les impacts positifs de cette nouvelle grille plus «sensible» à la réalité économique ne pourront se faire sentir qu'après quelques années, et en attendant, «les immigrants sélectionnés, qui sont plus scolarisés que ne le demandent les besoins du marché, auront du mal encore pendant quelque temps à trouver des emplois qui correspondent à leurs compétences»¹⁴⁵. D'ailleurs, faut-il souligner, même si la nouvelle grille parvient à améliorer ces perspectives pour les nouvelles générations d'immigrants et ainsi diluer ces données dans les statistiques plus encourageantes à venir, le sort des admissions précédentes ne s'en trouve pas amélioré. Ces dernières continuent à lutter pour trouver des emplois adéquats, à la différence que le niveau élevé de leurs compétences s'érode à force de ne pas être employé et que certains d'entre eux doivent, pour survivre sur le marché du travail, se résigner à leur obsolescence.

Pour ceux désirant se requalifier entretemps, ce processus s'avère souvent ardu. Les critères d'admission de formations financées par Emploi-Québec sont parfois trop restrictifs pour des personnes immigrantes qualifiées qui désireraient se réorienter dans des professions plus techniques. Ironiquement, à leur rencontre avec les agents des centres locaux d'emploi (CLE), elles peuvent être refusées pour cause de surqualification et avisées de simplement redoubler d'efforts dans leurs démarches de recherche d'emploi pour des opportunités plus convenables à leur niveau de compétence.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Id., p. 35

¹⁴⁶ L'exemple d'une formation en soudure dans le Bas-Saint-Laurent où des immigrants se sont vu refuser l'entrée parce qu'ils étaient trop qualifiés en est révélateur; la formation n'a finalement pas eu lieu parce qu'il n'y avait pas suffisamment de participants. (Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre pour personnes immigrantes (CAMO-PI), *L'intégration et le maintien en emploi des personnes immigrantes en région: une recherche exploratoire*, Montréal,

Pendant ce temps, la recherche confirme que cette «convenance» est éparse. L'étude susmentionnée de Jean-François Godin sur l'intégration professionnelle des travailleurs admis sous la grille de sélection de 1996 atteste de la déqualification ressentie par les immigrants dans leurs efforts d'intégration professionnelle :

«Une proportion importante des répondants qui ont travaillé émettent des réserves sur leur emploi (celui qu'ils occupent au moment de l'entrevue ou le plus récent) : ils disent que celui-ci ne correspond pas à leur projet initial (39 %), à leur domaine de formation (36 %), à leur niveau de formation (45 %), à leurs attentes (42 %) ou aux revenus qu'ils souhaiteraient en retirer (52 %).»¹⁴⁷

Selon la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), la raison pour ce fossé d'attentes se situe principalement dans une sélection malavisée en amont de l'immigration. Dans une enquête effectuée à l'été 2006, la FCEI accentue l'existence d'une pénurie de main-d'œuvre au Canada et propose une analyse poussée et nuancée de l'immigration en tant que moyen de pallier cette pénurie à court et à long terme. *L'immigration et la petite entreprise : des idées pour mieux pallier la pénurie de main-d'œuvre au Canada* affirme que «le système d'immigration permanente est loin de combler les besoins des petites et moyennes entreprises (PME) canadiennes, notamment en ce qui concerne les métiers spécialisés et les postes de niveau débutant»¹⁴⁸. Dans le système actuel, explique-t-il, il existe un décalage entre le profil professionnel des nouveaux immigrants au Canada et les emplois en demande dans les PME canadiennes; pourtant, lorsque convenablement sélectionnée et administrativement encouragée, la main-d'œuvre immigrante peut représenter une réelle solution aux difficultés de recrutement connues des compagnies locales. Dans un proche avenir, il convient d'accorder une plus grande importance aux offres d'emploi établies pour les candidats ayant un métier ou des compétences techniques. De plus, une des propositions concrètes de l'étude – contribuant également à pallier certains problèmes touchant la reconnaissance de la formation acquise à l'étranger – est que les gouvernements envisagent d'établir un statut particulier pour les gens du métier (p. ex., les compagnons d'apprentissage), ce qui permettrait à ces derniers de travailler pendant un certain

2006, en ligne: <<http://www.camo-pi.qc.ca/pdf/etudes/Recherche%20exploratoire%20region%202006.pdf>> (site consulté le 10 février 2012), p.51)

¹⁴⁷ Relations avec les citoyens et Immigration, préc., note 90, p. X

¹⁴⁸ Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *L'immigration et la petite entreprise: Des idées pour mieux pallier la pénurie de main-d'oeuvre au Canada*, Willowdale, 2006, en ligne: <<http://www.cfib.ca/researchf/reports/rr3026f.pdf>> (site consulté le 20 février 2012)

temps au Canada avant que leurs titres de compétences ne soient formellement évalués¹⁴⁹. De cette manière, le gaspillage des compétences apportées de l'étranger pourrait être quelque peu atténué, tout en accélérant l'embauche de candidats adéquats. Tel que reprend le rapport du RUC-CSQ,

«Les résultats du sondage montrent que 42% des entreprises canadiennes ressentent une pénurie dans les professions de niveau de compétences B, c'est-à-dire dans celles qui exigent habituellement une formation collégiale ou un programme d'apprentissage. [...] La FCEI stipule qu'au Canada, environ la moitié des postes touchés par la pénurie n'exigent pas de diplôme officiel au-delà du niveau secondaire. Dans bon nombre de cas, ces postes exigent une main-d'œuvre qualifiée. Cependant, ils nécessitent une formation et une expérience qui s'acquièrent sur le tas plutôt que par les systèmes d'éducation formels.»¹⁵⁰

Pourtant, le profil des immigrants au Canada ne correspond pas à ces besoins. Si 42% des emplois offerts par les PME canadiennes appartiennent à la catégorie «techniques et spécialisés», en comparaison, seulement 22% des immigrants économiques et 19% des travailleurs temporaires arrivés au Canada en 2005 occupent un emploi relevant de ce niveau de compétence. Le deuxième niveau de compétence le plus demandé est le niveau «intermédiaire et travail de bureau» (32%). Seuls 3% des immigrants économiques appartiennent à ce moment-là à cette catégorie, contre 44% des travailleurs temporaires. Les postes correspondant au niveau de compétence «élémentaire et manœuvres» comptent, pour leur part, pour 17% des emplois demandés par les PME. Malgré cela, aucun immigrant de la composante économique et seulement 3% des travailleurs temporaires appartiennent à ce niveau de compétence¹⁵¹.

Le même phénomène se constate sur le marché québécois où les besoins en main-d'œuvre se situent également surtout au regard des professions techniques et des métiers spécialisés ou semi-spécialisés. Bien entendu, tel que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le manque d'adéquation entre les profils des travailleurs qualifiés et les besoins du marché de l'emploi ne sont pas ici le résultat de devoirs non-faits de la part du gouvernement, mais plutôt d'un effort délibéré de s'écarter des considérations occupationnelles immédiates en faveur de profils «flexibles» et prometteurs pour l'avenir. Ce n'est qu'à la lumière de ces divers et alarmants

¹⁴⁹ Id., p. 29

¹⁵⁰ Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 35-36; Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, préc., note 148, p. 5

¹⁵¹ Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 37

constats que les législateurs reviennent à leur planche à dessin pour concevoir une approche plus concertée avec les fluctuations du marché, conscients de la nécessité de «se doter d’outils continuellement à jour et mesurant avec précision les besoins du marché du travail dans toutes les régions»¹⁵².

4.2. La barrière linguistique

Mis à part la demande réelle de certains profils sur le marché du travail, la nécessité d’atteindre un niveau professionnel du français dans un contexte professionnel fort compétitif constitue un des principaux obstacles à l’intégration économique et sociale des immigrants. C’est aussi un enjeu prioritaire pour la seule société de langue française en Amérique du Nord, comme nous l’avons souligné à plusieurs reprises au cours des deux premiers chapitres. «Le vieillissement et, dans un avenir de moins en moins éloigné, le déclin probable de la population, évoquent le rapport susmentionné de la Planification de l’immigration du MICC de 2008-2010, sont-ils le prélude à la marginalisation du Québec au sein du Canada et, à terme, à la disparition lente et inexorable de la seule société majoritairement francophone en Amérique du Nord?»¹⁵³ La pérennité du fait français figure parmi les quatre objectifs principaux de la politique d’immigration québécoise depuis son *Énoncé* en 1990, et sa connaissance un critère déterminant dans la sélection des candidats de la catégorie économique. Grâce à la distribution de points dans ses grilles de sélection, dans les vingt dernières années le Québec a d’ailleurs considérablement accru la proportion de personnes qui connaissent le français à leur arrivée : « inférieure à 40% il y a dix ans, cette proportion s’élevait à 58% en 2006 »¹⁵⁴. Cela étant dit, le nombre d’admissions ne cesse d’augmenter, alors le 42% de personnes admises en 2006 ne connaissant pas le français est en réalité supérieur aux 60% d’anglophones ou allophones arrivés dix ans auparavant. Bien que la proportion des immigrants qui connaissent le français à leur arrivée ait donc crû de façon substantielle, en chiffres absolus, le nombre de personnes ignorant le français admises annuellement est aujourd’hui plus important qu’auparavant, signale la *Planification*¹⁵⁵. Pour illustrer en chiffres, 95 754 personnes ne connaissant pas le français sont arrivées entre 2002 et 2006 comparativement à 88 008 non-francophones entre 1997 et 2001. Entre 2006 et 2010, selon

¹⁵² Id.

¹⁵³ Consultation 2008-2010, préc., note 133, p. 2

¹⁵⁴ Id., p. viii

¹⁵⁵ Id., p. 26

les données plus récentes du Portrait statistique du MICC, ce nombre s'élève à 91 327 individus¹⁵⁶.

Par ailleurs, malgré la priorisation des candidats francophones dans la planification et le traitement d'applications, le projet démographique à long terme excède de loin le bassin de candidats francophones. Bien que le projet ait donc réussi dans son dessein à court terme, les études de démographie internationale présagent l'impossibilité future de maintenir ce niveau de francophonie dans les admissions¹⁵⁷. Même si les activités ciblées de prospection, de promotion et de traitement de dossiers de candidatures favorables parviennent à étirer cet équilibre pendant encore quelques décennies, à long terme il n'y aura plus de masse critique d'immigrants francophones suffisante pour combler les besoins démographiques et économiques de la société québécoise. Le cumul de ces phénomènes implique ainsi que d'importants efforts de francisation devront être faits pour soutenir la vigueur de la présence francophone nord-américaine.

Pourtant, à l'heure actuelle déjà, le nombre de classes de français est trop restreint pour accommoder l'influx migratoire d'allophones. Les délais d'attente peuvent atteindre trois mois en milieu urbain et jusqu'à six mois en région. Pour un individu admis sous prétexte de son assimilation sur le marché de l'emploi, l'impuissance imposée dès le début par cette attente devient rapidement préoccupante, et d'autant plus si chaque jour à attendre des cours de français représente un autre jour sans emploi pour une tête de famille. Les familles immigrantes allophones entament déjà leur intégration sur un pied d'inégalité comparées à celles pour qui le français est la langue d'usage; l'apprentissage du français constitue pour eux le premier investissement de temps et d'énergie – le tremplin vers une participation active à la société d'accueil. Lorsque cette première démarche d'insertion va au ralenti, il n'est pas surprenant que des répercussions se fassent ressentir autant sur le moral des immigrants que sur leur taux de rétention¹⁵⁸. Car si en plus, les complications administratives les obligent à puiser dans leurs économies, et surtout lorsque la durée de ce recours ne peut être clairement définie, le désavantage de leur incapacité de communiquer en français est financièrement, professionnellement et psychologiquement aggravé. Compte tenu de ces facteurs importuns, «des

¹⁵⁶ Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, préc., note 127, p. 9

¹⁵⁷ Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p.39; Consultation 2008-2010, préc., note 133, p. 32

¹⁵⁸ «Au Centre-du-Québec, par exemple, des immigrants ont quitté la région parce qu'ils attendaient depuis un an d'avoir accès à des cours de français», indique Carole Pageau dans la publication du Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre pour personnes immigrantes (CAMO-PI), préc., note 146, p. 51

organismes en région se voient parfois forcés d'adopter des solutions temporaires avec l'aide de bénévoles pour répondre à la demande»¹⁵⁹. Malheureusement, ces initiatives ne suffisent pas non plus pour pallier l'impact démoralisant de ces premiers efforts d'intégration, et le besoin d'augmenter la disponibilité et de diminuer les délais d'attente pour des cours de francisation devient plus pressant, surtout en région.

En ce qui a trait à la durée et à la qualité des cours, une récente révision du programme pédagogique ne fait pas l'unanimité parmi les divers acteurs et parties intéressées. La durée des cours a récemment été modifiée pour refléter un nouveau modèle d'instruction. Selon cette vision, un processus d'apprentissage interactif est plus efficace que le style grammatical et didactique traditionnel. Ainsi, le nombre de cours de 55 minutes a diminué de 800 à 600 et 330 périodes de monitorat ont été ajoutées pour favoriser une ambiance de communication. Selon le Mémoire du Syndicat des professeurs de l'État du Québec présenté à l'Assemblée nationale dans le cadre des consultations en vue de la planification de l'immigration pour la période de 2008-2010, cette refonte équivaut à un laisser-aller dans les standards pédagogiques. «Quoi qu'on en dise et contrairement aux apparences, prévient-il, il s'agit bel et bien d'une diminution de la qualité du service»¹⁶⁰.

Par ailleurs, compte tenu du fait que les générations plus récentes d'immigrants sont plus scolarisées que par le passé, une connaissance plus approfondie du français est nécessaire pour favoriser leur insertion en emploi, surtout si l'on considère le risque de déqualification encouru par déficit de compétences linguistiques. En effet, 65,2% des immigrants économiques de la cohorte récente de 2006-2010 (et 78,3% des immigrants économiques) ont plus de 14 années de scolarité. Parmi les immigrants au Canada, toutes catégories confondues, 36% de ceux âgés entre 25 et 54 ans ont complété des études universitaires (versus 22% des personnes nées au Canada)¹⁶¹. Par conséquent, «il y aurait lieu d'offrir plus de cours de français adaptés à une clientèle immigrante très scolarisée dont la profession requiert souvent un vocabulaire plus spécialisé ou technique»¹⁶². Ainsi, les cours de français financés par le MICC offrent une aide véritable à l'établissement au Québec, mais le niveau et la spécificité linguistique atteints au

¹⁵⁹ Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 40

¹⁶⁰ Syndicat des professeurs de l'État du Québec, *Mémoire du Syndicat des professeurs de l'État du Québec, La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010*, Québec, 2007, en consulté le). 2012, p. 11

¹⁶¹ *Les immigrants sur le marché canadien du travail en 2006*, préc., note 123

¹⁶² Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 40

cours de cette formation ne suffisent généralement pas pour le quotidien professionnel dans une industrie donnée, et encore moins pour passer l'examen de l'Office québécois de la langue française, qui est habituellement la condition d'accès finale à l'exercice d'une profession ou d'un métier réglementé. En effet, tel que le souligne Anait Aleksanian, directrice générale du Centre d'appui aux communautés immigrantes (CACI), «deux immigrants sur trois échouent aux tests de français de l'Office québécois de la langue française exigés pour intégrer un ordre professionnel reconnu»¹⁶³. Ainsi, l'amélioration du français à des fins professionnelles continue après la complétion des formations gouvernementales et peut s'étaler sur encore des mois, voire des années d'efforts et d'investissements.

De plus, bien que le Québec soit une province francophone et que des efforts considérables soient effectués pour faciliter l'acquisition de compétences linguistiques pour les résidents permanents nouvellement arrivés, l'importance de l'anglais a longtemps été sous-estimée dans le discours officiel. Pourtant, «la maîtrise du français, bien qu'étant une condition nécessaire, ne semble pas suffisante en elle-même», notent Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest dans leur exposition des défis et enjeux des mesures d'intégration mises sur pied à Montréal¹⁶⁴. Particulièrement dans cette région urbaine, «le bilinguisme anglais-français aide grandement l'immigrant à se trouver un emploi», note Mustapha Kachini, président du Regroupement des organismes en francisation du Québec et directeur général du Centre d'intégration multiservices de l'ouest de l'île de Montréal, cité dans un article du *Devoir* publié en 2008¹⁶⁵. Pour certains secteurs, d'ailleurs, tels que l'administration et l'informatique, le bilinguisme est même essentiel – sans compter les nombreuses compagnies américaines avec des filiales à Montréal et où la connaissance de l'anglais est également privilégiée. La population d'origine maghrébine ressent la force particulièrement aigüe de cette déception, alors que ces immigrants francophones et souvent très scolarisés font face à un taux de chômage dépassant les 25%¹⁶⁶. En plus des allégations de discrimination dont est victime ce segment de la population de la part des employeurs locaux, la sous-évaluation de la pertinence de l'anglais a longtemps été blâmée sur le

¹⁶³ Y. BALLIVY, préc., note 141

¹⁶⁴ M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1, p. 10

¹⁶⁵ Robert DUTRISAC, «Québec aide les immigrants à parler l'anglais: le gouvernement paie des cours aux francophones pour améliorer leur employabilité» *Le Devoir* en ligne: *Le Devoir* <<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/187727/quebec-aide-les-immigrants-a-parler-l-anglais>> (site consulté le 15 avril 2012)

¹⁶⁶ Id.

discours trompeur des autorités québécoises à l'étranger – un discours changeant, affirme pour sa part le porte-parole du MICC dans ce même article. Bien que le facteur du bilinguisme laisse place à l'indispensabilité du réseau de connaissances dans le débat des principaux obstacles à l'emploi – comme nous détaillons ci-dessous – la littérature signale tout de même le rôle que peut jouer la connaissance de l'anglais dans les perspectives professionnelles d'un candidat à court et à moyen terme. Selon Renaud et Martin, cités dans le rapport susmentionné de Chicha et Charest, «en ce qui concerne l'accès à l'emploi, une connaissance plus poussée de l'anglais augmente les probabilités d'un immigré de décrocher un emploi pendant les cinq premières années après l'arrivée au Québec»¹⁶⁷. L'omission de cette compétence peut donc largement nuire ou prolonger le processus et le succès d'intégration professionnelle, alors que les chercheurs d'emploi se heurtent encore et encore à l'obstacle de cette déficience dans l'élaboration de leur candidature.

4.3. Les particularités culturelles de recherche d'emploi

La méconnaissance des stratégies et pratiques de recherche d'emploi se présente également comme un obstacle considérable à l'obtention d'un premier poste, surtout pour ceux qui sous-estiment leur importance. Des ateliers et clubs de recherche d'emploi sont offerts par divers organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux à travers la province, mais seuls les candidats déjà sensibilisés à l'importance de maîtriser ces techniques s'y tournent sérieusement. Pourtant, les intervenants et employeurs soulignent constamment les faux pas commis par les candidats qui sous-estiment ou ignorent l'utilisation du réseau de contacts, les formalités et particularités du Curriculum Vitae nord-américain, l'importance primordiale accordée aux compétences personnelles (*soft skills*) dans les processus de sélection à l'embauche (entrevues, tests psychométriques ou de personnalité, etc.) et autres non-dits du processus de recherche d'emploi. En guise d'exemple, la communication et la manifestation d'une «attitude positive» étant très variables d'une culture à une autre, il est probable que les attentes latentes des employeurs soient ici involontairement porteuses de préjugés et qu'elles constituent par le fait-même un frein sérieux à l'embauche des immigrés¹⁶⁸. Plus significativement encore, la modicité du réseau de connaissances, peut-on soutenir, est la principale source du clivage net entre les caractéristiques des immigrés chercheurs d'emploi et les pratiques des employeurs. Si la

¹⁶⁷ M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1, p. 10

¹⁶⁸ Id., p. 14

méthode de recrutement la plus fréquente est celle du bouche-à-oreille, c'est-à-dire par l'intermédiaire du réseau de contacts professionnels ou personnel des recruteurs, la sous-évaluation et la déficience de ce réseau professionnel constituent une lacune majeure dans le profil des immigrés, même lorsque leur candidature correspondrait aux compétences recherchées¹⁶⁹. Le manque de familiarité avec cette approche à la recherche d'emploi, autant dans sa pertinence que dans sa navigation, est donc également responsable du temps et de l'éventualité d'une recherche d'emploi fructueuse. C'est dans ce cadre aussi que peut être fait le pont avec l'obstacle de l'absence de l'expérience canadienne, dont une des facettes est justement «la méconnaissance des pratiques de recrutement et de sélection des entreprises au Québec»¹⁷⁰.

4.4. La non-reconnaissance de l'expérience étrangère et le manque d'expérience canadienne

À ces trois premières impasses s'ajoutera ainsi le manque d'expérience locale – un obstacle figurant toujours au premier plan pour une population confrontée à une invalidation de son parcours pré-migratoire. D'ailleurs, ce manque est la raison principalement citée par les employeurs dans leurs réserves face aux personnes issues de l'immigration, même lorsque celles-ci ont déjà obtenu la reconnaissance de leurs qualifications et satisfait aux exigences linguistiques. En effet, malgré et au-delà de ces multiples épreuves, la réticence des employeurs est double : d'une part, ils admettent des appréhensions d'ordre pratique, dont des qualifications et une expérience pré-migratoires méconnues et/ou jugées non pertinentes, et de l'autre, des appréhensions d'ordre culturel telles des difficultés d'adaptation ou de communication¹⁷¹. Plus précisément, d'une part, un possible manque de familiarisation avec les standards et outils de l'industrie locale et l'inexistence d'évaluations à cet effet – dû soit à leur perçue inutilité ou alors aux ressources insuffisantes pour leur mise en place – empêchent les qualifications d'un immigrant d'être jugées adéquatement. D'autre part, des considérations d'ordre culturel face aux rapports hiérarchiques, compétences valorisées, questions de communication et d'adaptation, etc. – lorsque généralisées – créent ou renforcent des préjugés, au service soit d'une discrimination par ignorance, soit d'un protectionnisme pour lequel ces généralisations servent de filtre facile de candidatures. Dans tous les cas, l'exigence d'expérience de travail québécoise, semble-t-il,

¹⁶⁹ Id., p. 13

¹⁷⁰ Id., p. 24

¹⁷¹ Isabelle GAVARD, «Les appréhensions des employeurs face à l'embauche de personnes immigrantes : l'expérience du CARI St-Laurent» dans Paul Eid (dir.), *Pour une véritable intégration. Droit au travail sans discrimination*, Montréal, FIDES, 2009, p. 157-160, p. 158

atténue ces craintes d'incompétence ou d'incompréhension, car elle implique que le candidat ait déjà complété le processus de familiarisation et d'acclimatation aux pratiques locales. Toutefois, comme la plupart des employeurs cherchent à déléguer le fardeau de cette initiation à leurs compatriotes, l'immigrant en quête d'un premier emploi sur le seuil québécois fait face à un cercle vicieux, le vouant effectivement à l'échec de ses objectifs socio-économiques et professionnels à court terme.

Qui plus est, vu sous cet angle, le pré-requis d'expérience locale de l'emploi implique que tout emploi occupé avant l'immigration est réduit à zéro – ou, au plus, à une qualification dont la pertinence s'arrête à l'étape de la sélection. Les recherches de Green et Worswick, relate l'étude de Chicha et Charest, équivalent le traitement des immigrants sur le marché du travail à celui accordé aux nouveaux entrants : «la valeur de l'expérience de travail acquise à l'étranger semble être nulle sur le marché du travail canadien puisqu'elle ne confère aucun avantage particulier»¹⁷². En plus donc de chercher un employeur qui veuille se «risquer» à embaucher un «novice», l'immigrant confronte dans ses efforts d'intégration l'invalidation de son expérience pré-migratoire, jugée alors non-pertinente. Non sans conséquence sur le moral de l'immigrant comme sur l'état de santé de l'économie québécoise, c'est également ainsi que le marché de l'emploi le condamne à accepter des postes bien en-dessous de ses qualifications, et le déclassement professionnel et social qui en résulte devient une autre éventualité de l'immigration qualifiée.

4.5. La non-reconnaissance des qualifications obtenues à l'étranger

Le cinquième défi auquel font face les nouveaux arrivants pour entrer sur le marché du travail se rapporte à l'épreuve laborieuse et éprouvante de la reconnaissance des titres de compétence étrangers (RTCE). La reconnaissance des titres de compétences étrangers a été définie comme « le processus qui consiste à vérifier si la formation et l'expérience de travail acquises dans un autre pays respectent les normes établies pour les travailleurs canadiens »¹⁷³. Parmi tous les obstacles cités, analysés et adressés au niveau de la recherche comme de la législation au cours des dernières décennies, celui qui a possiblement fait l'objet du plus grand nombre de ces études est la question des qualifications des immigrants, si souvent dévaluées ou effectivement écartées

¹⁷² M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1, p. 12

¹⁷³ *Reconnaissance des titres de compétences étrangers des immigrants*, Ottawa, Parlement du Canada, 2008, p. 1

dans le traitement des candidatures à l'accréditation professionnelle ou à l'emploi. En effet, si les efforts législatifs d'arrimer la demande en matière de main-d'œuvre avec l'offre de profils correspondants d'immigrants ne parviennent pas à résoudre les problèmes d'intégration, ce désaccord est largement imputable à «l'absence de reconnaissance juste et effective des titres de compétences étrangers des nouveaux arrivants au Canada»¹⁷⁴. Dans le long et complexe processus d'intégration des immigrants sur le marché de l'emploi, ce facteur a été qualifié d'aspect critique de la capacité des immigrants d'obtenir un emploi au Canada¹⁷⁵. Le projet d'immigration en constitue déjà un de planification ardue, de sacrifices, de compromis, d'investissement et d'espoir, d'orchestration de facteurs et de projets à court et long terme et leur synchronisation avec les réalités des pays et systèmes d'accueil. À toutes ces décisions et démarches s'ajoutent ensuite, au bout souvent de quelques années d'efforts, la familiarisation avec un système professionnel dédaléen et très particulier. Devant les statistiques peu réjouissantes du faible taux de rendement des immigrants sur le marché de l'emploi, les intervenants du milieu comme Anait Aleksanian observent que le problème n'est pas que la société québécoise soit «moins accueillante que les autres, mais il y a un gros problème sur le plan de la reconnaissance des acquis. C'est une procédure excessivement longue et complexe qu'il faudrait revoir et simplifier»¹⁷⁶. Cette complexité, une discussion des enjeux, craintes et hypothèses de solutions, suivies d'une élaboration des défis posés par la toile d'araignée du gouvernement, Ordres professionnels, établissements d'enseignement et employeurs formeront la prochaine section de notre analyse.

¹⁷⁴ Id.

¹⁷⁵ *Comparer les différentes approches de la reconnaissance des titres de compétences et des compétences des travailleurs formés à l'étranger. Compte-rendu des résultats de la conférence*, Forum des politiques publiques (2007), Régina, p.i

¹⁷⁶ Y. BALLIVY, préc., note 141, citée dans Projet RUC-CSQ, p. 27

CHAPITRE II.2 :

LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS PAR LES ORDRES PROFESSIONNELS : COMPLEXITÉ, DÉFIS ET PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION

Parmi les 520 catégories professionnelles que comporte à l'heure actuelle la *Classification nationale des professions*, l'exercice d'une grand part de ces professions et métiers est assujéti à encadrement gouvernemental ou paragouvernemental. Au Québec, un total de 51 professions exigent des permis d'exercice de la part de 46 différents Ordres professionnels; par ailleurs, la Commission de la construction du Québec (CCQ) se charge de veiller à l'accès réglementé à 20 métiers et 40 occupations de la construction; pour sa part, l'Autorité des marchés financiers (AMF) est responsable d'octroyer un certificat de représentant pour les professionnels en assurances, en valeurs mobilières et en planification financière; enfin, des organismes gouvernementaux régissent l'exercice d'autres professions, comme le Ministère de l'Éducation, des Loisirs et du Sport le fait pour la profession d'enseignant. Pour une part considérable des immigrants admis sous la catégorie économique, le transfert des titres de compétences et expérience acquis à l'étranger vers l'exercice de la même profession au Québec passe obligatoirement par la reconnaissance de leurs qualifications par un de ces corps réglementaires. Comme nous allons le voir dans cette prochaine section, cette reconnaissance se fait toujours indépendamment de la procédure d'immigration, et à l'exception de quelques incitatifs et suggestions de la part du MICC de s'informer et d'entamer la procédure de reconnaissance lorsque le requérant se trouve encore dans le pays d'origine, les deux étapes pour une immigration et intégration réussies restent largement et procéduralement distincts.

En effet, dans son projet d'immigration-intégration au Québec, l'immigrant dont l'occupation est réglementée se heurte malencontreusement à une toile d'araignée d'épreuves dans ses efforts de transférer ses compétences à l'exercice local de sa profession. Confronté à une multiplicité d'acteurs et une complexité de préparation et de procédure qu'il lui faut comprendre et surmonter, le processus peut durer plusieurs années. En plus de la nature systémique de cette complexité, la littérature formule depuis longtemps des accusations de protectionnisme envers les Ordres professionnels et l'attitude gouvernementale qui les soutient, dénonçant le manque de transparence et la réticence à reconnaître les acquis et les compétences obtenus hors du Québec, plus particulièrement en provenance de pays-sources non traditionnels. Le résultat et sacrifice de

cette discrimination alléguée, postule-t-elle, est la restriction inéquitable d'accès pour les candidats aux titres de compétences étrangers, avec pour conséquence autant la déception de l'immigrant que l'échec du projet économique du système de sélection. Pour sa part, depuis le tournant du siècle le gouvernement est largement conscient de, et préoccupé par, ces inculpations; de concert avec plusieurs organismes et autres intervenants concernés par la problématique de l'intégration professionnelle des immigrants, il s'efforce de dissiper les soupçons d'obscurité éthique et procédurale en se penchant sur les divers obstacles de la RTCE. Ayant identifié trois leitmotivs principaux, le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et ses partenaires explorent et mettent en œuvre au cours de la dernière décennie un éventail de mesures afin de pallier aux difficultés d'exercice de professions réglementées. Ces trois voies consistent à maximiser l'accessibilité de l'information, à développer et optimiser les outils de reconnaissance et à favoriser l'accès et la disponibilité des formations d'appoint.

L'ensemble de ces initiatives est appuyée dans le discours officiel par une nouvelle approche de concertation, de communication et de collaboration, étayée par des intérêts démographiques et économiques de plus en plus alignés entre les institutions gouvernementales, professionnelles et académiques. Cela étant dit, en gardant les deux processus de l'immigration et de l'intégration néanmoins séparés, ces efforts restent à court d'une stratégie optimale de continuité entre les objectifs de la sélection et ceux de l'insertion professionnelle. En maintenant la dynamique réglementaire et politique en vigueur – et donc en octroyant des points à l'étape de sélection pour des critères qui pourraient s'avérer insuffisants à l'étape de l'intégration – les autorités québécoises envoient tout de même des signaux mixtes aux immigrants potentiels, nuisant en fin de compte *et* au taux d'attraction du Québec pour le bassin international de nouveaux candidats *et* au taux de rétention des cohortes récentes d'admissions.

1. LE SYSTÈME PROFESSIONNEL DU QUÉBEC : MULTIPLICITÉ D'ACTEURS ET COMPLEXITÉ PROCÉDURALE

Le système professionnel du Québec concerne les institutions, lois et règlements encadrant principalement les 51 professions dont l'exercice est régi soit directement par l'État, soit par des régies ou commissions publiques semi-autonomes ou sinon par des groupements professionnels plus ou moins autonomes. Un examen de la création et de l'évolution de ces derniers démontre la récente et ambitieuse multiplication d'organismes réglementaires et leur positionnement

juridique vis-à-vis de l'État. Les premières corporations, ou ordres professionnels, apparaissent au Québec vers le milieu du XIXe siècle pour les notaires, les médecins et les avocats, devenus dès lors «les symboles du professionnalisme»¹⁷⁷. Ce regroupement de professionnels en ordres cherche à «protéger leur clientèle et [à] garantir la réputation de la profession contre les imposteurs»¹⁷⁸, qui s'avèrent nombreux vu l'absence de normes de formation bien définies. Graduellement, l'organisation des professions au Québec prend son envol et se poursuit sans trop d'encadrement jusqu'au début des années 1970, lorsque la Commission d'enquête Castonguay-Nepveu publie un rapport critiquant sévèrement l'insuffisance et l'incohérence de réglementation de l'exercice professionnel et la multiplication désordonnée de nouvelles corporations. À la suite des recommandations contenues dans ce rapport et en vertu de la compétence constitutionnelle provinciale de légiférer dans le domaine en question, l'Assemblée nationale du Québec adopte en 1973 et met en vigueur en 1974 le *Code des professions*¹⁷⁹. Cette loi-cadre campe tous les acteurs du système professionnel québécois et assigne à ce dernier l'objectif principal de la protection du public¹⁸⁰. Tel que reprend la publication du Conseil interprofessionnel du Québec sur le système professionnel de la province, «en vertu du Code, l'État constitue notamment des ordres professionnels et leur confie le mandat de protéger le public à l'égard de certaines activités qui comportent des risques de préjudice à l'intégrité physique, psychologique et patrimoniale»¹⁸¹. Pour veiller à cette intégrité, chaque ordre constitué acquiert la compétence exclusive¹⁸² de réglementer et de surveiller la pratique des activités professionnelles.

La philosophie sous-jacente du *Code des professions* est un équilibre des pouvoirs permettant à l'État, d'une part, de mobiliser l'expertise des professionnels pour générer et assurer le respect de normes visant une pratique professionnelle adéquate dans leur domaine, et de l'autre, de maintenir à distance une certaine surveillance et des recours de discipline en cas de non-adhérence à des principes éthiques d'autogestion¹⁸³. Ainsi, le principe d'autorégulation figure à la fois au cœur du fonctionnement et de l'encadrement de chaque ordre et constitue le *modus operandi* tacite de l'infrastructure juridique du système professionnel. Une appréciation adéquate

¹⁷⁷ Conseil interprofessionnel du Québec, *Le système professionnel*, 2012

¹⁷⁸ Id.

¹⁷⁹ *Code des professions*, L.R.Q., c. C-11

¹⁸⁰ Id., art. n° 23

¹⁸¹ CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC, préc., note 177

¹⁸² Au sens monopolistique dans la réglementation étatique et aussi d'accès à l'exercice professionnel

¹⁸³ CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC, préc., note 177

de ce principe opératoire est indispensable pour toute analyse crédible des conséquences, complications et même lacunes qu'il puisse engendrer pour une politique d'immigration comme celle en vigueur au Québec : alimentées par les besoins de main-d'œuvre, les mesures étatiques de recrutement à l'international ne peuvent assurer une intégration réussie de leurs «recrues» sans coordination avec les organismes non-étatiques qui en détiennent la clé d'accès. Tel que nous détaillons plus loin en cherchant à améliorer le système de reconnaissance de qualifications professionnelles au Québec, une gestion judicieuse de cette coordination est indispensable. Pour offrir des solutions viables sur le plan économique comme administratif, il faut d'abord comprendre la dynamique institutionnelle maintenue de part et d'autre de ce rapport entre les corps réglementaires et l'État. Comme l'indique la publication du Conseil interprofessionnel du Québec sur la création et les particularités du système professionnel québécois,

« L'encadrement d'une profession par délégation de la puissance publique de certifier, d'interdire, d'enquêter et d'imposer des sanctions revêt une sensibilité politique particulière. Il en va de même pour l'effet monopolistique, au sens économique, de l'exclusivité d'exercice ou de l'utilisation d'un titre associés à un encadrement professionnel. Il [importe] donc que l'État, ultime responsable auprès des citoyens des pouvoirs qu'il délègue, se dote de moyens de surveillance et d'intervention en cas d'exercice abusif ou inadéquat de ces pouvoirs par les ordres professionnels.»¹⁸⁴

Dans le maintien de cette dynamique institutionnelle, le principe d'autogestion acquiert ainsi une dimension fondatrice et vitale pour le système professionnel québécois. En plus de guider les relations entre le gouvernement (sous sa forme déléguée de l'Office des professions) et chaque ordre professionnel dans l'établissement de leurs pouvoirs et responsabilités respectifs, il devient, de surcroît, la pierre angulaire du dialogue politique entre les deux partis. Si l'autonomie, la transparence, l'imputabilité et la surveillance constituent les quatre normes définissant leur rapport¹⁸⁵, une intervention étatique dans le fonctionnement interne d'un ordre professionnel ne se justifie que lorsqu'il y a abus de forme, et non de contenu décisionnel, car la l'attestation du savoir et de la moralité professionnelle d'un membre demeure déférente à l'expertise «souveraine» de l'organisme régissant la profession.

Plus précisément, les pouvoirs réglementaires concédés aux ordres se rapportent à l'admission, la surveillance, l'enquête (et, le cas échéant, l'imposition de sanctions aux infractions observées) de

¹⁸⁴ Id.

¹⁸⁵ Id.

la pratique professionnelle, tandis que l'État – à travers les institutions détaillées ci-dessous – s'assure de l'ensemble des bonnes pratiques d'éthique et de gestion dans la détermination des Ordres de la «compétence», de l'«intégrité» et du comportement adéquat de leurs membres.

1.1 Les acteurs du système professionnel québécois

L'organigramme du système professionnel québécois met en tête, tel que prévu dans le *Code des professions*, le Ministre de la Justice comme entité responsable de l'application des lois professionnelles, avec sa branche judiciaire du Tribunal des professions. Sous son autorité se situent deux institutions : l'Office des professions du Québec et le Conseil interprofessionnel du Québec, faisant le pont entre la marge-de-manceuvre des ordres professionnels et la responsabilité ultime de l'État.

La première de ces institutions, l'Office des professions du Québec (OPQ) est chargée de superviser, contrôler et réglementer le cadre opératoire général et les mécanismes au sein des 46 Ordres professionnels. Agissant en tant qu'organisme réglementaire général, son mandat est d'assurer la protection du public, notamment en suggérant la constitution, la fusion ou la dissolution d'ordres professionnels, en recommandant des modifications aux règlements intérieurs d'un ordre concerné, en publiant les lois et règlements en vigueur, en effectuant la collecte et la communication de statistiques et rapports annuels, ainsi qu'en faisant état au gouvernement de la conformité juridique et la situation financière de chaque ordre¹⁸⁶. Ainsi, il n'a pas de pouvoirs discrétionnaires vis-à-vis des droits et réclamations des individus, bien qu'un office récemment créé et y adjoint – le *Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des qualifications professionnelles* – aille possiblement à l'encontre de cette distance traditionnelle : une des fonctions du Commissaire est de recevoir des plaintes à l'égard du traitement de dossier à l'admission de la part de candidats dont la demande était rejetée par les mécanismes internes à l'ordre en question. Nous revenons à l'innovation et aux limites juridiques de cet office un peu plus loin dans ce chapitre, lorsque nous notons les efforts gouvernementaux de soutenir la reconnaissance des compétences professionnelles au Québec. Tout compte fait, la raison d'être de l'OPQ ne s'adresse pas aux particuliers; il sert d'organisme

¹⁸⁶ *Code des professions*, préc., note 179, art. n° 12

gouvernemental de surveillance des ordres professionnels et de conseil auprès de l'autorité publique.

Le Conseil interprofessionnel (CIQ), quant à lui, sert de liaison entre les Ordres professionnels et le gouvernement du Québec; il agit en quelque sorte comme la voix collective des Ordres dans leurs discussions avec le Ministère de la Justice du Québec. Sa création est antérieure à l'adoption du *Code des professions* et son intégration dans les institutions du système vise à offrir un organisme conseil auprès de l'autorité publique et un outil de concertation des ordres professionnels.

Sous ces deux institutions se trouvent les 46 ordres professionnels. Leur caractère juridique les définit comme des personnes morales de droit public au sens du Code civil du Québec, délégataires de pouvoirs réglementaires publiques qui les inscrivent dans le droit public et administratif, et à but non lucratif. Soumis à l'encadrement prévu dans le *Code des professions* et à la surveillance de l'État via l'Office des professions, leur mandat est de «réglementer et de surveiller des activités professionnelles qui comportent des risques de préjudice pour le public», et pour l'exercice desquelles il est difficile de porter un jugement pour le non-initié¹⁸⁷. Pour les guider dans l'établissement des normes applicables à ce jugement, ils définissent les paramètres de «compétence» professionnelle relevant de leur profession, dont «un référentiel de formation et d'autres exigences en vue de répondre aux besoins à l'égard d'une pratique adéquate qui minimise les risques de préjudice». Puis, prenant appui sur ce référentiel, «les ordres professionnels vérifient la compétence et l'intégrité des candidats à la profession et s'assurent du maintien de celles-ci tout au long de la vie professionnelle»¹⁸⁸. Par ailleurs, ils assument aussi la collecte de frais d'adhésion annuels, ainsi que la gestion et le financement des activités professionnelles. En résumé, donc, ils élaborent le cadre normatif de la pratique de leur profession, opérationnalisent ce dernier en une série de documents, examens et épreuves de compétence exigés des candidats à l'admission, et exercent une surveillance continue de la pratique professionnelle individuelle – le tout de manière monopolistique et avec une crédibilité intrinsèquement et politiquement soutenue par le principe susmentionné d'autogestion

¹⁸⁷ CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC, préc., note 177

¹⁸⁸ Id.

professionnelle. Néanmoins, dans leurs processus décisionnels et quasi-judiciaires, les ordres professionnels sont tenus de se conformer aux principes de justice naturelle, particulièrement :

- la possibilité pour toute personne d'être entendue avant qu'une décision importante qui l'affecte ne soit prise;
- l'impartialité, l'absence de préjugés et de conflit d'intérêts des décideurs, notamment par le fait de ne pas décider sur sa propre recommandation ou en appel/révision de sa propre décision;
- l'action/décision dans un délai raisonnable.¹⁸⁹

La vérification et la justiciabilité de ces principes, à leur tour, sont assumées d'abord par des mécanismes de révision à l'interne, puis par une surveillance et des recours judiciaires par l'OPQ, le Ministre de la Justice et le Tribunal des professions.

En dernier lieu, le système professionnel est complété par les membres des ordres professionnels eux-mêmes qui, toujours dans l'optique d'assurer la protection du public, sont les seuls à pouvoir porter les titres qui leur sont réservés et, dans certains cas, les seuls à pouvoir poser certains actes professionnels que le législateur leur a attribués en exclusivité¹⁹⁰. Le *Code des professions* crée ces deux catégories de professions : celles d'exercice exclusif (lesquelles bénéficient également d'un titre réservé) et celles qui sont uniquement à titre réservé. Parmi les 25 professions d'exercice exclusif, on compte les avocats, notaires, médecins, dentistes, architectes, infirmiers, etc., dont chacune est régie par une loi particulière votée par l'Assemblée nationale. Afin de pratiquer la profession, il leur faut obligatoirement compléter le processus d'admission et renouveler leur inscription au tableau de l'ordre particulier à base annuelle. Dans le cas des ordres professionnels à titre réservé, ceux-ci ne sont pas créés par des lois particulières, mais plutôt par des lettres patentes émises par le gouvernement. Bien que certaines activités de ces 26 domaines professionnels puissent être pratiquées sans porter le titre de la profession, d'autres exigent que le travailleur soit préalablement membre de l'ordre professionnel lui octroyant ce titre. On peut ici noter les comptables généraux accrédités, les conseillers et conseillères d'orientation, les ergothérapeutes, les psychologues, les techniciens et techniciennes dentaires, les travailleurs sociaux, ainsi que vingt autres.

¹⁸⁹ Id.

¹⁹⁰ Id.

L'architecture institutionnelle et juridique du système professionnel du Québec constitue la première étape de familiarisation avec le processus d'insertion professionnelle pour les immigrants dont l'occupation est réglementée par un Ordre. En deuxième lieu, ce sont les procédures d'admission qui se dressent sur le chemin à l'intégration sur le marché de l'emploi québécois.

1.2 Procédures d'admission

Les procédures d'appartenance à divers ordres professionnels sont multiples, complexes et exigeantes, autant en présentation de documents qu'en dépenses. Comme la réglementation interne de chaque ordre reste distincte – en conformité avec le cadre réglementaire de l'«autogestion» et la dynamique politique de protection territoriale maintenue dans ce rapport – les variations parmi les procédures et coûts exigés des candidats formés à l'étranger ne suscitent pas de réelle remise en question, si ce n'est par l'adhésion à des principes éthiques et bonnes pratiques qui leur servent de lignes directrices¹⁹¹. En absence d'homogénéisation, ces différences peuvent donc persister, et il revient au candidat de s'informer et de se préparer au mieux à la complexité de ce processus comme au poids de ces dépenses en amont de son projet d'immigration au Québec.

Certains domaines font l'objet d'encadrement réciproque de mobilité professionnelle entre divers provinces, pays ou même continents. Dans le cas d'un tel arrangement, les travailleurs obtiennent la reconnaissance accélérée ou automatique de leurs qualifications et permis d'exercice en vertu de leur obtention dans une des régions signataires de l'accord. Il s'agit ici, par exemple, de l'Entente France-Québec, signée le 17 octobre 2008, ouvrant la voie à la conclusion d'arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM). Elle couvre à ce jour un vaste éventail de 81 professions, métiers et fonctions¹⁹². Des ententes interprovinciales et pancanadiennes forment

¹⁹¹ Conseil interprofessionnel du Québec, *Démarche d'amélioration des pratiques des Ordres professionnels en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors du Québec: questionnaire d'autoévaluation de l'Ordre professionnel*, Montréal, Gouvernement du Québec, 2006; Conseil interprofessionnel du Québec, *Principes en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors du Québec*, Montréal, Gouvernement du Québec, 2006 ; Conseil interprofessionnel du Québec, *Recension des bonnes pratiques en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors du Québec*, Montréal, Gouvernement du Québec 2006

¹⁹² *Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles*, 2008, en ligne: <<http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/biq/paris/entente-france-quebec/index.html>> (site consulté le 20 octobre 2011); *Décret 891-2009 concernant la ratification de l'Entente entre le Québec et la France*

également des accords de ce genre, dont l'*Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario*, le *Cadre pancanadien d'évaluation et de reconnaissance des qualifications professionnelles* et le chapitre 7 de l'*Accord sur le commerce intérieur* (ACI). Par ailleurs, l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALÉNA) de 1994 constitue un autre arrangement où les échanges commerciaux sont facilités pour certains profils professionnels, et pour lesquels le permis du travail est par conséquent obtenu expéditivement. Plus récemment, l'accord commercial entre le Canada et l'Europe, en voie de négociation depuis plusieurs années, fournira dès sa conclusion un cadre de reconnaissance tacite pour un ensemble de professions et métiers, ayant pour effet de faciliter la mobilité des travailleurs qualifiés dans les domaines concernés.

Dans le cas où le requérant ne peut bénéficier d'une entente de reconnaissance automatique pour ses qualifications professionnelles, il doit présenter une demande complète d'admission au bureau ou comité constitué au sein de l'organisme régissant sa profession, avec tout l'éventail de documents et de procédures que l'ordre a prévus à cet effet. L'analyse de sa demande de reconnaissance vise à établir l'«équivalence» de son diplôme et/ou de sa formation au regard des normes de compétence établies dans les règlements de chaque Ordre et peut prendre de quelques mois à plus d'un an, dépendamment de l'ampleur des pré-requis et des ressources administratives de l'Ordre. Parmi les documents requis peuvent figurer le dossier scolaire (diplômes, certificats, syllabus, relevés de notes, descriptions et durée de cours, nombre de crédits et stages complétés), des descriptions et attestations d'expérience de travail, le(s) permis d'exercice dans le cas échéant, etc. Par ailleurs, une fois la documentation soumise et examinée, des exigences additionnelles peuvent inclure d'autres études ou formations d'appoint, des tests de compétences, d'autres stages effectués en milieu de travail québécois, ainsi que l'épreuve professionnelle à laquelle sont soumis tous les candidats à l'étape d'adhésion, qu'ils aient terminé leurs études au Québec ou à l'étranger. Qui plus est, pour les candidats qui n'ont préalablement pas complété d'études supérieures en français, l'étape additionnelle du rigoureux test de l'Office québécois de la langue française (OQLF) s'impose afin d'avoir le plein permis d'exercice pour une profession donnée. Toutes ces épreuves provoquent une tendance de dissuasion inquiétante, bien que

en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, signée à Québec, le 17 octobre 2008, 2009, c. 141 G.O. II, 4634 ; Loi permettant la mise en œuvre de l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles ainsi que d'autres ententes du même type, L.Q. 2009, c.

compréhensible, sur le terrain, car «si chacun de ces obstacles en lui-même paraît insurmontable pour certains immigrés, leur cumul constitue un mur difficile à franchir»¹⁹³.

Outre cette lourde charge de preuves documentaires et évaluatives de compétences, il faut compter le volet monétaire que comporte le traitement des demandes d'admission. Ces frais sont assumés par le candidat et varient largement parmi les ordres. Tel que soulignent Chicha et Charest, «les droits réclamés par les ordres professionnels afin de procéder à une analyse d'équivalence sont parfois relativement élevés bien que très variables d'un ordre à l'autre ; ainsi la CSN (2007) indique que l'Ordre des ingénieurs réclame 57,51 dollars pour procéder à l'analyse d'une équivalence, tandis que l'Ordre des dentistes réclame 2 000 dollars»¹⁹⁴. La justification derrière cette vaste différence n'est pas toujours claire, surtout lorsque l'on compare des occupations à niveau académique et technique relativement semblables telles que ces deux professions.

Au demeurant, encore une fois, puisque la notion de compétence est propre à l'exercice de chaque profession, ces normes d'équivalence et procédures de reconnaissance diffèrent d'un Ordre à un autre; et puisque cette reconnaissance est distincte de la demande d'immigration, le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles peut en réalité constituer le seul interlocuteur de l'immigrant potentiel jusqu'à ce que ce dernier soit confronté à la dualité procédurale à la suite de son déménagement. Bien que le gouvernement ait redoublé d'efforts durant la dernière décennie afin de clarifier ce cumul de procédures en parallèle¹⁹⁵, leur portée demeure incitative et non coercitive. Il incombe donc toujours à l'immigrant lui-même d'apprécier l'importance de s'informer, de se préparer et d'entamer les procédures d'adhésion en amont de son immigration. Nous nous penchons sur les limites de cette approche incitative plus loin dans ce chapitre. Notons, cependant, que toutes ces épreuves de préparation documentaire, de financement et d'établissement de reconnaissance d'expérience et savoir sont à même d'occuper plusieurs mois, voire années d'investissements, au bout desquels le succès n'est

¹⁹³ M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1, p. 15

¹⁹⁴ Id., p. 27

¹⁹⁵ Non le moindre, une des mesures appliquées est l'envoi d'un formulaire au candidat l'avertissant de la distinction entre l'approbation du MICC et celle de l'Ordre régissant sa profession. Exigeant une signature de sa part afin de procéder au traitement de son dossier, le gouvernement se félicite ainsi de la prise de conscience qu'il impose à l'immigrant potentiel de la complexité de la procédure d'intégration professionnelle en amont de son déménagement.

évidemment pas non plus assuré. C'est pourquoi, «incertains du succès de leurs demandes d'équivalence et découragés par la complexité des démarches, par les frais exigés et par le temps requis», les immigrants des dernières décennies sont de plus en plus nombreux à renoncer dès le départ aux démarches requises par leurs Ordres respectifs – un autre phénomène déplorable pour le Conseil interprofessionnel du Québec¹⁹⁶. Ce choix semble d'ailleurs et malheureusement raisonnable, puisque selon les statistiques, la majorité des décisions rendues sont des reconnaissances partielles, imposant par la suite le recours à des formations d'appoint, examens et épreuves de compétences qui étirent le processus d'insertion professionnelle et en augmentent les risques de déqualification. En effet, selon France Houle et Dominic Roux,

«Le processus d'évaluation des compétences et de la qualification professionnelle au Canada est reconnu pour être long, complexe et coûteux. D'autant qu'il mène à des résultats insatisfaisants. Par exemple, au Québec, 60 p. 100 des demandes formulées par des résidents permanents mènent à des décisions où la reconnaissance des acquis est complètement refusée (20 p. 100) ou acceptée à certaines conditions (40 p. 100). Or, les conséquences de ces décisions sur les résidents permanents peuvent être de plusieurs ordres: psychologiques, financières ou encore liées à la déqualification professionnelle.»¹⁹⁷

Alors que nous procédons à l'impact de cette complexité procédurale et des exigences psychologique et financière sur les perspectives de réussite professionnelle des nombreux immigrants confrontés à cette course à obstacles, rappelons aussi que les instances gouvernementales sont depuis longtemps conscientes de l'ampleur de cette barrière pour les cohortes de nouveaux venus. L'étude québécoise mentionnée précédemment sur l'efficacité de la grille de sélection de 1996 notait d'ailleurs qu'environ 10% des répondants dénonçaient des difficultés éprouvées à obtenir le droit d'exercer une profession ou un métier réglementés. À première vue, un tel taux peut paraître faible, mais tel qu'indique le *Rapport du Groupe de travail sur l'accès aux professions et métiers réglementés* en 2005, «il faut prendre en considération le fait que probablement seule une petite proportion des répondants envisageait

¹⁹⁶ M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1, p. 11; Myriam HACHIMI ALAOU, «'Exilés' ou 'immigrés'? Regards croisés sur les Algériens en France et au Québec», (2001) 39 *Confluences Méditerranée* 167

¹⁹⁷ France HOULE et Dominic ROUX, «Le droit des professionnels et des gens de métier qui ont le statut de résident permanent de gagner leur vie au Québec en vertu de l'article 6 (2) (b) de la Charte canadienne des droits et libertés», (2012) 53 *Les Cahiers de droit* 79

d'exercer une profession ou un métier réglementés au Québec»¹⁹⁸. En effet, sur les 520 codes de la CNP employée aussi par les règlements de sélection, l'exercice d'entre 10% et 20% est assujéti à de la réglementation d'accès; en termes absolus, donc, la quantité d'insatisfaction avec le processus d'accréditation et d'adhésion à un ordre professionnel représente la majeure partie des requérants concernés. Par ailleurs, la mise sur pied au niveau fédéral du Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers, établi en 2007 en réaction à l'image inquiétante et persistante de la déqualification professionnelle des immigrants, témoignait de la présence généralisée du problème observé et d'un effort centralisé d'y faire face. Certes, si l'initiative louable du BORTCE connotait déjà une appréciation de la complexité du système professionnel canadien et des obstacles à la reconnaissance des titres de compétence étrangers, sa portée pragmatique en tant qu'institution fédérale était trop modeste pour répondre aux préoccupations d'un système lacunaire. Faute de poids juridique et de rôle politique dans la révision continue des lois et règlements, sa création ne constituait qu'un maigre effort de pallier aux difficultés de cette navigation par l'intermédiaire d'un soutien informationnel centralisé, tandis qu'on soupçonnait depuis déjà quelque temps que l'autonomie des Ordres protégée par le principe d'autogestion comportait une menace au traitement juste et équitable des candidatures immigrantes à l'admission. Tel que souligne O'Shea, «the federal government, hampered by the constitutional division of powers, was unable to come to grips with the more fundamental problems of a balkanized and often frankly protectionist approach to credential recognition by Canadian authorities»¹⁹⁹. Pourtant, si l'obstacle principal à une coordination plus étroite entre la politique de sélection et le labyrinthe de l'intégration professionnelle consiste en la séparation des pouvoirs, le Québec devrait être en mesure de le relever. Vu la vaste sphère juridictionnelle acquise dans l'établissement des cibles et procédures d'immigration et son autorité constitutionnelle sur les institutions réglementaires professionnelles, il constituerait alors même la seule province capable de réellement aborder la question. Hélas, ce ne sont pas que des obstacles constitutionnels ou politiques de relations intergouvernementales qui se dressent devant un système d'immigration-intégration cohérent. Il faut également que la machine intra-

¹⁹⁸ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Des valeurs partagées, des intérêts communs: Les personnes immigrantes formées à l'étranger et l'accès aux professions et métiers réglementés - Rapport du Groupe de travail sur l'accès aux professions et métiers réglementés*, Montréal, Février 2005, p. 10

¹⁹⁹ E. O'SHEA, préc., note 70, p. 21

provinciale de coordination entre les autorités législatives et les corps réglementaires soit bien huilée.

En effet, suffit-il de considérer la complexité du système professionnel québécois, la multiplicité de ses acteurs et la délicate question d'autogestion des ordres professionnels pour comprendre que même à l'intérieur d'une province donnée, la communication entre diverses branches administratives ne se fait pas toujours aisément. Pour sa part, le discours officiel continue de prôner le recrutement de main-d'œuvre à l'international. Que ce soit suite à des analyses prospectives de besoins démographiques d'immigrants ou un appel plus pressant en réponse à une pénurie de main-d'œuvre dans des secteurs donnés (ingénierie, médecine, programmation), les rapports et initiatives gouvernementaux soulignent l'importance de l'apport économique et démographique palliatif de l'immigration. De l'autre côté de la frontière, cependant, la situation d'accueil sur le marché de travail ne leur souhaite guère la bienvenue.

2. CHARGES DE PROTECTIONNISME

Tantôt reprochés de méconnaissance et d'insensibilité vis-à-vis de l'offre de la main-d'œuvre immigrante qualifiée, tantôt accusés d'un complot collectif et délibéré de protectionnisme, les Ordres professionnels du Québec ont depuis longtemps été identifiés comme des gardiens réticents d'accès aux professions. Et, malgré le fait que le cadre législatif y est dénoncé comme étant clairement inadéquat, la place accordée dans les règlements à l'autonomie institutionnelle empêche à ce jour de véritables améliorations. Les solutions proposées se limitent à des projections dans l'avenir proche ou plus lointain où la composition et les besoins du marché du travail rendront une souplesse des critères et de la procédure d'accréditation indispensables.

Comme le soulignent Anisef, Sweet et Frempong dans «Labour Market Outcomes of Immigrant and Racial Minority University Graduates in Canada», le cadre législatif canadien actuel ne peut ni imposer ni effectivement inciter la reconnaissance des compétences et l'intégration professionnelle des immigrants²⁰⁰. Ces auteurs privilégient alors une perspective de diversité de l'offre de travail, affirmant que la réalité du marché de l'emploi fournira un cadre incitatif de

²⁰⁰ Paul ANISEF, Robert SWEET et George FREMPONG, «Labour Market Outcomes of Immigrant and Racial Minority University Graduates in Canada», (2003) 4 *Journal of International Migration and Integration* 499

non-discrimination plus efficace que toute variante d'«equity legislation»²⁰¹. La composition changeante de la main-d'oeuvre canadienne, prédisent-ils, devrait par elle-même engendrer un environnement plus accueillant. Pour Anisef et al, les difficultés d'intégration de la main-d'œuvre immigrante qualifiée seront contrées par sa démystification – rendue inévitable, d'une part, par sa présence démographique croissante, et de l'autre, par un besoin économique accentué et ressenti simultanément par tous les acteurs du marché. D'ailleurs, un article récemment publié par le journal *Les Affaires* corrobore l'impact de la transformation du marché sur l'amélioration progressive de l'intégration des immigrants, y compris dans les professions réglementées. Céline Poissant y souligne «le choc démographique que s'apprête à vivre le Québec [comme étant] la principale préoccupation des ordres professionnels en ce début de décennie»²⁰². La mutation de l'offre et de la demande du marché des professions réglementées, illustrée par le fait alarmant qu'en 2012 au Québec, les travailleurs seront plus nombreux à quitter le marché du travail qu'à y entrer²⁰³, ici semble en effet promouvoir la cause des immigrants.

Malgré l'optimisme implicite de cette optique démographique, tous ne s'accordent pas pour affirmer qu'une masse critique d'immigrants parmi les candidats suffira pour pallier les difficultés d'accès. Dans «La reconnaissance des acquis et des compétences (RAC) des personnes immigrantes, vue sous l'angle de la discrimination», Pascale Chanoux dresse un portrait de la problématique de la «déqualification» ou «déclassement» professionnel des immigrants au Québec en se référant à des statistiques recueillies du recensement de 2006, des rapports gouvernementaux et des études précédemment effectuées sur la matière²⁰⁴. Elle met en relief un constat général de cette recherche qu'«en dépit d'instruments juridiques qui, en matière d'emploi, prescrivent l'égalité formelle et préconisent l'égalité réelle, il n'est pas sûr que la discrimination ait significativement diminué»²⁰⁵. Faisant ressortir des statistiques du Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) dans son mémoire présenté à la Commission Bouchard-Taylor, elle relate les chiffres suivants :

²⁰¹ Id., p. 520

²⁰² Céline POISSANT, «La pénurie de main-d'œuvre inquiète les ordres professionnels» *Les Affaires* en ligne: <www.lesaffaires.com>

²⁰³ Id.

²⁰⁴ P. CHANOUX, préc., note 142

²⁰⁵ Id., p. 38

« Entre 1997 et 2006, 83,9% des demandes d'équivalence en vue d'obtenir un permis ont été totalement (33%) ou partiellement (50,9%) acceptées, et 16,1% des demandes ont été refusées. Par ailleurs, alors que le CIQ estime le nombre de demandes d'équivalence à environ 2500 par année, soit 17500 pour 1997-2004, les 8915 décisions rendues (soit un taux de réponse d'environ 50%) laissent à penser que le temps requis pour prendre une décision est assez long et qu'il existe un important retard accumulé.»²⁰⁶

Certains domaines s'y voient refléter particulièrement négativement, dont le secteur de la santé et des ressources humaines avec un taux de refus de 91,3%, tandis que d'autres, comme le secteur «génie, aménagement et sciences» avec un taux de refus de 5,7%, dressent un bilan beaucoup plus prometteur²⁰⁷. Comment expliquer ces divergences?

Pour Chanoux, le problème et la solution se situeraient largement dans le cadre juridique opératoire, même si pour le moment, pour l'employer comme solution, ce cadre demeure inadéquat. Dans un effort de distinguer une discrimination issue de la méconnaissance de celle issue de préjugés, l'auteure examine le potentiel d'utilisation d'instruments juridiques existants pour contrer ce phénomène et ainsi minimiser la déqualification, mais conclut que le dispositif actuel s'avèrera insuffisant, surtout en absence de données quantitatives assez pesantes pour trancher le débat. Selon cette analyse, les mesures juridiques *en aval* du processus de reconnaissance, comme un procès judiciaire d'accusation de violation des articles 10 et/ou 17 de la *Charte des droits et libertés de la personne* ou de l'article 43 du *Code des professions*, renferment peut-être à l'heure actuelle un taux improbable de succès. Elle suggère que l'utilisation de la Charte et le développement d'autres droits pourraient évoluer en des instruments plus prometteurs dans l'avenir, mais qu'en attendant, la priorité immédiate devrait être de sensibiliser, informer et former les intervenants de la RTCE afin d'atténuer l'impact de leurs stéréotypes et de leurs préjugés²⁰⁸.

D'autres auteurs adoptent un scepticisme plus accusatoire. Dans «Immigrants Need Not Apply», un article datant de 1999, Andrew Brouwer impute au système canadien un manque de cohérence et de rigueur dans les procédures de reconnaissance des qualifications par les Ordres professionnels. Il maintient que «without industry-specific, national or even provincial standards for the consideration of foreign experience and credentials, each regulatory body is free to put as

²⁰⁶ Id., p. 43

²⁰⁷ Id.

²⁰⁸ Id., p. 51.

much or as little time and energy as it wishes into the development of structures to provide foreign-trained applicants fair and equitable access to licensure»²⁰⁹. Ici la discrimination n'est plus traitée comme un problème de sensibilisation, mais plutôt comme une déficience systémique de cohésion. De plus, affirme Brouwer, «the lack of institutionalized, arm's-length mechanisms for reviewing an occupational regulatory body's decision to refuse a license or certificate» implique que dans un contexte où l'Ordre professionnel est à la fois première et dernière instance, la place laissée à l'arbitraire constitue un manque de garanties procédurales pour le requérant²¹⁰. Au Québec, la fonction récemment créée au sein de l'Office des professions du Québec du *Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles*²¹¹ remédie potentiellement à ce défaut législatif en répondant au souci grandissant d'imputabilité et de transparence, mais il reste à voir si les compétences accordées à ce poste se traduisent par une efficacité et une effectivité dans la réalité²¹².

Pour sa part, dans un article plus récent intitulé «“Brain Abuse”, or the Devaluation of Immigrant Labour in Canada», Harald Bauder dénonce encore plus audacieusement le traitement inégalitaire que reçoivent les immigrants dans leurs efforts d'entrée dans les professions réglementées au Canada²¹³. Employant le cadre théorique proposé par le sociologue Pierre Bourdieu quant à la reproduction sociale via le système éducatif (le capital culturel institutionnel), Bauder examine l'effet de « de-skilling », soit la perte d'accès aux occupations précédemment occupées par les immigrants lorsque leurs qualifications et diplômes étrangers ne sont pas reconnus. Ce processus systématique d'exclusion du marché de l'emploi convoité par les candidats locaux, à travers la négation *et* de l'éducation *et* de l'expérience acquises à l'étranger, a pour double effet de gaspiller l'apport potentiel de ces immigrants à l'économie du pays et d'entraîner des traumatismes émotionnels pour les nouveaux arrivants et leurs familles. Qui plus est, Bauder suggère que ce processus d'exclusion est intentionnel et délibéré. Il attribue l'exigence d'expérience canadienne et le faible taux d'acceptation d'immigrants par les Ordres à un effort de contrôle de la concurrence : il est probable que « the marginalization of immigrants

²⁰⁹ A. BROUWER, préc., note 142, p. 10

²¹⁰ Id., p. 11

²¹¹ *Loi instituant le poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles*, L.Q. 2009, c. 50

²¹² Voir discussion à la p. 106

²¹³ H. BAUDER, préc., note 1

in the Canadian labour market is a systematic effort to reserve the upper segments of the labour market for Canadian-born workers »²¹⁴. En résonance avec la théorie de Bourdieu sur la reproduction sociale, les organisations professionnelles deviennent ici un élément institutionnel dans l'infrastructure fondamentale de la segmentation du marché, employant collectivement la pratique de la reconnaissance des qualifications pour la dissuasion et la restriction de la concurrence²¹⁵.

Suivant le fil de ce raisonnement, la protection dans le cadre législatif québécois de l'autonomie des Ordres et associations de professionnels équivaut donc ici à un laissez-faire tacite de protectionnisme. Selon l'argument de Bauder, tant que le pouvoir discrétionnaire et l'autonomie de ces associations seront priorisés dans le cadre législatif québécois, ce protectionnisme pourra subsister sans réelle supervision ni sanction.

Une telle critique avait déjà fait l'objet de publications auparavant. À titre d'exemple, un dossier diffusé en 1998 par le Conseil ethnoculturel canadien accuse certains ordres de défendre leurs intérêts microéconomiques à travers des stratagèmes procéduraux :

«Through the creation of artificial, arbitrary or unnecessary accreditation criteria, some associations have found that they could restrict the numbers of practicing professionals or tradespeople. By controlling the supply they could increase demand and thereby bring financial benefit to their members. »²¹⁶

Chicha et Charest dénoncent également le manque de protection individuelle implicite dans le cadre réglementaire alors en vigueur : «La part d'arbitraire induite par l'absence de procédures transparentes, claires et rigoureuses de la plupart des acteurs, y compris les établissements d'enseignement et les employeurs, constitue un terrain propice pour l'exercice de préjugés et de stéréotypes quant à la qualité de l'éducation obtenue dans les pays [en développement]», signalent-ils²¹⁷.

Plus récemment, l'article tiré de la revue *Les Affaires*, mentionné ci-haut, confirme d'autant plus cette accusation, cette fois-ci de l'interne plutôt que par un troisième parti. La journaliste y cite Richard Gagnon, Président du Conseil interprofessionnel du Québec, dans un moment de

²¹⁴ Id., p. 708

²¹⁵ Id., p. 713

²¹⁶ A. BROUWER, préc., note 142, p. 12

²¹⁷ M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1, p. 10

candeur inespérée: «Dans un contexte de pénurie de ressources, il faut travailler de façon beaucoup plus intégrée, dit-il. Le protectionnisme passe au second plan. La priorité est d'être en mesure de desservir la population»²¹⁸. Un aveu sûrement prononcé par inadvertance, mais il n'en demeure pas moins révélateur pour une institution fondée sur l'intégrité d'accès et de protection du public.

Au bout du compte, que la charge d'un certain machiavélisme protectionniste soit fondée sur des soupçons amers de discrimination délibérée, une méconnaissance généralisée des systèmes et pratiques étrangers (qui ont pourtant donné aux immigrants le pointage suffisant pour immigrer), ou simplement une inadéquation entre les critères recherchés et les candidatures soumises, le fait demeure que des centaines d'individus et de familles immigrantes sont obligés de se résigner à l'échec – même partiel – de leur projet professionnel, financier et émotionnel d'établissement au Québec. Bien entendu, le processus d'acclimatation à toute société d'accueil exige du temps; en effet, si 60% des immigrants en emploi ne travaillent pas au même niveau professionnel qu'ils occupaient avant d'arriver au Canada²¹⁹ – et ce, indépendamment de leur niveau d'éducation – peut-être peut-on passablement imputer ce constat à la réalité temporaire d'adaptation. Cela dit, au fur et à mesure que cette réalité persiste et se propage à travers l'ensemble des nouveaux résidents permanents, on ne peut que se demander si la politique d'immigration manque de cohérence *en amont*. Après tout, il est dorénavant bien établi que le problème de la non-reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger «astreint [les immigrants] à exercer des métiers en deçà de leurs compétences avec plusieurs conséquences malheureuses : surqualification, gaspillage des compétences premières avec le risque de moins maîtriser celles-ci au fil du temps, pauvreté, chômage, etc. et ce, tout en appauvrissant la société d'un savoir-faire essentiel dans une société en baisse démographique»²²⁰. Une publication du *Comité d'adaptation de la main-d'œuvre pour personnes immigrantes* (CAMO-PI) citée par le Conseil supérieur de l'éducation en 2000 résume sans doute de la façon la plus concise la cruelle ironie que crée le système d'immigration-intégration québécois pour les requérants de la catégorie économique : «Autant les diplômes et les expériences professionnelles acquis en dehors du Québec constituent les principaux «passeports» pour le candidat immigrant, autant ces mêmes passeports sont vite

²¹⁸ C. POISSANT, préc., note 202

²¹⁹ «Regardless of their level of education, 60% of employed immigrants do not work at the same occupation level they occupied before they came to Canada» (*RTCE des immigrants*, préc., note 173, p. 1)

²²⁰ Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 28

périmés faute d'être reconnus facilement, rapidement et équitablement, une fois la personne installée au Québec»²²¹.

En définitive, le portrait qui se dégage de ces constats est plutôt sombre, autant pour les immigrants eux-mêmes que pour le système qui les accueille, les encadre et leur promet. Néanmoins, si la problématique de la non-reconnaissance a fait l'objet de vives critiques et de scepticisme face au dessein institutionnel ciblant les immigrants, la publicité négative qu'elle a générée n'est pas passée inaperçue. Un regard sur la dernière décennie démontre un réel effort de la part des acteurs concernés²²² de se pencher sérieusement sur les multiples facettes de la question. Analysée, décortiquée et débattue, la problématique de la RTCE s'est propulsée vers le discours et les démarches prioritaires de ces institutions, avec pour résultat un ensemble d'initiatives qui, depuis 2005-2006, visent à faciliter l'intégration des professionnels formés à l'étranger. Les enjeux et efforts de redressement de ces acteurs forment l'objet de la prochaine section de ce travail.

3. DÉFIS ET PROGRÈS DE RECONNAISSANCE

3.1 Une mobilisation de ressources

Comme premier indice d'une appréciation générale de l'ampleur du problème, le Plan d'action gouvernemental *Des valeurs partagées, des intérêts communs*, dévoilé en mai 2004 par la ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, énonce l'accueil et l'insertion professionnelle durable des personnes immigrantes comme la pierre d'assise des projets législatifs. Un des objectifs de ce plan «touche de près à l'accès aux professions et métiers réglementés, puisqu'il vise à faciliter et assurer la reconnaissance des compétences acquises à l'étranger»²²³, note le Rapport de février 2005 du *Groupe de travail parlementaire sur l'accès aux professions et métiers réglementés*, formé justement afin «d'exposer les difficultés liées à la

²²¹ Conseil supérieur de l'éducation, *La reconnaissance des acquis, une responsabilité politique et sociale, Avis au ministre de l'Éducation*, Québec, 2000, en ligne:

<<http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/acquis.pdf>> (site consulté le 19 mars 2012), p. 68

²²² Ces acteurs incluent le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), les Ordres professionnels, le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ), l'Office des professions du Québec (OPQ), le Comité d'adaptation de la main-d'œuvre – personnes immigrantes (CAMO-PI), les établissements d'enseignement, Emploi-Québec, le Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), la Commission de la construction du Québec, et d'autres encore, selon les publications.

²²³ Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, préc., note 198, p. 18

reconnaissance des compétences et des formations et de proposer des solutions pour lever certaines de ces difficultés»²²⁴. Effectuant des consultations avec la population et rencontrant des intervenants interpellés par la question, le *Groupe de travail* identifie l'accès à l'information, la reconnaissance des acquis et l'accès à la formation d'appoint comme les trois principales difficultés liées à l'obtention de l'autorisation d'exercer une profession ou un métier réglementés, et donc enjeux majeurs des politiques à venir²²⁵. Subsumant ainsi les défis observés sous ces trois grands thèmes, il énonce les recommandations suivantes :

Pour l'accès à l'information, le Rapport suggère d'améliorer l'information disponible sur les professions et métiers réglementés, d'accompagner les candidats à l'exercice de professions et de métiers réglementés et de tenir compte des difficultés liées à l'accès aux professions et métiers réglementés lors de la promotion de l'immigration et de la sélection des candidats indépendants.

Pour une meilleure reconnaissance des acquis, il note le besoin d'en améliorer le processus, d'examiner la possibilité d'adopter de nouvelles dispositions réglementaires favorisant l'obtention du droit d'exercice, de simplifier les procédures de délivrance des permis, d'offrir une aide financière aux personnes immigrantes engagées dans un processus de reconnaissance des acquis, d'étudier la possibilité de mettre en place des instances de médiation indépendantes, et enfin d'améliorer l'*Évaluation comparative des études effectuées hors du Québec*.

Finalement, pour combler les lacunes des formations d'appoint, le rapport indique qu'en plus d'en augmenter l'offre, il s'agit de favoriser l'accès aux stages d'observation et d'immersion professionnelle et au mentorat, et de mieux veiller à l'apprentissage de la langue française et particulièrement du vocabulaire technique lié à la profession.

Peu après, l'*Équipe de travail sur la reconnaissance des diplômes et des compétences des personnes formées à l'étranger*, une équipe intersectorielle dont la formation témoigne d'une volonté d'associer davantage les partenaires à la recherche de solutions, fait écho dans son Rapport aux défis et solutions élaborées ci-haut²²⁶. Dans un effort de mieux circonscrire les principales difficultés de reconnaissance et de déterminer des actions concrètes nécessaires pour

²²⁴ Id., p. 2

²²⁵ Id., p. 16

²²⁶ Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Rapport de l'Équipe de travail sur la reconnaissance des diplômes et des compétences des personnes formées à l'étranger*, Montréal, Novembre 2005

les lever, tout en suscitant l'engagement des intervenants concernés, le Rapport de l'Équipe de travail soumet un document critique de 50 pages. Celui-ci détaille des mesures proposées pour chacun des enjeux de l'information, de la reconnaissance et de la formation d'appoint, propose des modalités de suivi des actions, et insiste sur l'impératif d'une mise en œuvre concertée, cohérente et coordonnée : «la reconnaissance des acquis est une responsabilité partagée, affirme-t-il, et tous les acteurs touchés par la question doivent se mobiliser pour atteindre l'objectif de faciliter aux personnes formées à l'étranger l'accès aux professions régies par des ordres professionnels»²²⁷. Pour atteindre cet objectif de continuité, le Rapport recommande la mise sur pied d'un comité multipartite permanent regroupant des représentants des institutions concernées²²⁸. Enfin, il atteste de l'importance de mobiliser les employeurs, desquels dépend l'aboutissement d'une insertion professionnelle réussie des immigrants, mais qui, pourtant, sont loin d'être uniformément réceptifs à cette main-d'œuvre.

«Dans un contexte de pénurie croissante de travailleurs qualifiés, les ministères à vocation économique, de concert avec la Commission des partenaires du marché du travail et le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, doivent pouvoir faire la promotion de la diversité, de l'expertise et des compétences étrangères. Les avantages qui résultent de l'embauche de personnes immigrantes sont pourtant manifestes sur le plan du développement des affaires et de l'exportation.»²²⁹

Ensemble, ces deux rapports résument les orientations politiques et réglementaires du gouvernement et de ses partenaires depuis leur publication en 2005. En effet, les efforts de collaboration proposés par ces deux documents semblent réellement avoir porté fruit, et l'enveloppe budgétaire récurrente de quatre millions de dollars accordée depuis 2006-2007 au MICC a permis de financer des projets fondés sur ces recommandations. Depuis 2006, le Ministère a signé plus d'une trentaine d'ententes avec des ordres professionnels²³⁰.

Toutefois, que ces ententes signalent ou non la réfutation des charges de protectionnisme et un palliatif suffisant au manque de collaboration n'est pas encore établi. Tel que démontre la

²²⁷ Id., p. 30

²²⁸ Id.

²²⁹ Id., p. 32

²³⁰ Marc LAFRANCE, «Les actions du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec et de ses partenaires pour soutenir la reconnaissance des compétences professionnelles au Québec» dans Nicole LACASSE et Jacques PALARD (dir.), *Immigration et intégration au Québec et en France: enjeux de société et expériences territoriales*, coll. «5e Rencontre Champlain-Montaigne», Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2010, p. 341-356, p.345

prochaine section, les actions réalisées au cours de la dernière décennie démontrent effectivement un bond en avant : une abondance de documentation et un service centralisé d'information sont mis à la disposition des candidats actuels et futurs; des outils, méthodes et pratiques de reconnaissance sont développés pour favoriser l'échange d'expertise et la valorisation des compétences comme des études formelles complétées; et l'offre de formations d'appoint est augmentée et considérablement adaptée aux besoins d'une clientèle adulte immigrante, visant à minimiser la redondance de formation et d'expérience requises lors des processus d'admission. Somme toute, pourrait-on conclure, ces initiatives reflètent la sincérité des démarches et de nouvelles perspectives d'entraide. Néanmoins, malgré la fierté et l'optimisme imprégnant les rapports des autorités gouvernementales, d'autres analyses rapportent des témoignages plus nuancés, particulièrement en ce qui a trait aux attentes des immigrants face à l'accueil d'une société qui a privilégié leur candidature parmi des dizaines, si ce n'est des centaines d'autres, et qui pourtant, se décharge de la cohérence de leur intégration.

3.2 Des mesures en amont et en aval de l'immigration

Parmi les multiples publications déplorant les défis et citant les efforts entrepris pour une meilleure reconnaissance des acquis et de compétences obtenus à l'étranger, l'exposé réalisé par le Regroupement des unités catégorielles du Conseil des syndicats du Québec en octobre 2007 effectue un compte-rendu particulièrement clair et concis. Parmi les reproches persistants étudiés figurent le manque de concertation, un protectionnisme persistant, le manque d'information, le manque de formation d'appoint, le manque de familiarisation avec les outils et équipements utilisés au Québec, ainsi qu'une francisation insuffisante pour des fins professionnelles.

1. Le manque de concertation

Le rapport du RUC-CSQ identifie cet obstacle comme la principale source de lacunes. Le manque de concertation entre les acteurs concernés par la reconnaissance des acquis, dit-il, est «la réelle pierre d'achoppement et fait référence à des univers institutionnels très cloisonnés dont il faudrait mettre en commun et arrimer les systèmes respectifs de la reconnaissance des acquis»²³¹. La multiplicité des acteurs impliqués dans cette reconnaissance inclut en effet encore plus d'institutions que celles de l'État et des ordres et associations professionnels détaillées plus

²³¹ Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 30

tôt dans ce chapitre. La cohésion du système dépend également de la collaboration des établissements d'enseignement secondaire, collégial et universitaire, qui offrent des formations d'appoint nécessaires à l'adhésion initiale et continue au tableau de chaque ordre professionnel. Le Conseil supérieur de l'éducation reprend d'ailleurs cette critique dans *La reconnaissance des acquis, une responsabilité politique et sociale, Avis au ministre de l'Éducation* lorsqu'il demande à l'État et aux institutions responsables de «décloisonner progressivement leurs systèmes respectifs de reconnaissance des acquis et compétences» et de les intégrer «pour permettre l'établissement de passerelles entre les divers «référentiels»» de formation et de reconnaissance²³². Proposant la constitution d'un répertoire national de compétences pour établir des liens entre des «référentiels» employés par divers organismes à travers les provinces, il définit la reconnaissance des acquis comme un devoir pour l'État – une responsabilité indéniable exigeant une coordination plus serrée au niveau national des actions mises en œuvre par les différents acteurs²³³. C'est en développant expressément des modèles favorisant le partenariat, la concertation et la transparence, enchaîne-t-il, que l'on pourra relever les défis que dresse le fonctionnement en vase clos devant une absorption réussie des immigrants dans l'économie locale.

L'article de Chicha et Charest souligne lui aussi la difficulté comme l'impérativité de favoriser cette coordination : «assurer la cohérence des interventions et leur convergence vers un objectif commun à un rythme plus ou moins comparable constitue un défi de taille que doit relever la politique d'intégration des immigrants sur le marché du travail au Québec»²³⁴. Ce défi s'avère bien plus complexe qu'il puisse sembler à première vue, surtout si l'on tient compte de la multiplicité d'acteurs et d'intérêts en jeu, de l'abondance de voies professionnelles à considérer pour chaque candidat et de la persévérance nécessaire à l'achèvement individuel et particulier de chaque effort d'intégration. En bout de ligne, le caractère systémique de la problématique exige à la fois une appréciation des enjeux propres à chaque institution et un respect pour la complexité du parcours entrepris par le candidat :

«Une action concertée entre ces divers partenaires — ministères, ordres, ONG, collèges et universités, employeurs — et orientée vers un même but est indispensable mais

²³² Conseil supérieur de l'éducation, préc., note 221, p. 70

²³³ Id., p. 97

²³⁴ M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1, p. 19

difficilement atteignable compte tenu de la fragmentation actuelle. Ce morcellement a également un impact négatif sur les choix professionnels des immigrants, qui doivent prendre rapidement des décisions importantes en se fondant sur des renseignements très partiels ou non validés quant aux diverses possibilités professionnelles. L'élaboration d'une stratégie individuelle d'insertion professionnelle est indispensable à tout immigré qui souhaite réussir sur le marché du travail. Or, comme cette étude le souligne, il peut être très difficile, voire impossible, d'avoir une vue d'ensemble des politiques disponibles compte tenu de la multiplicité des activités et du nombre important d'acteurs impliqués à différents niveaux.»²³⁵

La Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI), elle aussi, déplore principalement le manque de concertation entre les ministères et les agences publiques dans la gestion administrative de l'intégration des immigrants²³⁶. Appuyée ainsi sur la récurrence de ce reproche, la vitalité d'une approche collaborative plus intégrée prendra, dans notre analyse également, l'avant-scène de notre exposé.

2. Un protectionnisme persistant : les ordres professionnels québécois gardent sévèrement l'accès à leurs rangs

Selon une étude publiée par Statistique Canada en septembre 2007 sur le *Réagrément et professions des médecins et ingénieurs immigrants*²³⁷, près d'un médecin sur deux et les trois quarts des ingénieurs formés à l'étranger ne travaillent pas dans leur domaine au Canada. Parmi les médecins, une autre tranche de 12% exerçait au moment de l'enquête un travail dans une autre profession associée à la santé. Aujourd'hui, près de 20% des cohortes de formation d'infirmiers auxiliaires sont composées de médecins formés à l'étranger [...] Dans le domaine du génie, seulement 26% des personnes formées en génie à l'extérieur du pays étaient ingénieurs au Canada en 2001. Une autre tranche de 17% occupait un poste de gestion.²³⁸»

À la lumière de ces constats généralisés de sous-emploi, des collaborations se sont petit à petit développées avec les ordres professionnels, dont plusieurs projets-pilotes permettant un accès plus rapide à certaines professions réglementées, ainsi que la création et la délivrance de permis temporaires ou restrictifs; ces initiatives seront détaillées dans la prochaine section de ce chapitre. Le rapport du RUC-CSQ maintient toutefois que malgré ces avancées significatives en

²³⁵ Id., p. 40

²³⁶ Id., p. 19

²³⁷ *Réagrément et professions des médecins et ingénieurs immigrants*, préc., note 139

²³⁸ Projet RUC-CSQ, préc., note 55, p. 31

termes de collaboration, celles-ci «cachent une réalité plus dure»²³⁹, où la faible proportion de candidats pour lesquels ces améliorations se feront ressentir et la longue durée du processus avant de se rendre à l'étape de l'obtention du permis infirment encore l'optimisme.

3. Le manque d'information

Le même rapport note que «les immigrants se plaignent d'un manque d'information au début de leur processus de demande d'immigration sur les modalités de reconnaissance des diplômes et sur les conditions d'admission dans les institutions d'enseignement supérieur»²⁴⁰ (RUC p. 32) Bien que le gouvernement ne soit pas en mesure de prévoir ou de contrôler le processus de reconnaissance, le MICC a effectivement fait des pas significatifs vers la disponibilité de ces informations et mises en garde de la complexité de la procédure pour les professions et métiers réglementés. En guise d'exemple, un Service d'information sur ces professions a été mis sur pied en 2002 et des fiches d'information pour chaque ordre ont été produites et publiées sur le site du Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. Les liens vers ces fiches et préavis sont maintenant abondants sur ce site; on y avise les immigrants potentiels de se renseigner sur les exigences d'accès à l'exercice de leur profession au Québec et recommande d'entamer la procédure, lorsque possible, avant de quitter leur pays d'origine.

Par ailleurs, du côté des organismes réglementaires, certains ordres professionnels offrent maintenant des outils d'autoévaluation des équivalences de formation en ligne. Par exemple, relate le rapport, l'Ordre des chimistes du Québec a conçu en 2003 un outil Internet permettant à un candidat à l'immigration de «déterminer son potentiel d'adhésion à l'Ordre en comparant ses compétences à celles d'un référentiel»²⁴¹.

Malgré ces efforts, leurs premiers moments sur le seuil québécois, avec le CSQ et la résidence permanente en poche, il n'est malheureusement pas encore rare de rencontrer des immigrants toujours dans l'obscurité à l'égard des exigences en vigueur pour le transfert de leur profil professionnel et titres de compétences à l'exercice local de leur profession. Même notifiés, conscientisés et dirigés vers les avis et outils d'information mis à leur disposition, plusieurs n'ont que peu ou pas de compréhension des démarches requises pour l'obtention du permis d'exercice

²³⁹ Id., p. 32

²⁴⁰ Id.

²⁴¹ Id.

pour leur profession au Québec, auxquelles s'ajoutent l'incertitude, les coûts et les délais qui y sont associés. La gestion d'une telle éventualité demeure irrésolue. D'une part, il revient au candidat d'apprécier l'importance d'appriivoiser le système et ses procédures au point de départ de ses démarches. L'abondance de l'information mise à sa disposition sur les sites internet du MICC et des Ordres professionnels porte à croire que le manque de préparation est imputable exclusivement à l'individu immigrant. De l'autre côté, cependant, l'éparpillement et l'apparent empiètement des sources de l'information créent une confusion accablante qui peut aussi être à l'origine de ce défaut récurrent de préparation. Après tout, l'obtention de cette information avant le déménagement n'est tout de même que suggérée et non requise, et il est possible que les immigrants délèguent cette familiarisation à l'étape post-immigration, lorsque leurs priorités transiteront vers l'intégration. En d'autres mots, tant que le message gouvernemental sous-entend la distinction de l'immigration et de l'intégration de part et d'autre de l'étape du déménagement, ce lapsus d'information induit également en erreur.

4. Le manque de formations d'appoint

Bien qu'une simple mise à niveau suffise la plupart du temps à l'intégration au travail d'un candidat immigrant, l'offre de formation d'appoint est trop restreinte pour accommoder le nombre et la fréquence nécessaires de ces cours. La difficulté à accéder à des activités de mises à niveau, stages ou examens qui permettraient aux immigrants de rendre leur formation initiale conforme aux critères exigés par les employeurs, les institutions d'enseignement et les ordres professionnels s'ajoute ainsi aux autres obstacles rencontrés²⁴². Plusieurs Ordres, dont celui des ingénieurs et des infirmières et infirmiers du Québec, se sont montrés proactifs durant les dernières années en essayant de combler cette lacune par la réalisation de documents de formation à l'intention des diplômés hors du Québec, ainsi que par le développement de systèmes d'encadrement par tutorat afin d'aider les candidats immigrants à se préparer aux examens d'admission.

5. Le manque de familiarisation avec les équipements utilisés au Québec dans l'exercice d'un métier

²⁴² Id., p. 33

Si la RTCE est un outil d'intégration et d'équité central pour la politique d'insertion professionnelle des personnes immigrantes, elle est en soi insuffisante pour favoriser l'embauche des candidats immigrants, notamment parce qu'elle ne prend pas suffisamment en compte les acquis expérientiels recherchés par les employeurs locaux. L'équipement utilisé au Québec dans l'exercice d'un métier, par exemple, demande une familiarisation préalable à la passation des épreuves en vue de la reconnaissance des titres de formation, une familiarisation de facto exigée par la concurrence inhérente au processus de recherche d'emploi. Quelques jours d'immersion pourraient probablement combler cette lacune, remarque le rapport du RUC-CSQ, mais encore faut-il que l'entreprise recruteuse, le corps régissant la profession ou alors le gouvernement voie dans cet investissement un retour justifié.

6. Le manque de maîtrise du français

Enfin, tel que mentionné dans le chapitre précédent, la francisation offerte aux allophones par les cours du MICC est souvent insuffisante pour le niveau requis pour l'exercice de la profession et, plus concrètement, pour l'épreuve de l'Office québécois de la langue française exigée de tous les candidats à l'adhésion. Tel que déplore Anait Aleksanian, directrice générale du CACI : «deux immigrants sur trois échouent aux tests de français de l'Office québécois de la langue française exigés pour intégrer un ordre professionnellement reconnu»²⁴³.

Pour terminer, mentionnons la méconnaissance du phénomène de l'immigration et le manque d'ouverture de certains employeurs, surtout en région. Malgré l'érosion démographique de plus en plus critique dans certaines régions du Québec, la situation n'est pas encore suffisamment grave pour interpeller les employeurs, «pour la plupart néophytes en matière de recrutement de personnel immigrant», à «aller de l'avant en la matière». L'argument proposé que la pression du marché du travail ait un impact par elle-même sur les pratiques des employeurs réticents comme sur les stricts règlements d'admission aux Ordres professionnels n'est donc pas encore avéré. Pour l'instant, il persiste un écart entre les signaux d'alarme des projections démographiques immigrants et la nécessité d'adaptation sur le terrain; néanmoins, pourrait-on soutenir, au fur et à mesure que les pénuries de main-d'œuvre annoncées deviennent imminentes, il est probable

²⁴³ Y. BALLIVY, préc., note 141

que la composition changeante de l'offre du marché de l'emploi aligne à nouveau les intérêts du gouvernement, des Ordres, des institutions de formation et des employeurs.

En somme, le bilan que dresse le rapport du RUC-CSQ vise donc à souligner les actions effectuées pour faciliter l'accès à l'exercice d'une profession ou d'un métier réglementés, mais aussi à émettre des mises en garde contre un optimisme démesuré des progrès observés. En insistant sur le manque de concertation comme la réelle pierre d'achoppement, il laisse entendre que tant que le gouvernement, les Ordres et associations professionnelles et les établissements d'enseignement (et, en bout de ligne, les employeurs) seront indépendants dans leurs démarches de soutien, même sincères, les perspectives d'amélioration de la reconnaissance des acquis et des compétences des immigrants qualifiés seront limitées par les angles morts entre les institutions elles-mêmes. Ainsi, si la charge de protectionnisme peut être levée, le verdict passera par le *sine qua non* d'une coordination des mesures.

3.3 Discours officiel : la défense

Pour sa part, le gouvernement persiste précisément à souligner cette coordination. Un document publié récemment relate justement les progrès réalisés en la matière et effectue ainsi le suivi des deux rapports de recommandations du Groupe et de l'Équipe de travail de 2005. La publication intitulée *Projets visant à faciliter l'accès aux professions et métiers réglementés mis en œuvre par le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et ses partenaires*, publiée en décembre 2011, énumère et regroupe les mesures créées par les acteurs concernés en les mêmes trois thèmes que les documents auxquels il donne suite²⁴⁴.

a. Pour mieux informer

Tout d'abord, pour mieux informer les personnes immigrantes, en septembre 2002 le MICC a mis sur pied un service d'information sur les professions et métiers réglementés, offrant aux immigrants du soutien dans les démarches qu'ils entreprennent auprès des organismes de réglementation. Parmi la documentation produite, distribuée à l'étranger et au Québec et diffusée sur le site figurent :

²⁴⁴ Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Projets visant à faciliter l'accès aux professions et métiers réglementés mis en œuvre par le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et ses partenaires*, Québec, Gouvernement du Québec, Décembre 2011

- Des fascicules d'information générale, intitulés *L'exercice d'une profession régie par un ordre professionnel* et *Les métiers régis de la construction et les métiers régis hors construction*, ainsi qu'un guide d'aide à l'intégration *Apprendre le Québec* incitant l'entreprise des démarches avant l'arrivée au Québec;
- Quarante-six fiches d'information spécifiques aux professions régies par les ordres professionnels, des fiches traitant de l'accès à la profession enseignante et aux professions régies par l'Autorité des marchés financiers

Par ailleurs, des séances d'information sur les étapes à franchir sont animées par les conseillers en immigration du MICC à l'étranger pour les candidats sélectionnés, précédant la disponibilité d'une mesure d'accompagnement offerte par le Service d'information sur les professions et métiers réglementés, notamment en médecine ou dans une profession connexe du domaine de la santé.

Enfin, en plus des outils disponibles sur les sites des ordres, des séances ou même journées de formation sont maintenant offertes au sein de certains organismes réglementaires, dont le Barreau du Québec, l'Ordre des hygiénistes dentaires du Québec, l'Ordre des ingénieurs du Québec, le Collège des médecins du Québec, l'Ordre des médecins vétérinaires du Québec et l'Ordre des sages-femmes du Québec.

b. Pour mieux reconnaître

Pour le second objectif, celui de «mieux reconnaître la formation et l'expérience des personnes formées à l'étranger par un processus plus équitable, transparent et efficace»²⁴⁵, cinq directions ont été entreprises à ce jour:

Tout d'abord, des modifications au *Code des professions* ont été adoptées pour habiliter les ordres professionnels à délivrer de nouvelles formes de permis, permettant d'accélérer l'intégration professionnelle de certains candidats formés à l'étranger; d'autres articles ont été révisés afin d'obliger la révision d'une décision, le cas échéant, par des personnes distinctes de celles qui l'ont rendue.

²⁴⁵ M. LAFRANCE, préc., note 230, p. 346

Deuxièmement, parmi les mesures visant à améliorer les méthodes et les pratiques en matière de reconnaissance des acquis, trois rapports du Conseil interprofessionnel du Québec ont formulé l'encadrement éthique et administratif des ordres professionnels dans les règlements et fonctionnement internes pour l'adhésion de nouveaux membres. En effet, le 10 février 2006, les dirigeants des ordres professionnels ont adopté des *Principes en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors du Québec*, ainsi qu'une *Recension des bonnes pratiques en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors du Québec*²⁴⁶. Le premier postule l'égalité et l'équité, l'objectivité, la transparence, l'ouverture et la révision périodique comme principes auxquels se conformer, tandis que le deuxième traite de l'application de ces principes selon les aspects administratif, méthodologique et procédural. Plus précisément,

- L'aspect administratif concerne la structure opérationnelle, la documentation, l'évaluation des demandes, les frais, etc.
- L'aspect méthodologique traite de l'information sur les diplômes étrangers et la méthode d'évaluation du niveau d'études y obtenu; dans un second temps, il se focalise sur la notion de compétence professionnelle et son évaluation par deux approches distinctes de comparaison et de mesure, la décision subséquente, l'évaluation de la connaissance de la langue française, la prescription d'une formation d'appoint, etc.
- L'aspect procédural relate les bonnes pratiques observées aux étapes de l'information transmise au candidat, la demande et la constitution du dossier, le paiement des frais, les délais, les divers partenariats tels des ententes de reconnaissance et l'agrément de programmes, la communication et enfin la révision de la décision.

Ces deux documents, annexés d'un *Questionnaire d'autoévaluation de l'ordre professionnel* dans un cadre de *Démarche d'amélioration des pratiques des ordres professionnels en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors du Québec*, deviennent ainsi les lignes directrices pour les ordres professionnels dans leurs politiques et procédures à l'égard des candidats immigrants à la certification professionnelle.

²⁴⁶ Voir note 191.

Enfin, le 1^{er} décembre 2009, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la *Loi instituant le poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles*²⁴⁷. Une fonction née justement des démarches entreprises pour favoriser la collaboration et la concertation entre les multiples acteurs du milieu de la reconnaissance des qualifications, l'innovation de l'office devrait être soulignée. Rattaché à l'Office des professions du Québec, le Commissaire a trois fonctions : tout d'abord, il reçoit et examine gratuitement toute plainte d'un requérant contre un ordre professionnel en ce qui concerne les mécanismes de reconnaissance qui ont rejeté l'équivalence de ses compétences professionnelles à des fins d'adhésion. Deuxièmement, il vérifie régulièrement le fonctionnement de ces mécanismes même en absence et indépendamment de plaintes. Enfin, son troisième mandat lui demande de veiller à la coordination des formations complémentaires ou d'appoint avec les établissements d'enseignement dans la province, effort que nous soulignerons de nouveau parmi les projets mis sur pied pour mieux re-former la main-d'œuvre immigrante.

Pour accomplir son premier mandat, la présentation du Commissaire sur le site de l'OPQ précise que «son rôle n'est toutefois pas de faire lui-même cette reconnaissance, ni d'évaluer les diplômes ou la formation des personnes qui ont recours à lui». Pour reformuler, l'Office du Commissaire agit en tant que mécanisme d'appel procédural exclusivement; il s'abstient de prononcer un jugement de fond sur les qualifications des immigrants visant l'admission à un Ordre professionnel ou un autre organisme réglementaire. Cela étant dit, il constitue *a priori* pour le candidat immigrant un symbole d'ouverture du Québec à son bagage de compétences : en plus de veiller (gratuitement) à un traitement équitable et objectif de sa candidature auprès des organismes réglementaires, le recours à son assistance lui est accessible à tout moment de la procédure d'admission, que les voies d'appel internes à l'Ordre en question soient ou non épuisées, et qu'il soit sur le territoire québécois ou à l'étranger²⁴⁸. Enfin, une autre marque de sa portée progressive est l'obligation juridique de rendre publics les résumés des plaintes et de la suite qui leur a été donnée par les institutions concernées. En plus de permettre aux autres Ordres professionnels de s'inspirer proactivement des recommandations effectuées dans leur propre

²⁴⁷ *Loi instituant le poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles*, préc., note 211

²⁴⁸ *Procédure d'examen des plaintes, Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles*, Montréal, 2012

modus operandi, une telle identification de la RTCE comme une question d'intérêt public rendra sans doute ses mécanismes plus efficaces de par l'imputabilité publique qu'elle implique.

Bien entendu, comme le rôle est récent et que chaque décision rendue formera – du moins politiquement – un précédent, son efficacité sera mise à l'épreuve dans les années à venir. Certes, ce positionnement en tant qu'office de surveillance implique que le mur d'autogestion entourant le fonctionnement interne des ordres professionnels puisse dorénavant être franchi par un fonctionnaire de l'État. Parmi l'apparente multitude de situations que le Commissaire pourrait examiner, l'OPQ inclut d'ailleurs des problèmes d'information, de délais, de facilitation, d'application des normes, d'évaluation, de communication, de coordination, de suffisance des motifs et d'accès. D'un côté, il est vrai que le gouvernement ne s'est armé ici que d'un pouvoir de recommandation face aux principes opératoires d'éthique et de bonnes pratiques au sein des organismes réglementaires. En même temps, il est aussi juridiquement valable que politiquement compréhensible que les compétences du Commissaire à l'égard des examens de fond des demandes à l'admission soient restreintes, puisque la notion-même de la protection du public exige que la compétence professionnelle d'un candidat soit évaluée et établie par un expert dans le domaine. Plus encore, l'on pourrait même soutenir que tout regard porté de l'extérieur et par un troisième parti aura déjà un impact positif sur le juste traitement des demandes d'admission, puisqu'il suffit parfois d'une conscience de surveillance et des risques de répercussions pour engendrer des comportements plus conformes à la loi de la part de l'entité auditée. Comme mesure de redressement éthique et de bonne gestion, la création de ce poste est donc plutôt prometteuse. D'ailleurs, la deuxième fonction de cet office reflète également cette aspiration. L'approche, semble-t-il, est de maintenir la collaboration et non d'exercer un pouvoir coercitif de révision, tout en renégociant quelque peu le rapport gouvernement-ordres pour permettre plus de fluidité de communication et d'imputabilité, comme suggère le site de l'OPQ. L'esprit de l'initiative est donc à visée principalement diplomatique dans un climat politique maintenu d'autogestion, ce qui, encore une fois, nous paraît aussi politiquement viable que logique dans le cadre des principes fondateurs du système professionnel du Québec. Ainsi, si nous demeurons réticents à acclamer les progrès de responsabilité et de transparence portés par la création de ce poste, notre prudence provient non pas de sa portée de cohérence systémique à long terme, mais plutôt de l'envisageable fréquence de recours à ses services dans un temps plus immédiat. Le fait que le Commissaire ne puisse que recommander des modifications et non les prescrire, que son

existence constitue une étape bureaucratique de plus engendrant autant de délais et d'incertitude, et qu'il ne puisse recevoir de plaintes individuelles que sur argument de «forme» et non de «fond», nous pousse à croire que l'impact de ce nouvel office sur des candidatures individuelles à l'exercice professionnel pourrait s'avérer plutôt limité. Il va sans dire que nous espérons que les années à venir infirmeront nos prédictions au sujet de cette première fonction.

Il convient maintenant de revenir aux autres initiatives réalisées pour mieux reconnaître la formation et expérience acquises à l'étranger. Troisièmement, donc, pour les mesures visant l'élaboration de nouveaux outils de reconnaissance des acquis,

- Des outils d'autoévaluation des acquis ont été créés en ligne pour les chimistes, ingénieurs, inhalothérapeutes, techniciens dentaires, technologues médicaux, technologues en radiologie et sages-femmes;
- Des profils de compétences ont été élaborés pour les agronomes, ergothérapeutes, infirmières auxiliaires, sages-femmes et technologues médicaux;
- Des outils d'évaluation des acquis expérientiels ont été développés pour les orthophonistes;
- Des outils de préparation aux examens ont été élaborés, comme des guides d'autoformation, des didacticiels pour les agronomes, infirmières, technologues en radiologie, infirmières auxiliaires et les ingénieurs; par ailleurs, des ateliers de préparation pour les médecins, dentistes et techniciens dentaires; et enfin, une préparation à la formation d'appoint pour les physiothérapeutes.

En quatrième lieu, pour favoriser l'échange d'expertise en matière d'évaluation des diplômes délivrés hors du Québec, une entente entre le Conseil interprofessionnel du Québec et le MICC a été conclue pour que les analystes en éducation internationale du Ministère et les responsables de l'admission au sein des ordres professionnels puissent partager leur expertise sur les systèmes scolaires qui existent dans le monde, les méthodes d'évaluation qu'ils utilisent, l'authentification des documents et leur traduction, etc. Pour les personnes immigrantes, affirme le rapport gouvernemental des progrès réalisés, «cette collaboration facilite et accélère l'étude de leur dossier en vue d'obtenir un permis d'un ordre professionnel ou une évaluation comparative des

études effectuées hors du Québec»²⁴⁹. De plus, le MICC produit des guides de comparaison générale entre le système éducatif officiel d'un pays ou d'une province et celui du Québec. À ce jour, les cinq guides disponibles sont pour le Chili, la Chine, la France, le Maroc et le Rwanda. Qui plus est, une *Évaluation comparative des études* peut depuis quelques années être délivrée par le MICC aux candidats à l'immigration encore à l'étranger et aux nouveaux arrivants, servant d'indicateur général aux immigrants eux-mêmes et aux employeurs potentiels.

Pour la cinquième et dernière voie empruntée, une série d'ententes de collaboration entre des ordres professionnels et des organisations situées à l'étranger permettent aux candidats concernés de bénéficier de reconnaissance réciproque des diplômes. Par exemple, l'Ordre des acupuncteurs du Québec travaille à la mise en place de mécanismes de collaboration avec des organisations situées en Chine pour simplifier le processus de reconnaissance, dont l'élimination de la condition d'examen, ce qui réduira les délais et les coûts d'obtention du permis d'exercice. Dans le même sens, l'entente de portée générale entre la France et le Québec d'octobre 2008 en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles permet aux organismes de réglementation compétents de conclure des arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM) en vue d'établir les conditions d'obtention d'autorisation d'exercice d'une profession ou d'un métier réglementés. À ce jour, dix-sept ARM ont été signés.

c. Pour mieux reformer

Pour le troisième objectif, celui de mieux assurer l'accès à la formation d'appoint, en 2005, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) a modifié ses règles de financement des formations d'appoint de niveau collégial, afin que toutes les formations qualifiantes prescrites à un candidat par un ordre professionnel, qu'elles soient suivies à temps plein ou partiel, dans le cadre d'un programme d'études régulier ou en formation continue, puissent être financées. Par ailleurs, le Ministère a soutenu financièrement la conception de formation d'appoint pour les professions suivantes : infirmière, technologue en radiologie, hygiéniste dentaire, inhalothérapeute, pharmacien, psychologue et sage-femme. D'autres projets ont également été mis en œuvre, dont un programme de tutorat pour les ingénieurs formés à l'étranger, où un «parrain» aide un candidat immigrant à se préparer aux examens en vue de la reconnaissance

²⁴⁹ M. LAFRANCE, préc., note 230, p. 350

d'une équivalence. Aussi, deux cours de français adaptés aux besoins des professionnels de la santé et des infirmières sont dorénavant offerts aux candidats engagés dans un processus de reconnaissance des acquis, et d'autres formations de français langue seconde s'adressent aux candidats à l'exercice de certaines professions du domaine du génie et des sciences appliquées. Enfin, tel que mentionné plus haut, une des fonctions du *Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles* est de s'assurer de la collaboration entre les ordres professionnels et les établissements d'enseignement en matière d'offre de formations d'appoint exigées dans le processus de reconnaissance.

4. EN SOMME, UNE CONCERTATION PLUS POUSSÉE

Il est important de noter l'effort de collaboration au cœur de toutes ces démarches, car il témoigne d'un revirement stratégique dans le rapport entre le gouvernement, les Ordres professionnels et les établissements d'enseignement. Cet effort s'érige sur une base d'appréciation des risques que comportait le manque de concertation imputé précédemment aux institutions impliquées; aujourd'hui, par contraste, l'intervention plus poussée du gouvernement dans une mobilisation et une coordination d'initiatives interinstitutionnelles suggère même que la priorité du dossier de la reconnaissance des compétences prime dorénavant sur la protection du climat politique d'autogestion. En s'impliquant davantage dans la recherche de solutions susceptibles de pallier aux difficultés d'insertion professionnelle des immigrants, en maintenant le cap sur leur mise en œuvre et leur suivi, et en diffusant cette information à une population qui se veut partie prise, le gouvernement démontre une réelle et nouvelle volonté d'intervention, en parallèle aux soins entrepris par les Ordres professionnels et les établissements d'enseignement de dissiper leur image de gardiens réticents d'accès au marché local.

Et pourtant, il n'en demeure pas moins qu'au terme du débat – que la charge pesant sur les employeurs et les ordres professionnels soit celle d'une méconnaissance de l'offre de la main-d'œuvre immigrante qualifiée ou d'élaboration de stratégies protectionnistes – une part considérable des immigrants admis dans la catégorie économique ne parviennent toujours pas à faire reconnaître leurs titres de compétences et leur expérience sur le marché local de l'emploi. Ceci les force à accepter des postes et des conditions parfois largement inférieurs aux fonctions professionnelles qui leur avaient donné le pointage d'immigrer au Québec. À la lumière des études et articles publiés en relations industrielles, économie, psychologie et sociologie, ainsi que

des données statistiques abondantes sur la situation en emploi décourageante des immigrants au Québec, la problématique de la déqualification pour la population immigrante hautement qualifiée représente toujours une préoccupation d'envergure tant pour les intérêts macroéconomiques de marché national, provincial ou communautaire, que pour les intérêts microéconomiques de chaque individu ou famille d'immigrants²⁵⁰.

Plus révélateur encore, le fait que, dans les statistiques du CIQ présentées plus tôt dans ce chapitre, les deux tiers des candidats n'aient pas reçu d'acceptation totale ou partielle malgré l'octroi de leur résidence permanente dans la catégorie économique témoigne d'une incohérence grave dans la sélection et l'accueil de cette main-d'œuvre étrangère. Que les facteurs à l'origine de la déqualification généralisée dans l'accès aux professions réglementées soient délibérément discriminatoires ou réellement dus à l'insatisfaction des immigrants des critères d'admission, il s'avère aussi illogique que risqué de faire venir un grand nombre de professionnels sans pouvoir s'assurer de la transférabilité de leur expertise au bénéfice de l'économie locale. Un ensemble de mesures est en effet appliqué depuis plusieurs années pour clarifier et faciliter les processus de reconnaissance des compétences professionnelles acquises pré-immigration, mais le fondement de la politique de sélection demeure tout de même incohérent. Après tout, comme le souligne Bauder, « ironically, immigrants in this category [of skilled-workers] are selected by a point system that gives credit to education and credentials that are [then] not recognized in Canada »²⁵¹. N'y a-t-il donc pas d'alternatives?

²⁵⁰ Peter R. GRANT et Shevaun NADIN, «The Credentialing Problems of Foreign Trained Personnel from Asia and Africa Intending to Make their Home in Canada: A Social Psychological Perspective», (2007) 8(2) *Journal of International Migration and Integration* 141 ; Hieu VAN NGO et David ESTE, «Professional re-entry for foreign-trained immigrants», (2006) 7(1) *Journal of International Migration and Integration* 27

²⁵¹ H. BAUDER, préc., note 1, p. 708

5. RELATIVISER LA PROCÉDURE EN AMONT : LA RTCE COMME CONDITION D'OCTROI DE STATUT?

Jusqu'ici, presque toute la littérature présentée énonce la problématique et les diverses solutions proposées comme une dénonciation de la situation subie en aval de l'immigration, distinguant le traitement du dossier d'immigration des demandes de reconnaissance de qualifications professionnelles. Que ce soit la toile économique des besoins du marché de travail, la composition ethnique de son offre, ou le potentiel judiciaire des sanctions au traitement inégalitaire et discriminatoire des demandes d'admission, les solutions envisagées prennent la composition de cette main-d'œuvre immigrante pour acquis. Toutes ces perspectives visent, du moins en partie, à assurer de meilleures conditions d'accueil et d'intégration des immigrants accueillis sur la base de leurs profils professionnels, mais nulle ne remet en question le processus par lequel ces individus reçoivent d'abord implicitement approbation de ces qualifications par une entité gouvernementale (à savoir, ici le MICC, par l'octroi de points pour ces domaines de formation et d'expérience) qui n'a ensuite aucune compétence en matière de leur accréditation. Pourtant, les immigrants, eux, se posent souvent la question:

«Many immigrants feel that they have been tricked into this situation by Canadian immigration policies and labour-market regulations that do not disclose to immigrants prior to their arrival in Canada that their human capital will be devaluated.»²⁵²

Dans l'ensemble du Canada, cette même accusation s'adresse au gouvernement fédéral. Dans *Getting Your Professional Licence in Ontario : The Experiences of International and Canadian Applicants*, un rapport détaillé présenté à l'Office of the Fairness Commissioner d'Ontario²⁵³ en février 2010, les participants ont souligné que « the immigration process does not specifically indicate to foreign trained/educated professionals that there is a lengthy and costly process involved to become licensed in Canada »²⁵⁴. Une fois de plus, ces répondants aussi suggèrent que l'incompréhension de la durée, coûts et complexité de ce processus puisse être imputée au système législatif canadien, dans lequel l'immigration est une responsabilité fédérale, tandis que les corps réglementaires et d'accréditation sont provinciaux. Ainsi, le processus de l'immigration recrute des professionnels sans même leur mentionner que l'exercice de leur profession puisse

²⁵² Id., p. 713

²⁵³ Une nouvelle fonction créée en 2007 pour répondre aux soucis d'impartialité, d'objectivité et de transparence dans les procédures d'admission pour quarante professions réglementées.

²⁵⁴ OFFICE OF THE FAIRNESS COMMISSIONER, préc., note 1, p. 75

être assujetti à de complexes procédures au préalable²⁵⁵. Dans le cas du Québec, la distinction entre le fédéral et le provincial ne s'applique que peu, puisque la compétence constitutionnellement partagée de l'immigration est déléguée presque en entier aux initiatives et mesures entreprises par le Québec²⁵⁶. De plus, il est maintenant insoutenable de blâmer le manque d'information sur les professions et métiers réglementés dans la province, surtout depuis que les dernières années ont vu une multiplication des mises en garde virtuelles et administratives s'y rapportant. Pourtant, la même problématique d'incohérence demeure : le pointage accordé à la qualification professionnelle dans les règlements de sélection n'interagit pas avec la reconnaissance de ces qualifications par les acteurs de l'intégration. Le fait que le Ministère d'Immigration et des Communautés Culturelles ne requiert guère des candidats une évaluation de leurs qualifications professionnelles par l'Ordre régissant l'exercice de leur profession témoigne alors peut-être d'une priorité autre que professionnelle²⁵⁷, mais ce processus n'en est pas moins problématique pour la cohérence et la transparence d'un dispositif législatif qui privilégie certaines candidatures à d'autres sur la base de leurs domaines, niveaux et compétences professionnels, mais qui s'en retire dès que les dossiers d'immigration sont traités. Dans un tel système, affirment Chicha et Charest, il faut bien comprendre que «l'immigré dont le diplôme étranger d'ingénieur ou d'économiste est reconnu par le MICC pourra entretenir de faux espoirs quant à ses chances de réussite professionnelle et être, par la suite, d'autant plus amer face au refus des établissements d'enseignement, des ordres professionnels ou des employeurs de reconnaître cette équivalence»²⁵⁸.

Il devient ainsi probable que ce ne soit pas tant la répartition des pouvoirs politiques entre paliers gouvernementaux que la séparation et l'autonomie des acteurs de l'intégration immigrante professionnelle qualifiée qui constitue la source du problème. En d'autres mots, pour pousser l'argument de Bauder, la continuité entre l'admission des travailleurs qualifiés dans le pays et leur admission dans les Ordres professionnels ne sera assurée que par une des éventualités suivantes : soit les intérêts et verdicts du Ministère d'Immigration et des Communautés

²⁵⁵ Id., p. 76

²⁵⁶ M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1, p. 15

²⁵⁷ En d'autres termes, attirer un ingénieur qui pourrait ne pas être reconnu comme tel devient tout de même plus important que de ne pas l'attirer du tout, pour des raisons démographiques et économiques au sens large de l'apport de main-d'œuvre étrangère, et indépendamment de considérations spécifiquement professionnelles.

²⁵⁸ M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1, p. 27

Culturelles s'aligneront par eux-mêmes avec ceux des Ordres professionnels²⁵⁹, soit l'État devra intervenir dans les pratiques, procédures et règlements intérieurs des Ordres afin d'y superviser l'admission. La création du poste de *Commissaire aux plaintes* représente à l'heure actuelle la fonction la plus rapprochée de cette vision, mais tel que nous l'avons vu, ses pouvoirs se limitent aux considérations procédurales et non substantielles des décisions des Ordres. Certes, une approche plus intégrée des deux étapes de la sélection et de l'insertion professionnelle ne figure pas parmi les objectifs visés par sa constitution. Il est d'ailleurs fort probable que des tentatives de jouer ce rôle se heurteraient à autant d'objections politiques que de complications réglementaires, vu le climat de coopération sur un fondement d'autogestion qui alimente le rapport interinstitutionnel de l'État, des Ordres professionnels et des établissements académiques. Néanmoins, si, pour des raisons politiques, aucune discussion avec les corps réglementaires professionnels n'est prescrite au regard des exigences d'équivalence ou de reconnaissance de qualifications, il est probable (et maintenant avéré) que des compétences ayant fourni des points à l'étape de la sélection soient alors jugées impertinentes ou insuffisantes par les gardiens d'accès aux professions. Dans ces cas, convient-il de souligner, les deux parties s'en trouvent perdantes : le système d'immigration souffre non seulement d'un manque de pragmatisme, mais aussi impose un fardeau administratif, social et financier sur les projets et opérations de l'État, car en plus d'un risque de chômage plus prononcé et persistant, un besoin pressant d'options de réorientation de carrière et un budget pour leur soutien, le gaspillage de ressources humaines au cœur de cet échec systémique ne fait simultanément qu'aggraver les perspectives de pénuries existantes. En parallèle à ce fardeau, l'impact sera ressenti en bout de ligne par les immigrants dans leurs efforts d'intégration professionnelle, victimes du cadre législatif lacunaire opérant en la reconnaissance de leurs qualifications.

C'est dans l'optique de ces impacts que nous cherchons à inciter un élargissement critique d'horizons – et plus particulièrement, en ce qui a trait à la procédure en amont de l'immigration. Pour ce faire, nous examinons la relativement récente réforme du système d'immigration en Australie, ainsi que des initiatives réalisées ou en cours de réalisation à l'échelle européenne. Nous examinerons par la suite l'intérêt et la faisabilité d'importer ces inspirations au Québec.

²⁵⁹ Ceci devient probable au fur et à mesure que les pénuries de main-d'œuvre professionnelle deviennent imminentes et que le besoin éclipse les bénéfices envisageables pour les membres d'une restriction de la concurrence sur le marché; à l'heure actuelle, cette réalité économique n'est toutefois pas encore pressante.

PARTIE III : INSPIRATIONS INTERNATIONALES

CHAPITRE III.1 :

ENJEUX ET LEÇONS DU MODÈLE AUSTRALIEN : VISÉE SUR LA RIGUEUR DE SÉLECTION

Comme le Québec et le reste du Canada, l'Australie figure parmi les destinations les plus convoitées pour la main-d'œuvre étrangère qualifiée. Avec un quart de sa population née en dehors de son territoire et une économie en essor sur la scène internationale, elle constitue simultanément une inspiration et un concurrent pour le Canada en matière de recrutement, d'intégration et de rétention des travailleurs qualifiés. Caractérisés par une histoire, une structure politique et une économie de marché remarquablement similaires à l'échelle mondiale, les deux pays se tournent d'ailleurs depuis longtemps l'un vers l'autre en quête de comparaison et de leçons sur la gestion de flux migratoires favorables à leur prospérité respective²⁶⁰.

Pourtant, à la différence du modèle québécois, le système de sélection utilisé actuellement en Australie démontre clairement la priorisation des objectifs économiques à court terme sur des préoccupations démographiques au sens plus large du renouvellement et de l'agrandissement de la population. En effet, si à l'origine, les visées des programmes d'immigration dans les deux pays s'alignaient sur des efforts de peuplement et d'épanouissement socio-économique dans un vaste territoire largement inoccupé, leurs voies respectives ont divergé au cours des dernières décennies. Les politiques australiennes envers la main-d'œuvre étrangère qualifiée se sont graduellement éloignées de la confiance automatique en la flexibilité et l'adaptabilité de candidats hautement qualifiés, tel que l'implique le modèle du capital humain. Confrontées ici aussi à un phénomène grandissant de déqualification chez les cohortes d'immigrants venues sous ce modèle durant les années 1980 et 1990, les autorités australiennes se sont tournées vers des solutions néo-corporatistes : selon cette approche, une intervention plus immédiate et plus continue des divers acteurs de l'économie locale dans les critères et le processus de sélection

²⁶⁰ L. HAWTHORNE, préc., note 1; Forum des politiques publiques, *Table Ronde Australie-Canada sur la reconnaissance des qualifications étrangères: Rapport final*, Ottawa, 2011, en ligne: <http://www.ppforum.ca/sites/default/files/aus_can_report_french.pdf> (site consulté le 23 mars 2012) ; Leslyanne HAWTHORNE, «Reconnaissance et évaluation des titres de compétences étrangers : Introduction», (2007) *Thèmes canadiens* 1 ; The National Institute of Labour Studies, Flinders University, *A Comparison of Australian and Canadian Immigration Policies and Labour Market Outcomes, A Report to the Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*, Canberra, COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2004, en ligne: <http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/comparison_immigration_policies.pdf> (site consulté le 23 mars 2012)

optimiserait les chances d'une intégration socioprofessionnelle réussie des nouveaux arrivants. Ainsi, s'adressant plus directement à la demande sur le marché local et en réponse concrète à des pénuries de main-d'œuvre identifiées dans des secteurs et professions données, l'Australie a effectué en 1999 un resserrement des mesures d'admission pour assurer un meilleur et plus fiable retour sur son investissement dans le traitement des candidatures à l'immigration²⁶¹.

Aujourd'hui, l'Australie se vante effectivement de la réussite de ces réformes de sélection²⁶². D'ailleurs, si les groupes plus récents d'immigrants au Canada affichent un taux de succès particulièrement faible sur le marché de l'emploi comparé aux perspectives observées antérieurement, l'Australie, pour sa part, constitue une exception au portrait généralement pessimiste que dressent les tendances récentes d'intégration professionnelle des immigrants à l'échelle planétaire. En effet, tel que relate un rapport soumis au gouvernement fédéral australien en septembre 2004, « recent migrants to Australia appear to have performed well in the labour market compared to migrants in the early 1990s and to their Canadian counterparts (and to those in other OECD countries) »²⁶³. Ce même rapport, dont d'autres constatations sont détaillées plus loin, conclut que même s'il existe plusieurs explications pour la performance supérieure des immigrants sur le marché de l'emploi australien qu'ailleurs, tout compte fait, ce sont les politiques qui influencent les caractéristiques des arrivants qui sont les plus conséquentes²⁶⁴.

Dans un effort d'explicitier l'avènement et les raisons de cette supériorité de résultats, nous nous intéressons donc aux politiques et au cadre juridique en vigueur, avec pour toile de fond l'optique d'analyse employée plus tôt dans ce travail, à savoir la répartition des solutions apportées au risque de déqualification des immigrants selon qu'elles s'appliquent en *amont* ou en *aval* de l'étape-propre du déménagement dans le pays d'accueil. Comme nous l'avons fait pour le Canada, un survol des politiques d'immigration à travers l'histoire de l'Australie formera le prélude de cette analyse. Ensuite, le cadre législatif de décentralisation dans lequel multiples

²⁶¹ L. HAWTHORNE, préc., note 260

²⁶² FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES, préc., note 260; DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE STRATÉGIQUE ET DE LA RECHERCHE, RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES CANADA, *Évaluation sommative du Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers, Rapport final*, Gatineau, 2010, en ligne: <http://www.rhdcc.gc.ca/fra/publications_ressources/evaluation/2010/sp_948_04_10f/sp_948_04_10-fra.pdf> (site consulté le 24 mars 2012); THE NATIONAL INSTITUTE OF LABOUR STUDIES, FLINDERS UNIVERSITY, préc., note 260; Department of Labour, New Zealand Government; Department of Immigration and Citizenship, Australia Government, préc., note 4

²⁶³ THE NATIONAL INSTITUTE OF LABOUR STUDIES, FLINDERS UNIVERSITY, préc., note 260, p. 1

²⁶⁴ Id.

organismes à divers niveaux de gouvernance locale, provinciale et fédérale bénéficient d'une autonomie dans la reconnaissance des qualifications sera brièvement examiné, faisant d'ailleurs écho à la complexité et la dynamique politique relatées dans le quatrième chapitre de ce travail par rapport au Québec et au Canada. Puis, issue de cet encadrement historique et juridique, une hypothèse se dressera face à la problématique familière de déqualification et des barrières d'intégration à l'emploi des immigrants, et plus particulièrement les non-Européens – une problématique de taille caractérisant les années 1980 et à laquelle la concertation des acteurs législatifs, réglementaires et du secteur privé de l'économie a d'abord apporté une perspective à double volet. En effet, dans le cadre des réformes successives de la fin des années 1990 et jusqu'à aujourd'hui (une prochaine réforme sera d'ailleurs en vigueur dès juillet 2012), les nombreuses mesures mises en œuvre ont cherché autant à rationaliser le processus et les outils de reconnaissance des qualifications à l'interne que de revoir le processus de sélection en amont. Qui plus est, elles sont parvenues à intégrer les étapes de l'immigration économique en exigeant la RTCE *antérieurement* au traitement du dossier de résidence permanente, même si cette première étape n'est pas en soi suffisante pour obtenir le permis d'exercice une fois sur le territoire australien. Certes, par cette double procédure, le système n'en gagne ni en simplicité administrative ni en clarté pour les requérants – et le principal reproche adressé aux autorités australiennes est justement ce risque de confusion²⁶⁵. Cela étant dit, il n'en demeure pas moins que l'évaluation pré-migratoire des titres de compétences étrangers assure une meilleure adéquation entre profils recherchés et perspectives d'emploi pour les cohortes de travailleurs admis, puisque les qualifications de ces derniers ont déjà obtenu un verdict préliminaire de pertinence et de conformité par une instance nationale compétente. Enfin, des pistes de réflexion sur les avantages et inconvénients de la transposition d'un tel dispositif dans le contexte québécois formeront le dénouement de ce bref détour comparatif.

1. SURVOL HISTORIQUE : UNE IMMIGRATION ÉCONOMIQUE

Comme les grands pays de l'Occident, l'Australie a longtemps été une terre d'accueil pour une vaste immigration venant à des fins de peuplement et de concurrence économique avec les autres puissances sur la planète. Le *Gold Rush Era* du XIXe siècle avait déjà propulsé le gouvernement

²⁶⁵ DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE STRATÉGIQUE ET DE LA RECHERCHE, RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES CANADA, préc., note 262, p. 81

britannique à élargir son accueil de main-d'œuvre étrangère. Puis, depuis l'indépendance du Commonwealth de l'Australie en 1901 et à ce jour, le gouvernement national, à qui revient la compétence exclusive de la gestion de l'immigration, s'est focalisé sans équivoque sur une immigration à motifs économiques.

Pourtant, cet enthousiasme vis-à-vis de l'apport de travail manuel, technique et intellectuel d'immigrants ne s'est pas fait à l'unanimité à travers les échelons internes de la participation active sur le marché. Au XIXe siècle déjà, les travailleurs y résistaient par souci de leur propre bien-être financier, car la main-d'œuvre étrangère, disaient-ils, diminuaient leur valeur et leurs propres chances d'embauche en acceptant des salaires moindres à ceux des travailleurs locaux. À travers les dernières décennies de cette période, le prétexte ethnocentrique de l'infériorité de labeur non-Européenne, accentué par la frustration de devoir communiquer avec des étrangers non-anglophones, a alimenté cette résistance au point d'édicter en 1901, parmi les premières lois du Commonwealth australien, la *Immigration Restriction Act*, communément appelée *The White Racial Policy*, visant à empêcher les non-anglophones, et surtout les non-Européens (implicitement les Asiatiques), à obtenir la résidence permanente dans le pays. Une mention explicite de cet objectif ayant été jugée politiquement trop risquée par la Grande-Bretagne, l'Australie avait alors adopté la suggestion de cette dernière de faire passer un test aux requérants de statut dans une langue européenne qui leur était étrangère afin d'établir leur inadmissibilité. Ainsi, jusqu'à l'abolition de cette politique en 1973 et l'adoption de la *Racial Discrimination Act* en 1975, la politique d'immigration de l'Australie a expressément cherché à minimiser ses efforts d'intégration des immigrants tout en maximisant leur apport économique en filtrant les applications considérées comme étant problématiques à la source.

Bien entendu, la seule abolition de la politique discriminatoire ne s'est pas pour autant traduite en un virage idéologique à l'interne. En effet, l'ouverture d'accès aux candidats NESB (Non-English Speaking Background) ne s'étant pas inscrite dans une action coordonnée à travers les échelons provinciaux, territoriaux et national, les multiples acteurs sur la scène professionnelle n'étaient ni idéologiquement ni pratiquement prêts à s'adapter au nouveau visage de l'immigration. Ainsi, les années 1980 et 1990 furent caractérisées par une forte déqualification et un haut taux de chômage des nouveaux arrivants, particulièrement ressentis par la sous-catégorie des NESB. Tel que le relate Leslyanne Hawthorne dans son survol analytique des politiques

australiennes d'immigration, « within 1-5 years of arrival, [...] few diploma holders had found work in any profession, and select NESB groups were characterized by acute labour market disadvantage »²⁶⁶. Plus particulièrement, poursuit-elle, « throughout the 1980s and 1990s, barriers to credential recognition were identified as a major contributing factor to these inferior employment outcomes »²⁶⁷. La mauvaise connaissance des diplômes de pays non-Européens, la réticence vis-à-vis de candidats non-anglophones et le manque de ressources adéquates d'intégration résultaient en un frein interne aux politiques nationales d'accueil. En somme, les procédés alors en place faisaient fi des notions d'équité, incluant le droit des migrants NESB à un traitement juste et constant, à porter des décisions en appel et à avoir accès à une évaluation appropriée de qualifications spécialisées et non seulement de base. Les barrières incluait un manque de conseil, un manque de soutien préparatoire pour les procédures d'examen, et un manque d'accès à des placements professionnels ou techniques essentiels. Le tout, comme relate Hawthorne, persistait dans un climat de méfiance généralisée à l'égard des étrangers NESB, provoquant chez ces derniers une déqualification sans issue²⁶⁸. En effet,

« NESB migrants seeking qualifications recognition did so in an informational and procedural vacuum, [...with] NESB professionals screening themselves out from the start, becoming 'non-attempters' in terms of qualifications recognition, and consequently accepting severely diminished opportunities and occupational status. »²⁶⁹

2. CBA REFORM: LE REFLET D'UNE PRÉOCCUPATION SYSTÉMIQUE

En réponse à ces obstacles, une approche alors innovatrice s'était forgée une voix dans les débats politiques, pour être finalement adoptée au niveau national au début des années 1990 : la *Competency-Based Assessment (CBA) Reform*, une série de mesures visant à faciliter l'intégration de l'immigration hautement qualifiée en évaluant ses compétences plutôt que ses diplômes, cherchait ainsi à atteindre les quatre objectifs suivants, tel que relate un rapport du Ministre de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation, John Dawkins, en 1989 :

- La rationalisation et la simplification des procédés administratifs et l'amélioration de la flexibilité entre professions;

²⁶⁶ LESLEYANNE HAWTHORNE, «Qualifications Recognition Reform for Skilled Migrants in Australia: Applying Competency-Based Assessment to Overseas-Qualified Nurses », (2002) 40 *International Migration* 55., p. 56

²⁶⁷ Id.

²⁶⁸ Id. p. 57

²⁶⁹ Id. p. 58

- Le traitement juste de tous les travailleurs à travers l'élaboration de standards de compétences qui ne font pas de discrimination entre celles acquises localement et à l'étranger;
- L'établissement d'un système juste et transparent avec des évaluations claires et des possibilités de recours;
- Le développement d'un programme partant de compétences non-utilisées et non-reconnues en fournissant des services de soutien personnel, tel qu'un meilleur accès à l'éducation et aux formations pour des cours d'appoint et de rattrapage.²⁷⁰

En effet, ces efforts de « démocratisation » de la reconnaissance des compétences témoignaient d'une prise de conscience nationale que les difficultés d'adaptation ne pouvaient être uniquement imputées à la responsabilité des immigrants. D'inspiration « systémique », la nouvelle approche promettait de revoir les procédures d'intégration professionnelle en *aval* de l'immigration afin d'inciter une prise de conscience et une action concertée de la part des acteurs de l'économie locale. Le développement de critères et standards nationaux de compétences plutôt que d'attestations scolaires, l'établissement d'un système de sélection et d'accréditation transparent aux modes clairs d'évaluation et de possibilités de recours en cas de présomption d'injustice, et l'accès à une formation linguistique et vocationnelle d'appoint devaient figurer parmi les ressources à mettre à la portée de ces derniers pour atteindre les objectifs économiques pour lesquels ils avaient été sélectionnés.

Afin de coordonner et de favoriser la mobilisation de ressources et d'actions pour la *CBA Reform*, le Ministère de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation créait en 1989 le NOOSR (National Office of Overseas Skills Recognition) pour agir à titre de diffuseur d'information et d'organe central de financement pour des formations linguistiques et vocationnelles. Quelques années après sa création, le NOOSR était déjà formellement mandaté à développer des critères de compétences dans neuf professions : infirmerie, ingénierie, architecture, physiothérapie, ergothérapie, psychologie, diététique, sciences pharmaceutiques et sciences vétérinaires.

Malheureusement, si la résolution gouvernementale de valoriser les compétences des immigrants admis à des fins économiques était louable, elle allait bientôt se heurter à l'insuffisance de son cadre incitatif : dans un système législatif et réglementaire complexe où la sélection des immigrants relève des autorités nationales, tandis que l'octroi du permis d'exercice appartient aux nombreuses associations professionnelles indépendantes, l'optimisme sous-tendant la *CBA*

²⁷⁰ Id., p. 65

Reform allait graduellement s'éroder, laissant peu après place à des mesures plus directement sous le contrôle du gouvernement.

3. UN PAS VERS L'AVANT, DEUX PAS VERS L'ARRIÈRE : LIMITES DE TRANSPOSITION ET RÉTICENCE À L'INTERNE

Ainsi, les initiatives politiques et efforts administratifs entrepris au niveau national étaient formellement applaudis sur la scène domestique, mais se traduisaient-ils par une amélioration réelle de transparence, d'efficacité et de respect vis-à-vis des qualifications de candidatures immigrantes? Peu après la publication du rapport enthousiasmé de Ministre Dawkins cité ci-haut, une autre série de rapports du gouvernement national soulignait la lenteur du progrès dans l'élaboration des standards de compétences, des difficultés dans la définition des compétences dans des occupations non-techniques, et des idées fausses sur la nature des compétences et de leur système d'évaluation. Comme l'indique Hawthorne,

«These problems almost certainly reflected persistent reservations on the part of Australia's professional, employer and/or educational bodies about CBA, confirming government concern that in the absence of competency standards conventional courses/time requirements will be the benchmark of national recognition. Moreover, [...] occupation-specific courses remained few (particularly in the less-populated states), and waitlists remained long despite substantial growth in federal funding.»²⁷¹

Comment expliquer cette divergence entre les progrès idéologiques avérés et la réticence observée sur le terrain? Sans doute, la traduction d'objectifs gouvernementaux en opérationnalisation exige toujours de la patience, mais les délais de transposition en pratique laissaient déjà entrevoir dans les faits la retenue d'intérêts plus ancrés. À défaut d'une harmonisation d'intentions, les fins macroéconomiques des projections nationales discordaient avec les fins microéconomiques et réticences culturelles des associations professionnelles, entreprises et autres corps responsables de l'accès à l'emploi. Et, si cette discordance subsistait, c'était également dû à l'inadéquation d'un cadre juridique non-contraignant, un système si décentralisé qu'il ne pouvait assurer la transposition des stratégies nationales en pratiques locales sans collaboration explicite de tous les acteurs concernés.

²⁷¹ Id., p. 79

4. DE PROTECTION À PROTECTIONNISME : UN CADRE JURIDIQUE TOLÉRANT

De même que pour les contextes juridiques canadien et québécois, le Commonwealth Government d'Australie est légalement inopérant en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles. De plus, le système australien fait écho au canadien en ce qu'il abrite trois catégories de professions: celles réglementées dans la loi, avec des corps d'attribution de licences d'exercice professionnel établis par la législation provinciale et territoriale (incluant également des ententes de mobilité pan-Australienne et internationale conclues au fil des ans); celles qui sont auto-réglementées et dont les associations professionnelles emploient l'examen de l'Australian Quality Framework (AQF)²⁷² à titre indicatif d'évaluation; et finalement, la catégorie des occupations non-réglementées laisse aux employeurs la discrétion de reconnaissance des qualifications aux employeurs et met alors un guide intitulé CEP (Country Education Profile) à leur disposition, un document aidant à clarifier les systèmes d'éducation étrangers pour les associations professionnelles et les employeurs locaux.

Par ailleurs, comme il en était question dans le chapitre précédent pour la structure canadienne, les exigences des organismes réglementaires professionnels sont multiples et parfois cumulatives : elles peuvent imposer une évaluation basée sur la compétence par le biais d'entrevue avec un employeur; une évaluation basée sur la compétence au travail, avant ou après une période de supervision; une période probatoire de travail supervisé; un test de connaissances et/ou de compétences linguistiques, sans formation et sans expérience locale; ainsi qu'une évaluation de diplôme ou autres documents attestant la formation complétée à l'étranger. En Australie également, la complexité et les variations de ces processus, accentuées encore davantage par la complexité-même de la *CBA Reform*, continue de laisser une très large marge de manœuvre pour les associations et ordres professionnels. Protégées derrière l'armure d'expertise professionnelle, ces entités pourraient fort bien défendre des intérêts autres qu'une intégration plus fluide et plus efficace des professionnels formés à l'étranger. Plus particulièrement, dans le cas où des organisations professionnelles représenteraient des intérêts microéconomiques de restriction de concurrence sur le marché pour une plus importante valorisation de chacun de leurs membres, et en absence de dialogue clair entre le discours

²⁷² L'AQF est un système national unifié des titres de compétence nationaux décernés par les écoles, les établissements de formation professionnelle et les établissements d'enseignement universitaire.

national favorable à l'immigration et au discours d'associations y résistant, la protection juridique de l'autonomie de ces corps professionnels pourrait se traduire par un protectionnisme sans recours pour les requérants d'accréditation et d'exercice professionnel sur le marché local. D'ailleurs, que ces réserves adviennent pour des raisons culturelles de xénophobie *ou* d'intérêts microéconomiques, le déficit de garanties procédurales demeure une lacune juridique considérable. Pour cette raison, les pouvoirs de surveillance et d'appel procéduraux dont bénéficie actuellement l'Office du Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles au Québec constituent un point de supériorité pour la province en matière de protection des candidats immigrants à l'exercice de leur profession. Qui plus est, contrairement à certaines études comparatives dont les propos dénoncent la complexité qu'engendre le partage de responsabilités en immigration entre les paliers fédéral et provincial au Canada²⁷³, curieusement la relative simplicité administrative de la gestion migratoire en Australie ne s'est pas pour autant traduite en un meilleur encadrement juridique de la RTCE. Nous irions même jusqu'à argumenter que la dévolution fédérale en matière de sélection et d'intégration des immigrants au Québec, par exemple, permettrait à cette province de mettre en place des dispositifs cohérents de protection procédurale qui demeurent au-delà du champ de compétences australien, puisque la demande d'immigration et la demande d'accréditation professionnelle visent nécessairement ici la même destination. Nous reprenons cette réflexion dans le septième et dernier chapitre de cette étude.

Pour revenir au contexte australien, cette déférence à l'autonomie des associations professionnelles leur permet donc une résistance à laquelle les autorités nationales ne peuvent pas remédier, puisque le cadre juridique dans lequel ils se trouvent restreint largement leur pouvoir de directive sur les préférences et pratiques des ordres professionnels. Dans les faits, bien entendu, des progrès ont effectivement été opérés au cours des dernières décennies en matière de partenariats, d'établissement de normes de compétences nationales et d'une meilleure offre de formations d'appoint²⁷⁴. Néanmoins, le gouvernement australien a préféré emprunter simultanément une deuxième voie pour assurer une meilleure intégration des travailleurs qualifiés : afin de minimiser les défis d'intégration en aval, dont la non-reconnaissance des

²⁷³ THE NATIONAL INSTITUTE OF LABOUR STUDIES, FLINDERS UNIVERSITY, préc., note 260, p. 2

²⁷⁴ DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE STRATÉGIQUE ET DE LA RECHERCHE, RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES CANADA, préc., note 262, p. 80

qualifications professionnelles acquises à l'étranger, les autorités gouvernementales se sont tournées en parallèle vers un éventail de politiques néoclassiques se focalisant sur la rigueur des critères d'admission plutôt que sur l'adaptation des politiques et pratiques à l'interne.

5. UN TOURNANT NÉOCLASSIQUE : UN PROCESSUS DE SÉLECTION PLUS RIGOUREUX

Conjointement avec une plus grande proportion de l'immigration qualifiée depuis la deuxième moitié des années 1990 dans la répartition des admissions annuelles, depuis juillet 1999 les politiques australiennes en matière de sélection des travailleurs qualifiés mettent un accent plus prononcé sur les compétences et l'employabilité concrète des immigrants²⁷⁵. Des critères affinés à l'égard des qualifications professionnelles, de l'âge et de l'habileté à communiquer en anglais ont été introduits dans le cadre de cette réforme, une rigueur qui semble effectivement avoir causé une amélioration de la performance sur le marché de l'emploi des cohortes subséquentes d'immigrants. Premièrement, favorisant les requérants plus jeunes, plus anglophones et plus éduqués, la grille de sélection n'octroie des points depuis lors que pour des titres de qualifications postsecondaires. Plus révélateur encore, ayant imposé une liste qu'il révisé à base annuelle de 80 à 90 professions en demande – la Skilled Occupation List – le gouvernement exige que l'occupation du demandeur principal figure obligatoirement dans cette énumération pour être éligible au traitement de son dossier²⁷⁶. Le système de points demeure donc toujours en vigueur en Australie, mais l'étape préliminaire filtrante sur le critère du domaine professionnel l'éloigne des manifestations plus traditionnelles du modèle du capital humain, telles qu'elles ont longtemps été observées au niveau fédéral au Canada. D'ailleurs, les «instructions ministérielles» de priorisation de certaines professions depuis 2008 et, plus clairement encore, l'établissement d'une liste éliminatoire de professions en demande et d'exigences langagières font écho à cette pratique néo-corporatiste australienne, dans laquelle la sélection des ressortissants étrangers à des fins d'établissement économique dans le pays correspond plus directement aux besoins immédiats exprimés par les acteurs de l'économie locale.

Deux autres pré-requis s'ajoutent au tri d'admissibilité au traitement de la demande d'immigration en Australie depuis la réforme de 1999. Premièrement, une connaissance

²⁷⁵ L. HAWTHORNE, préc., note 260, p. 4

²⁷⁶ DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE STRATÉGIQUE ET DE LA RECHERCHE, RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES CANADA, préc., note 262, p. 79

suffisante de la langue anglaise doit être démontrée (et non simplement affirmée) à l'étape de la sélection; pour ce faire, le candidat doit obtenir le seuil de passage catégorique d'anglais «compétent» à chacun des quatre volets de l'IELTS (International English Language Testing System), à défaut de quoi sa candidature est rejetée dès le départ²⁷⁷.

Enfin, le changement le plus significatif aux fins de notre analyse est le fait que chaque demandeur principal doit faire reconnaître ses titres de compétences postsecondaires par l'organisme national compétent en matière de l'évaluation de sa profession (*relevant assessing authority*) avant de pouvoir soumettre un dossier d'immigration. Bien que cette évaluation pré-migratoire ne se traduise pas par l'octroi automatique du permis d'exercice par les autorités étatiques ou territoriales une fois que le candidat ait complété son immigration, la contrainte de ce processus en deux étapes en amont augmente considérablement les chances que les professionnels admis puissent transférer leurs compétences au marché de l'emploi local. En effet, bien que le processus d'immigration demande ainsi un plus grand investissement de temps, il en résulte que les candidats sont mieux préparés à l'avance et bénéficient d'un meilleur accès à la documentation exigée avant leur départ du pays d'origine. Qui plus est, dans le cadre de ses objectifs économiques, une telle politique d'immigration génère une plus importante continuité entre le processus de sélection et les perspectives d'intégration professionnelle dans le domaine et au niveau recherchés. Comme en témoigne le rapport de juin 2011 de la *Table Ronde Australie-Canada sur la reconnaissance des qualifications étrangères*,

«Cette pratique, en plus d'être devenue un élément essentiel de la réussite des politiques en matière de migration de travailleurs qualifiés en Australie, a en outre été centralisée pour permettre une plus grande cohérence et une meilleure assurance de la qualité par le biais de la création d'agences et d'organisations nationales qui participent à l'évaluation à l'étranger.»²⁷⁸

Toutefois, il importe d'apporter des précisions sur l'accomplissement de cette continuité et de cette cohérence, puisqu'il n'en a pas toujours été ainsi. Au moment de la réforme CBA, une évaluation préliminaire de qualifications professionnelles dans le cadre d'une application pour un VISA de séjour temporaire et/ou permanent était déjà inscrite dans les règlements de sélection,

²⁷⁷ British Council of British Columbia, *Labour market needs, Immigration programs, Foreign credential recognition and Employment -- LIFE in Ireland, New Zealand, Australia and Canada*, Vancouver, 2007, consulté le 24 mars 2012), p. 37

²⁷⁸ FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES, préc., note 260, p.ii

mais sa responsabilité revenait au *Department of Immigration and Citizenship* (DIAC) et la réussite de cette première étape n'engageait ni la participation ni le respect par les organismes de réglementation professionnelle de la décision rendue par le gouvernement. En effet, bien que l'évaluation pré-migratoire de compétences était déjà obligatoire (à la différence du Canada, où elle n'est toujours que conseillée), l'attribution de licence ou d'équivalence de compétences formait un processus distinct et post-migratoire, comme c'est actuellement encore le cas dans chaque province canadienne. Le gouvernement servait donc ici exclusivement de porte d'entrée générale, même s'il contribuait déjà à la coordination entre les politiques de sélection et les perspectives d'intégration professionnelle, et même s'il imposait un double processus de RTCE – une évaluation en amont et une autre en aval – pour les immigrants dont l'accès à la profession était réglementé par une entité distincte du ministère de l'immigration.

Au moment donc de la *CBA-Reform* déjà, l'évaluation pré-migratoire de titres de compétences étrangers faisait partie intégrale du processus de sélection, mais elle n'était contraignante que dans la mesure où elle établissait le caractère adéquat de ces qualifications à des fins d'admission. Comme le BORTCE dans le contexte canadien, le service de *Australian Education International* œuvrait déjà par l'entremise du bureau national de reconnaissance des titres de compétences étrangers (le National Office of Overseas Skills Recognition) pour offrir une évaluation des titres de scolarité fondée sur des comparaisons plutôt que des équivalences. Ce service est toujours disponible, moyennant des frais, à tout individu cherchant de l'information et des conseils officiels sur la comparabilité de ses qualifications avec celles du cadre de certification australien, l'*Australian Qualifications Framework* (AQF). Ainsi, pour ce qui est des processus d'évaluation et des critères de réussite pour une profession donnée, le candidat devait (et ce, jusqu'à ce jour) se soustraire à l'autonomie relativement large et fortement protégée des associations et ordres professionnels, ou alors, en cas d'absence de réglementation professionnelle, se plier au pouvoir discrétionnaire de l'employeur. D'ailleurs, aussi longtemps que l'évaluation de compétences pré-migratoire était centralisée au sein du gouvernement, mais qu'elle n'avait ensuite aucune portée, autre que suggestive, sur l'évaluation qui allait obligatoirement lui succéder pour l'adhésion à des ordres professionnels, ce dédoublement administratif manquait lui aussi de cohérence. L'évaluation pré-migratoire était utile pour filtrer les dossiers clairement inconvenables à la source, mais un deuxième tri, imprégné d'autant d'incertitude pour les immigrants, devait tout de même se faire par la suite à l'interne. Par

conséquent, pourrait-on soutenir, dans un tel cas de redondance processuelle, il serait même préférable de revenir au modèle québécois, dans lequel un document d'information fourni dorénavant aux immigrants potentiels – et sur lequel ils doivent apposer leur signature – leur explique que l'évaluation de leurs compétences ne se fera que par les instances réglementaires compétentes en matière d'accès à leur profession et que le traitement de leur dossier d'immigration demeurera distinct et indépendant de cette deuxième procédure. Autrement, une telle complexité sans conséquent valable risquerait d'avoir un effet dissuasif et contreproductif sur les politiques-même de recrutement de main-d'œuvre à l'international.

Cependant, ce reproche d'incohérence n'est plus d'actualité. Depuis plus d'une décennie maintenant, le Department of Immigration and Citizenship Australia (DIMA) exige que les demandes d'immigration contiennent déjà un document d'approbation des qualifications professionnelles non pas d'une source gouvernementale centralisée, mais de la part de l'organisme compétent en la RTCE et l'accréditation pour le domaine particulier du candidat. Cette évaluation est toujours du ressort d'autorités nationales, mais depuis 1999-2000, au lieu d'être effectuée par les agents d'immigration, la «Pre-Application Skills Assessment (PASA)» revient aux associations professionnelles et les autorités gouvernementales à la tête des critères d'accès et d'exercice de chaque profession réglementée²⁷⁹. Le rapport du British Council of British Columbia intitulé *Labour market needs, Immigration programs, Foreign credential recognition & Employment – LIFE in Ireland, New Zealand, Australia and Canada* résume les raisons derrière cette révision :

«This policy resulted from the reforms of 1999-2000, arising out of two conclusions arrived at by immigration officials: first, they felt that qualifications assessment should be conducted by experts, not DIAC; and second they felt that applicants should know whether they could work in Australia before they submitted their application and paid the fee.»²⁸⁰

Bien que dans la phase post-migratoire d'intégration professionnelle, le candidat puisse être obligé de franchir des étapes additionnelles d'examens, de stages ou d'expérience de travail pour

²⁷⁹ Conseil sectoriel de la construction, *Reconnaissance des titres de compétences étrangers: Comment on s'y prend à l'extérieur du Canada. Comparaison internationale du processus de RTCE*, Ottawa, 2006, en consulté le), p. 15-16; British Council of British Columbia, préc., note 277, p. 33

²⁸⁰ British Council of British Columbia, préc., note 277, p. 36, p. 41

accéder au plein titre de sa profession désignée, il sera déjà *a priori* rassuré dans son processus de RTCE.

Afin de mettre sur pied une telle procédure de collaboration à l'interne, des partenariats, dont celui entre le Ministère de l'Immigration et de la Citoyenneté et celui de l'Éducation, des Sciences et de la Formation, ont été conclues au fil des dernières années. Ce partenariat en particulier a permis de déléguer les responsabilités de l'évaluation à environ 34 organisations professionnelles et à deux instances de réglementation à ce jour, ainsi que d'offrir un service de reconnaissance des titres de compétences étrangers aux instances des États qui sont chargées de l'évaluation²⁸¹. Depuis cet accord interinstitutionnel, l'immigrant potentiel envoie donc d'abord son portfolio professionnel à l'organisme régissant l'accès à sa profession, démontrant ainsi le sérieux de ses intentions comme la probabilité de sa contribution au secteur économique pour lequel il sera ensuite sélectionné par le gouvernement – un modèle hybride de sélection où la concertation des acteurs à l'interne fournit une continuité nécessaire et plus fiable en vue de l'accréditation. Filtrées à la source sur des critères et par des procédures qui établissent les chances d'intégration professionnelle, les candidatures immigrantes acceptées jouissent dès l'entrée au pays d'un processus plus expéditif et donc de chances améliorées de faire concorder leurs visées d'une vie meilleure avec les intérêts économiques du pays d'accueil.

6. LEÇONS ET LACUNES DU MODÈLE AUSTRALIEN

En soi, convient-il de souligner, cette approche néo-classique à l'immigration qualifiée ne raccourcit ni écarte le processus de la RTCE des risques de protectionnisme économique ou culturel discriminatoire²⁸². Hawthorne met d'ailleurs en évidence le risque d'ainsi consentir indirectement à la xénophobie des organismes réglementaires par une réticence gouvernementale d'intervenir pour y remédier :

«The federal government has placed pre-migration qualifications screening more rather than less exclusively in the hands of the professional bodies (regardless of these bodies' traditionally ambivalent attitudes towards "outsiders"). Regulated professions, in particular, have had increasing power not only to accept or bar migrants from Australian registration – critical to early employment outcomes – but to disqualify NESB applicants

²⁸¹ DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE STRATÉGIQUE ET DE LA RECHERCHE, RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES CANADA, préc., note 262, p. 80

²⁸² Leslyanne HAWTHORNE, «Picking Winners: The Recent Transformation of Australia's Skill Migration Policy», (2005) 39(2) *International Migration Review* 663, p. 684

from eligibility for skilled migration (despite greater latitude in unregulated professions like information technology). In 1991, the former Labor government had explored the potential to challenge these powers - swiftly coming to the conclusion that the barriers to regulatory change would be severe [...] The Commonwealth's decision to step back from radical reform at the start of the 1990s had, in essence, ceded victory to the status quo - allowing vested interests (for good or for ill) to remain paramount in terms of credentialing throughout the 1990s. Within this context, it made "sense" in 1999 for the Immigration Department to confirm professional bodies' pre-migration screening rights - a measure excluding, at point of entry, NESB professionals likely to have difficulty securing immediate qualifications recognition.»²⁸³

Tel que nous le soulignerons dans le prochain chapitre, en absence de surveillance et de cadre juridique contraignant en ce qui a trait à l'égalité d'accès, la transparence et les bonnes pratiques des ordres professionnels, il est possible que la réussite du modèle néo-corporatiste australien ne repose que sur la rigueur de sa sélection aux frontières, tandis que les initiatives d'optique systémique au Québec soient tout aussi justes et louables, même si elles ne sont pas suffisantes pour contrer les déceptions des candidatures inadéquates. Rappelons que contrairement au Québec, le gouvernement australien a d'abord choisi des perspectives d'adaptation correspondant aux deux cadres théoriques de néoclassicisme et de discrimination systémique. Au lieu d'imputer les obstacles à l'intégration *soit* à l'acceptation de profils inadéquats en amont, *soit* à des problèmes exclusivement internes de la RTCE en aval de l'immigration, initialement les autorités ont opté pour une attaque simultanée aux deux possibles sources de manquements à la politique économique de recrutement à l'international. En d'autres mots, elles ont d'abord essayé de réformer le processus de sélection et le processus d'intégration professionnelle, à améliorer *et* la composition de l'offre de main-d'œuvre immigrante *et* sa juste évaluation par la demande (des organismes professionnels et les employeurs). Cependant, s'étant heurtées à une réticence au sein des ordres professionnels et une impuissance juridique face à leurs mécanismes de RTCE, elles ont préféré canaliser leurs énergies sur un processus plus rigoureux de sélection et d'admission, avec pour double effet de mieux prédire et accélérer l'intégration de candidats professionnels et anglophones, mais aussi de n'adresser que peu les préoccupations des populations NESB.

Y aurait-il lieu de concilier les deux? Rien n'empêche le Québec de tirer des leçons australiennes de parfaire le processus de sélection, tout en maintenant le cap sur la concertation, l'équité et la

²⁸³ Id., p. 684-685

transparence à l'interne. Après tout, que la déférence australienne aux verdicts pré-migratoires de la RTCE persiste sans supervision, il n'en demeure pas moins que le réalignement processuel d'une procédure de reconnaissance en amont de la demande d'immigration engendre une cohérence à laquelle ni le modèle canadien ni le système québécois ne peuvent à l'heure actuelle prétendre. Le rapport récent de la *Table Ronde Australie-Canada sur la reconnaissance des qualifications étrangères* souligne d'ailleurs que «compte tenu des réussites de l'Australie pour l'évaluation à l'étranger, le Canada devrait envisager un modèle similaire pour assurer de meilleurs résultats et mieux gérer les attentes»²⁸⁴. Au Québec, où cette coordination entre les politiques d'immigration et le système de réglementation professionnelle semble plus prometteuse encore, du fait de son appartenance au même palier gouvernemental, le débat en vaudrait certainement la peine. Tout compte fait, si dans le contexte québécois, les efforts de clarification, de concertation et de rationalisation des procédures aient fourni de réels progrès pour la reconnaissance des titres de compétences pour les immigrants qualifiés, leur principal manquement est justement l'omission d'une réponse néo-classique simultanée aux règlements de sélection. Après tout, comme le souligne une fois de plus le rapport comparatif de Richardson et Lester, «the predominant influences on labour market success in Australia appear to be related to migrants' qualifications and their assessment, and official language proficiency»²⁸⁵.

²⁸⁴ FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES, préc., note 260, p. 12

²⁸⁵ THE NATIONAL INSTITUTE OF LABOUR STUDIES, FLINDERS UNIVERSITY, préc., note 260, p. 40

CHAPITRE III.2:

UNION EUROPÉENNE : UN SYSTÈME DE RTCE COMME MESURE DE PROTECTION PROCÉDURALE DE MOBILITÉ

L'Union européenne constitue une structure politique et économique complexe que nous ne pouvons qu'effleurer dans le cadre de ce travail. Néanmoins, bien que brève, sa mention demeure importante pour les trois raisons suivantes. Tout d'abord, sa constitution prévoit des compétences partagées aux niveaux communautaire et national, avec des points comparatifs utiles pour le Québec et le Canada en matière de stratégie commune en coexistence avec une gestion autonome de sa transposition au niveau local. Deuxièmement, la liberté de circulation représentant un des piliers de la structure européenne, la mobilité interne est favorisée à travers la mise sur pied progressive d'un système d'harmonisation de la RTCE. Ainsi, cet effort communautaire de normaliser la reconnaissance des qualifications au sein des États membres repose sur la mise en œuvre de Directives et du système récent de l'*Europass*, tous deux des initiatives fructueuses dont le Canada pourrait s'inspirer dans ses propres besoins d'un cadre pancanadien de référence. Une mise en parallèle de ces deux larges juridictions en démontre cependant des limites substantielles, dont une intervention communautaire verticale dans les réglementations professionnelles que les cadres juridiques canadien et même québécois ne peuvent importer. Enfin, l'intérêt de plus en plus marqué au niveau communautaire de concurrencer, dans l'économie mondiale du savoir, les grandes puissances américaine, canadienne et australienne pour l'immigration hautement qualifiée ont récemment propulsé la création d'un permis de travail et de séjour européen pour les ressortissants de pays tiers communément appelé la *Carte bleue*. Cette première mesure de recrutement paneuropéen de main-d'œuvre en provenance d'États tiers cherche expressément à simplifier les procédures bureaucratiques et à améliorer les conditions de séjour pour cette main-d'œuvre grandement convoitée, mais sans pour autant négliger la condition de la reconnaissance des compétences en amont de son admission. En effet, même dans un contexte où la demande internationale pour ces «cerveaux» excède l'offre, l'Europe opte tout de même pour une imposition d'une étape importante de plus comme pré-requis à l'octroi de statut. Les particularités et justifications de l'encadrement juridique de ces démarches communautaires formeront la base de ce prochain chapitre, en commençant par un aperçu de la construction européenne et de l'évolution de ses politiques migratoires, puis en se penchant plus particulièrement sur le rôle que joue la RTCE

dans la gestion de la mobilité économique européenne, autant pour ses citoyens que pour les ressortissants d'États tiers.

1. LES PARTICULARITÉS DU PROJET EUROPÉEN

De la déclaration Schuman de 1950 au Traité de Lisbonne de 2007, les valeurs fondamentales de la construction européenne se voient concrétisées et protégées dans le droit primaire et dérivé à travers les soixante dernières années. Ainsi, à la notion d'un marché commun s'ajoutent, entre autres, de nouveaux domaines d'intervention, des institutions de plus en plus démocratiques, un concept de citoyenneté supranationale, une personnalité juridique unique et un élargissement du champ de compétences de la Cour de justice – des développements qui reflètent un objectif d'intégration politique autant qu'économique, pour « une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe »²⁸⁶.

En guise d'assise pour cet objectif à long terme, les institutions du projet européen s'engagent envers quatre libertés qu'elles estiment fondamentales, dont la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux. En 1986 déjà, l'Acte unique européen énonce l'achèvement du marché intérieur via la matérialisation de ces quatre libertés comme résolution pour 1992. Le langage téléologique est alors encore axé sur l'intégration économique, et on entrevoit déjà en parallèle une terminologie à connotation politique dans les traités-mêmes, dont l'apparition de la notion de « citoyenneté » dans le préambule du Traité de Maastricht. En résolvant d'établir « une citoyenneté commune aux ressortissants de leurs pays », l'esquisse du projet européen d'avenir évoque une conception du citoyen comme un participant à part entière dans le développement d'un continent unifié et prospère à l'échelle mondiale.

Pourtant, en parallèle à l'affirmation grandissante de cet idéal identitaire, et en actualisation incertaine de la prospérité économique promise, le discours public européen se montre indécis face à l'immigration en provenance de pays tiers, la considérant tantôt comme un précieux atout et tantôt comme une malédiction. Cette indécision provoque depuis des décennies déjà en Europe des réactions incohérentes aux défis que posent ces flux migratoires. De l'enthousiasme des efforts concertés à la défense protectionniste de leur souveraineté, les États membres de l'Union européenne oscillent dans leurs politiques d'immigration, conjuguant une réticence plus marquée

²⁸⁶ *Traité de Maastricht sur l'Union européenne*, Journal officiel du 29 juillet 1992, Préambule

en période de vulnérabilité économique avec des besoins de main-d'œuvre qualifiée pour le renouvellement et le redressement économique à long terme.

Cette bipolarité communautaire doit être soulignée dans ce travail pour deux raisons : premièrement, parce qu'elle explique pourquoi la doctrine et la jurisprudence communautaires sont largement plus développées en matière de circulation interne et de reconnaissance des titres de compétences acquis dans les États membres qu'en ce qui a trait aux ressortissants des pays tiers; et deuxièmement, parce qu'elle engendre elle-même une réticence d'émigration de la part des immigrants hautement qualifiés que l'UE cherche dorénavant à attirer.

Les quatre phases des flux migratoires en Europe au cours du dernier siècle

Kahanec et Zimmerman, dans un article de 2011²⁸⁷, retracent l'immigration en Europe à travers quatre phases distinctes, en commençant par la période suivant immédiatement la Seconde Guerre mondiale, lorsque le ré-établissement des personnes déplacées durant la guerre s'ajoutait aux flux résultant des processus de décolonisation. La deuxième phase est attribuée à la forte reprise économique des années 1960 et débuts des années 1970, engendrant des pénuries de main-d'œuvre dans de nombreux marchés européens et poussant plusieurs pays de l'Europe de l'ouest à ouvrir leurs frontières à une immigration principalement non-qualifiée en provenance du sud de l'Europe. La troisième période est caractérisée par un resserrement des mesures d'admission internationale en réponse au ralentissement économique des chocs pétroliers, avec une immigration limitée aux liens familiaux et des motifs humanitaires. Enfin, suivant la chute du mur de Berlin, l'émigration a pris des proportions nouvelles avec les flux de l'Est vers l'Ouest de l'Europe et le grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile issus des conflits survenus entre autres dans les Balkans. Les plus récentes tendances migratoires sont dues aux élargissements de l'Union européenne de 2004 et 2007 vers l'est, provoquant des soubresauts économiques et financiers qui, à leur tour, fournissent un terrain propice à une rhétorique protectionniste. Ainsi, affirment les auteurs, le discours européen comporte aujourd'hui de nouveau des arguments identitaires, nationalistes, économiques et sociaux. Au cours des dernières années, l'Europe s'est effectivement érigée, une fois de plus, une image de «forteresse»

²⁸⁷ Martin KAHANEC et Klaus F. ZIMMERMAN, «High-Skilled Immigration Policy in Europe», (2011) *DIW Berlin Discussion Papers* 1, p. 2

pour laquelle l'immigration constituerait une menace à la stabilité des marchés de l'emploi et des systèmes de sécurité sociale²⁸⁸.

Pendant ce temps, les dirigeants politiques et économiques aux niveaux nationaux et communautaire s'accordent sur le besoin de plus en plus pressant de faire face aux défis de l'économie du savoir, et donc de développer des outils susceptibles d'attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée dans les domaines de la science et de la technologie pour que celle-ci contribue à l'essor de la puissance européenne à l'échelon planétaire. Tel que le relatent Kahanec et Zimmerman,

«Empirical evidence suggests that [...] in particular, skilled immigrants seem, *inter alia*, to attenuate inequality, to increase growth potential and competitiveness, and, to the extent that high- and low-skilled labor are complementary, to boost productivity and employment of low-skilled workers, with all of the accompanying positive effects on social-security systems. Hence, with the ever-growing globalization of production processes and international mobility of production factors and the resulting global competition for human capital and skills, proper management of high-skilled immigration is of key importance for Europe.»²⁸⁹

C'est ainsi que, malgré la méfiance réservée actuellement aux politiques d'immigration à grande échelle, les initiatives de recruter ces travailleurs hautement qualifiés pour combler des pénuries temporaires et particulièrement aigües jouissent d'un soutien presque sans équivoque²⁹⁰.

2. CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN DE L'IMMIGRATION

En ce qui a trait à l'encadrement juridique de l'immigration sur le continent, il convient ici de souligner que le cadre initial des traités fondateurs de l'Union européenne ne prévoyait pas l'immigration en provenance de pays tiers comme relevant de compétence communautaire. Si la liberté de circulation des personnes figure dans les principes de base de la construction européenne et que, par conséquent, toute entrave à cette circulation doit être justifiée à un seuil sévèrement élevé par les États membres, l'implication des institutions européennes dans la promotion et la gestion des flux migratoires de l'extérieur s'assujettit, pour sa part, au strict degré de transfert juridictionnel que ses membres ont bien voulu leur accorder. Ce transfert

²⁸⁸ Id., p. 6

²⁸⁹ Id., p. 1

²⁹⁰ Y.K. GÜMÜS, préc., note 1, p. 448

s'érige donc sur un fondement d'engagement éthique et juridique avant d'évoluer graduellement en une concertation stratégique volontaire à des fins économiques de concurrence mondiale.

Plus particulièrement, avec les politiques en matière d'immigration qualifiée n'apparaissant réellement dans l'ordre du jour des pays développés que dans la deuxième moitié des années 1990, au niveau communautaire européen cet intérêt se manifeste d'abord avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam le 1 mai 1995²⁹¹. Depuis, l'article 79 (l'ancien article 63(3) TCE²⁹²) affirme, dans ses alinéas 1 et 2, que la politique commune de l'immigration vise à assurer une efficacité dans la gestion des entrées internationales et un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres. À ces fins, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, le Parlement européen et le Conseil adoptent des mesures à l'égard des conditions d'entrée et de séjour de ces ressortissants, ainsi que des normes procédurales concernant la délivrance par les États membres de ces autorisations, en plus d'encourager et d'appuyer l'action de ces derniers en vue de favoriser l'intégration de ces individus sur leur territoire. Après la première et plus simple mouture de cette compétence, le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 ratifie le premier programme de travail insistant sur la nécessité d'adopter une politique européenne commune en matière d'immigration, incluant une approche globale portée à la gestion des flux migratoires, un traitement juste des ressortissants de pays tiers, des partenariats avec les pays d'origine aux fins d'entraide au développement mutuel, ainsi qu'un cadre commun en matière d'asile. Les années suivantes apportent une concrétisation de la législation ciblant les droits des ressortissants de pays tiers sur le territoire européen. Cette législation inclut notamment:

- la *Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial* (applicable depuis le 3 octobre 2006)
- la *Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée* (applicable depuis le 26 janvier 2006)

²⁹¹ Petra ZALETEL, «Competing for the Highly Skilled Migrants: Implications for the EU Common Approach on Temporary Economic Migration», (2006) 12 *European Law Journal* 613, p. 631

²⁹² Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1 décembre 2009, a amendé et consolidé les dispositions d'organisation institutionnelle et de fond du droit primaire de l'Union européenne. Modifiant les anciens traités CE et UE, et y ajoutant en annexe des protocoles de valeur juridique égale, il a opéré autant une extension des compétences de l'Union dans les activités politiques, économiques et sociales internes des vingt-sept États membres le composant, qu'un accroissement de visibilité et d'efficacité sur la scène internationale.

- la *Proposition de Directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, présentée par la Commission – COM(2001) 386.

Puis, en 2004, le Programme Tampere est remplacé par le Programme de la Haye qui y relance le débat sur le *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques* : ce pourparler implique avec plus d'entrain les institutions de l'Union, les États membres et la société civile dans l'établissement d'une procédure commune accélérée pour combler les pénuries spécifiques de main-d'œuvre²⁹³. La démarche est dorénavant plus proactive dans ses visées d'effectivité économique; l'objectif devient d'optimiser l'importation de compétences recherchées; et le moyen choisi est de faciliter l'aspect bureaucratique de l'admission – le tout, en évitant une concurrence inutile et potentiellement préjudiciable entre États membres dans le recrutement de certaines catégories de travailleurs²⁹⁴.

Dans cette lignée, faisant écho au Canada et à l'Australie, l'Union européenne voit progressivement s'installer un climat de pression devant l'intérêt de développer des politiques communes, et ce, dans un contexte où ses besoins en main-d'œuvre qualifiée font face à une concurrence de recrutement à l'échelle mondiale des pays développés pour des travailleurs qualifiés de plus en plus en mesure de choisir leur destination. Fait marquant, ici la RTCE n'est pas considérée comme une question distincte, secondaire et ultérieure au processus de sélection, comme c'est le cas dans les cadres réglementaires canadien et québécois; ni, d'ailleurs, acquiert-elle le rôle de filtre d'applications peu prometteuses comme elle l'est devenue en Australie. En effet, la plateforme juridique qui l'abrite en Union européenne la présente comme une *garantie procédurale* de l'exercice du droit à la libre circulation des personnes au sein de l'Union, et une condition à l'efficacité des régimes de recrutement à l'international pour les ressortissants hautement qualifiés d'États tiers.

²⁹³ Bruno NASCIBENE, «The Global Approach to Migration: European Union Policy in the Light of the Implementation of the Hague Programme», (2008) 9(2) *Journal of International Migration and Integration* 291 ; Richard PLENDER, «European Immigration and Asylum Policy – The Hague Programme and the Way Forward», (2008) 9(2) *Journal of International Migration and Integration* 301

²⁹⁴ P. ZALETEL, préc., note 291, p. 632

Avant de procéder à expliciter les détails de cette dernière innovation juridique, nous nous penchons sur les Directives déjà transposées et en vigueur à l'échelle européenne, permettant et facilitant la circulation interne des travailleurs dont les professions sont réglementées.

3. FAVORISER LA CIRCULATION À L'INTERNE : LA RTCE COMME LE *SINE QUA NON* DE LA MOBILITÉ

Dans l'optique de maximiser les retombées économiques des contributions de sa main-d'œuvre qualifiée, l'Europe a adopté deux larges voies : d'une part, dans un effort d'optimiser l'efficacité d'allocation du capital humain sur son marché, elle vise depuis plusieurs décennies déjà à favoriser la mobilité de main-d'œuvre entre ses États membres. Pour ce faire, elle se doit de veiller à l'exercice effectif du droit de libre circulation en adoptant des mesures proactives ainsi qu'en protégeant ce dernier des risques d'entrave issus de législation ou de doctrine nationale protectionniste. Ainsi, en ce qui a particulièrement trait aux professions dont l'accès et l'exercice sont réglementés à travers les juridictions nationales, elle a cherché à faciliter et à standardiser la reconnaissance des titres de compétences acquis sur son vaste territoire en deux temps : tout d'abord, en élisant des Directives à ce sujet et, plus récemment, en adoptant le Portfolio Europass, «un dossier personnel où sont consignées les compétences, les qualifications et les connaissances linguistiques de l'individu de façon à ce qu'elles puissent être facilement comprises partout en Europe»²⁹⁵.

L'assise juridique de cette reconnaissance se trouve dans le nouvel article 149 CE du Traité de Maastricht, en vigueur depuis le 1^{er} novembre 1993. Ce dernier donne l'objectif de la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études, ainsi que la base juridique spécifique à l'intervention communautaire en matière d'éducation, en lui donnant pour axe majeur la stimulation de la coopération transfrontalière, en relation notamment avec les incitations au développement de la mobilité²⁹⁶. Sur cette fondation de droit primaire, la reconnaissance des diplômes et autres preuves de qualification est érigée et organisée par voies de directives. Ainsi, au bout de plusieurs décennies et une quinzaine de directives successivement adoptées, les plus récentes et plus citées manifestations consistent en la *Directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance*

²⁹⁵ DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE STRATÉGIQUE ET DE LA RECHERCHE, RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES CANADA, préc., note 262, p. 83

²⁹⁶ Jacques PERTEK, *Diplômes et professions en Europe*, Bruxelles, Établissements Émile Bruylant, 2008, p. 4

des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans et la *Directive 92/51/CEE du Conseil du 18 juin 1992 relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles* qui la complète. Plus récemment encore, tel que relate Jacques Pertek dans *Diplômes et professions en Europe*,

«Après trente ans de patiente et difficile édification, les divers systèmes de reconnaissance ont connu depuis le 20 octobre 2007, des modifications sensibles. La réforme qui les consolide et les transforme est l'œuvre de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.»²⁹⁷

La législation actuelle prévoit une reconnaissance *automatique* pour sept professions²⁹⁸, ce qui veut dire qu'elle est garantie par une obligation de coordonner des conditions minimales de formation auxquelles veillent des monopoles nationaux créés dans chaque État membre au profit des titulaires d'un titre de formation répondant à ces conditions²⁹⁹. Pour les autres professions réglementées, note Jacques Pertek, «le régime général de reconnaissance [...] ne peut garantir une telle automaticité, vers laquelle il ne fait que tendre; son principe de fonctionnement est l'organisation d'une comparaison/correction des preuves de qualification»³⁰⁰. Ainsi, pour la majorité des professions réglementées, l'objectif à moyen et à long terme demeure une harmonisation des critères et dispositifs de reconnaissance en vue d'un système paneuropéen de normes qualificatives, mais dans le processus de cet accomplissement, les organismes réglementaires effectuent ces évaluations selon leurs règlements nationaux.

Si ces limites à l'idéal du système général de reconnaissance peuvent rappeler la déficience d'uniformité et les risques de protectionnisme imputés à la réglementation du système professionnel au Québec, une mise en parallèle serait injustement hâtive. S'il est vrai que cet idéal de concertation communautaire n'est pas encore acquis, il faut toutefois préciser que l'encadrement de cette réglementation en Europe contraint ses membres à œuvrer en sa faveur. Il revient dorénavant à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), au sommet de l'échelle de contrôle supranational, de superviser l'harmonisation graduelle des dispositifs nationaux de

²⁹⁷ Id., p. 4

²⁹⁸ Les professions en question sont celles d'architecte, les professions de médecin (avec formation de base et spécialisation), les infirmiers responsables de soins généraux, les praticiens de l'art dentaire, les vétérinaires et les pharmaciens.

²⁹⁹ *Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 sept. 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles*, art. n° 21, § 6

³⁰⁰ J. PERTEK, préc., note 296, p. 13

RTCE. Plus particulièrement, elle s'assure de la concordance de ces derniers avec le principe substantif de liberté de circulation et à ses émanations procédurales d'équité, de transparence, d'objectivité et de nécessité.

En effet, malgré le fait que la majorité des professionnels ne peuvent bénéficier d'une reconnaissance automatique de leurs qualifications, l'imposition communautaire d'un régime de reconnaissance généralisé à transposer dans le droit national a force de loi, indépendamment de la dynamique politique à l'interne concernant le rapport entre le gouvernement national et les organismes de réglementation professionnelle. En effet, le droit communautaire s'est même permis une implication plus poussée au fil des années, justifiée par la protection dudit droit de libre circulation dont la Cour assure le respect. Dans cette même lignée, Pertek affirme,

«La justification que peuvent trouver les réglementations nationales et les solutions qu'elles choisissent n'est pas dénuée d'importance pour le droit communautaire. En effet, la jurisprudence de la Cour de justice relative aux mesures susceptibles de gêner la libre circulation a marqué un intérêt de plus en plus prononcé pour l'appréciation de la légitimité des réglementations nationales, qui doivent répondre aux tests de nécessité et de proportionnalité.»³⁰¹

Plus étendue encore, fait valoir Pertek, l'intervention de la Cour dans la réglementation professionnelle nationale tend dans sa jurisprudence vers une élaboration d'un test de légitimité : «l'exigence des diplômes déterminés pour la pratique d'une activité professionnelle peut-elle être constitutive d'une discrimination déguisée?» postule-t-il. Citant l'affaire *Gebhard*³⁰², il relate que cette détermination peut dorénavant s'effectuer sur les quatre critères suivants : application non discriminatoire, justification par des raisons impérieuses d'intérêt général, aptitude à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et proportionnalité.³⁰³ Par l'étendue grandissante de son champ d'intervention, la Cour devient ici indirectement un instrument de garantie procédurale pour le traitement des demandes de reconnaissance des qualifications professionnelles. Qui plus est, par le caractère supranational de la fonction de surveillance qu'exerce la CJUE, elle se maintient au-dessus des considérations politiques de rapports interinstitutionnels dans chaque État membre, au profit d'une transposition plus conséquente, même si plus lente, des protections citoyennes y associées.

³⁰¹ Id. , p. 17

³⁰² *Gebhard*, aff. C-55/94, [1995] Rec., p.I-4165 (CJCE)

³⁰³ J. PERTEK, préc., note 296, p. 49

Contrairement à l'Union européenne, la cohérence ainsi créée par un encadrement juridique vertical et contraignant est inaccessible dans le cas québécois. L'absence d'une telle visée pancanadienne et le principe opératoire d'autogestion dans la relation des Ordres professionnels avec le gouvernement constituent des freins à cette protection du professionnel dans ses démarches d'équivalence, puisqu'il doit en grande partie se livrer à la bonne volonté ou aux besoins de main-d'œuvre des organismes réglementaires pour prévoir des dispositifs objectifs, équitables et favorables à son admission. Même si, par ailleurs, l'autorité ultime de l'Ordre professionnel découle tout aussi légitimement de son expertise, son indépendance engendre également un défaut de garantie procédurale pour le traitement de candidatures à son tableau d'inscription. C'est donc également dans cette optique comparative que nous saluons la création du poste de Commissaire aux plaintes au sein de l'Office des professions du Québec. Par les pouvoirs d'enquête et le statut indépendant que lui octroie la loi, il est possible que le nouveau office du *Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles* au Québec puisse effectivement combler ce manquement étatique de protection de l'individu immigrant dans son rapport avec des institutions dont il dépend, et ce faisant améliorer la cohérence et la continuité entre le processus de sélection en amont et le processus d'intégration professionnelle en aval. Après tout, le Commissaire est lui aussi chargé, dans sa fonction de traitement de plaintes individuelles, de vérifier que la demande de reconnaissance en vue de l'adhésion à un Ordre professionnel ait été évaluée «de façon équitable, objective, transparente et efficace», rappelant les critères que la CJUE applique aux réglementations professionnelles des États membres pour justifier les restrictions à la mobilité professionnelle de ses citoyens.

Il convient de souligner, cependant, qu'à la différence de l'encadrement du système professionnel se déployant progressivement en Union européenne, au Québec cette fonction de supervision s'inscrira elle-même dans la machine intra-étatique et le rapport politique complexe qui l'imprègne. D'une part, le fait qu'elle ne soit pas un mécanisme judiciaire d'appel mais plutôt une fonction politique à visée collaborative est peut-être plus prometteur sur le plan des progrès à long terme; après tout, une harmonisation et une mobilisation institutionnelle volontaires seront sans doute plus proactives qu'un changement imposé sur un ton punitif. Dans ce sens, les pouvoirs d'enquête attribués au Commissaire et la publication de rapports par l'OPQ du traitement des plaintes et de leur suivi par les Ordres professionnels devraient à eux seuls

suffire pour exercer un effet de contrainte. Ensuite, sur cette base d'intervention, la démarche revêtira un caractère beaucoup plus politique que judiciaire. Il s'agira d'une démarche prospective de progrès à long terme qui alimentera les évaluations correctives de chaque dossier. Le potentiel coercitif s'en trouve quelque peu limité, certes, mais on pourrait soutenir que le potentiel effectif, lui, y gagne. Cela étant dit, il est nécessaire aussi d'apprécier l'énormité de la tâche. Instaurer et maintenir un climat de coopération exigera, du point de vue diplomatique, un véritable tour de force pour quiconque assurera cette fonction dans le proche et plus lointain avenir. En effet, à l'aube d'une nouvelle et plus étroite relation entre le gouvernement, les Ordres et leurs membres, les établissements d'enseignement et les professionnels formés à l'étranger, il reviendra à l'équipe du Commissaire aux plaintes au cœur de ces changements de jongler la diplomatie avec l'autorité pour que le traitement des plaintes ne tende ni vers des échanges accusatoires d'une part, ni vers une inefficacité d'impact de l'autre. Si le développement de ses fonctions en pratique parvient à maintenir le délicat équilibre entre son rôle de surveillance et son respect par les Ordres professionnels, il contribuera peut-être à une concertation meilleure et plus expéditive entre les acteurs de la RTCE que ne le permettra l'encadrement réglementaire contraignant de la supranationalité des institutions communautaires en Europe. Cependant, tout compte fait, sa démarche de recommandations est juridiquement plus incertaine que la protection de droits procéduraux à la charge d'un corps judiciaire. Nous reviendrons à ces réflexions à la fin de ce chapitre.

Entre-temps, il convient de mentionner une autre initiative européenne, cette fois non juridique, servant à faciliter la reconnaissance des qualifications dans la circulation des professionnels entre les États membres. Par la clarté, la transparence, l'accessibilité et l'unification qu'elle promet³⁰⁴, cette mesure pourrait fort bien intéresser un grand nombre de pays aux prises avec une multiplicité de processus et systèmes de RTCE à l'interne : lancé en 2005, le *Portfolio Europass* est un dossier personnel réunissant cinq documents où sont décrites les compétences et les qualifications du détenteur :

- le *CV Europass*, qui est préparé par l'individu et qui comprend des informations normalisées sur ses caractéristiques personnelles, ses expériences professionnelles, ses études, sa formation, ses qualifications et ses compétences;

³⁰⁴ CONSEIL SECTORIEL DE LA CONSTRUCTION, préc., note 279, p. 7

- le *Passeport de langues Europass*, où l'individu consigne, sous forme normalisée, ses compétences linguistiques en ce qui a trait à la compréhension, la lecture, l'interaction orale, l'expression orale et l'écriture;
- l'*Europass Mobilité*, où chaque établissement d'enseignement ou de formation consigne les études ou formations suivies par la personne dans d'autres pays;
- le *Supplément descriptif au certificat Europass*, où sont consignés les connaissances et les savoir-faire acquis lors d'une formation professionnelle;
- le *Supplément au diplôme Europass*, où sont consignées les connaissances et les compétences acquises par l'individu pour obtenir son diplôme d'enseignement supérieur.³⁰⁵

Ainsi, à l'interne de l'Union européenne, les mesures pour favoriser la libre circulation des personnes à des fins économiques communes se sont axées sur un encadrement juridique de Directives de reconnaissance pour les professions dont l'exercice ou le titre est réglementé, annexées d'un passeport unifié de compétences pour l'ensemble des citoyens européens pour simplifier et améliorer la crédibilité des candidatures professionnelles en circulation. Dans les deux cas, cherchons-nous à démontrer, la RTCE s'est imposée en première ligne de ces incitatifs de mobilité.

4. EFFORTS DE RECRUTEMENT À L'INTERNATIONAL: UNE MOBILISATION AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

En parallèle à ces initiatives ciblant les ressortissants d'États membres, et au fur et à mesure que les projections économiques se sont aggravées, l'importance et l'urgence d'une action européenne concertée en matière de redressement démographique ont joué en faveur d'une mobilisation communautaire tournée vers l'international. Petit à petit, de même que le Canada et l'Australie, l'Europe a reconnu elle aussi les enjeux démographiques qui se profilent à l'horizon, dont le vieillissement de ses populations, le moteur broutant de la croissance économique, des systèmes de sécurité sociale déficients et le manque de potentiel d'innovation et de main-d'œuvre qualifiée³⁰⁶. Par conséquent, ne pouvant plus prétendre jouer le rôle d'un gardien tout-

³⁰⁵ DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE STRATÉGIQUE ET DE LA RECHERCHE, RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES CANADA, préc., note 262, p. 83; CONSEIL SECTORIEL DE LA CONSTRUCTION, préc., note 279, p. 7-8

³⁰⁶ M. KAHANEC et K.F. ZIMMERMAN, préc., note 287, p. 1; Y.K. GÜMÜS, préc., note 1, p. 437-438

puissant de son territoire, elle ne s'attend désormais plus à ce que la main-d'œuvre dont son marché commun a besoin s'aligne de son plein gré à ses portes. C'est ainsi que, en parallèle de la promotion de la libre circulation des personnes avec, entre autres mesures, un système de reconnaissance des qualifications parmi les ressortissants des États membres, la deuxième voie empruntée concerne les admissions d'émigrants en provenance de pays tiers à l'Union européenne. Au niveau communautaire, cette approche bénéficie depuis peu d'un consensus presque unanime, soutenant qu'une politique commune et active, érigée sur les leçons et pratiques des dispositifs des États membres, augmenterait l'attrait de la destination européenne en entier, et par extension sa compétitivité dans l'économie mondiale. Plus concrètement, cette concertation s'est traduite en la création d'un permis de travail et de séjour temporaire, sous l'appellation de «*Carte bleue*», dont l'attractivité repose sur la simplification de la bureaucratie habituellement attachée aux octrois de statut dans l'ensemble des pays européens, le droit aux protections sociales et normes du travail applicables aux citoyens du pays d'accueil, ainsi que la transition subséquentement allégée vers la résidence permanente.

Plus concrètement, la *Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*³⁰⁷ a été adoptée pour accroître, consolider et renforcer la main-d'œuvre européenne qualifiée. Pour la première fois en 2005, dans son *Programme d'action relatif à l'immigration légale*, la Commission européenne formule cinq propositions législatives concernant les ressortissants des pays tiers et inscrit une politique d'immigration en provenance des ces pays dans la juridiction communautaire, y ajoutant ainsi une garantie de sauvegarde à caractère supranational. Proposée plus concrètement en 2007, en vigueur depuis 2009 et transposée depuis 2011, la Directive de la *Carte bleue* a été adoptée par 24 pays signataires (à l'exception du Danemark, de l'Irlande et de la Grande-Bretagne). Une innovation juridique, elle et ses décrets d'application³⁰⁸ cherchent à harmoniser les conditions d'entrée et de séjour dans l'Union européenne en entier, à simplifier et à accélérer les procédures d'admission et à améliorer le

³⁰⁷ *Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 sept. 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles*, préc., note 299

³⁰⁸ *Directive 2011/98/UE du Parlement européenne et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droit pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre*, 2011

statut juridique de ces travailleurs et de leurs familles, incluant ceux déjà présents sur le territoire des États membres. En ce qui a trait aux conditions d'admission, elles sont contenues dans l'article 5 al.1 du Chapitre II de la Directive :

«1. Sans préjudice de l'article 10, paragraphe 1, le ressortissant de pays tiers qui sollicite une *Carte bleue* européenne aux termes de la présente directive:

- a) présente un contrat de travail valide ou, conformément à ce qui est prévu par la législation nationale, une offre ferme pour un emploi hautement qualifié, d'une durée d'au moins un an dans l'État membre concerné;
- b) présente un document attestant qu'il satisfait aux conditions auxquelles la législation nationale subordonne l'exercice par les citoyens de l'Union de la profession réglementée indiquée dans le contrat de travail ou l'offre d'emploi ferme conformément à ce qui est prévu par la législation nationale;
- c) pour les professions non réglementées, présente les documents attestant qu'il possède les qualifications professionnelles élevées pertinentes pour l'activité ou le secteur mentionné dans le contrat de travail ou l'offre d'emploi ferme conformément à ce qui est prévu par la législation nationale;
- d) produit un document de voyage en cours de validité, tel que défini par le droit national, une demande de visa ou un visa, si nécessaire, ainsi que la preuve, le cas échéant, d'un titre de séjour en bonne et due forme ou d'un visa national de longue durée. Les États membres peuvent exiger que la période de validité du document de voyage couvre au moins la durée initiale de validité du titre de séjour;
- e) produit la preuve qu'il a souscrit ou, si cela est prévu par la législation nationale, qu'il a demandé à souscrire une assurance-maladie pour tous les risques pour lesquels sont normalement couverts les ressortissants de l'État membre concerné, pendant les périodes durant lesquelles il ne bénéficiera, du fait de son contrat de travail ou en liaison avec celui-ci, d'aucune couverture de ce type ni d'aucune prestation correspondante;
- f) n'est pas considéré comme une menace pour l'ordre public, la sécurité ou la santé publiques.»

Aux fins de notre analyse, il est révélateur que dans un effort de recrutement international d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, convoitée par le Canada, l'Australie et surtout les États-Unis auxquels la «*Carte bleue*» cherche principalement à faire concurrence, l'évaluation de concordance entre les qualifications acquises à l'étranger et celles obtenues sur le territoire européen soit imposée en amont de la soumission de demande du titre de séjour, malgré l'effet potentiellement dissuasif que la complexité de cette double-procédure pourrait engendrer. Certes, pour être adoptée, il importait que la première initiative communautaire dans ce champ d'intervention ne comporte pas de risque de détournement de la législation nationale en matière de réglementation professionnelle et qu'elle n'entraîne d'admissions autres que celles que

l'ensemble de l'État membre aurait lui-même jugé bénéfiques pour son économie³⁰⁹. D'ailleurs, ceci explique également pourquoi seuls les candidats hautement qualifiés sont éligibles, vu la réticence généralisée de la population européenne à l'immigration au sens large, surtout en période d'insécurité économique, tel que relatée plus tôt dans ce chapitre. Qui plus est, puisque la *Carte bleue* cherche d'abord et avant tout à combler des besoins concrets de main-d'œuvre – ce qu'elle garantit par la condition du contrat de travail d'un employeur – il devient logique d'imposer la RTCE comme pré-requis à l'octroi du statut pour veiller à l'adéquation des compétences du candidat à l'emploi. Puisque cette politique d'immigration cible surtout un retour sur investissement à court terme, son dessein économique demeure primordial; et si les détenteurs de la *Carte bleue* peuvent ensuite prétendre à une relative accessibilité de titres de séjour à permanents dans certains États membres³¹⁰, cette accessibilité représente un incitatif de plus pour que ces derniers choisissent la destination de l'Europe³¹¹, et non le reflet d'une préoccupation démographique du continent européen avec des perspectives de redressement à long terme. Ceci étant dit, il n'en demeure pas moins qu'en tant que politique d'immigration, même temporaire, l'exigence d'une évaluation de qualifications professionnelles auprès de l'organisme national compétent en amont de l'octroi de statut témoigne ici aussi d'une approche différente à la sélection des ressortissants étrangers que celles actuellement en vigueur au Québec et au Canada.

5. LEÇONS ET RÉFLEXIONS DES INITIATIVES EUROPÉENNES POUR LE QUÉBEC

Ce regard sur l'Union européenne, bien qu'inévitablement trop bref ici, vise à souligner l'importance qu'acquiert la RTCE au sein de ses politiques économiques migratoires. Bien que la structure politique européenne soit encore plus complexe et multi-institutionnelle que celle du Canada, la hiérarchie intégrale au positionnement d'une autorité supranationale assure une cohérence de mise en œuvre que le système fédéral canadien ne peut importer. Le caractère supranational de ses institutions et du droit dérivé de Directives en découlant octroie à la structure européenne une cohérence que la séparation des pouvoirs entre les paliers fédéral et provincial au Canada ne peut pas imposer. En effet, pour les compétences transférées et

³⁰⁹ Steve PEERS, «Legislative Update : EC Immigration and Asylum Law. Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card & Employer Sanctions Directives», (2009) 11(4) *European Journal of Migration and Law* 387, p. 407; Y.K. GÜMÜS, préc., note 1, p. 444

³¹⁰ S. PEERS, préc., note 309, p. 399

³¹¹ Id., p. 405

reconnues aux autorités européennes, la transposition de ce droit dérivé en droit national est obligatoire et supervisée par la soumission de rapports annuels à la Commission européenne et les pouvoirs de recours nationaux et individuels à la CJUE. Ensemble, ces mesures de supervision fournissent un cadre juridique contraignant qui exige qu'un seuil minimal de conformité en matière d'harmonisation de la réglementation nationale soit respecté par les États membres, malgré les particularités de leurs structures internes respectives; ce faisant, peu importe le rapport intra-national entre le gouvernement de chaque ÉM et de ses organismes de réglementation, la supranationalité des prononciations communautaires impose une cohérence de dispositifs à l'interne. Au Canada, par contre, pour la majorité des champs de compétences, le rapport entre les paliers politiques en est un de séparation des pouvoirs et non de structure verticale de responsabilité; pour cette raison, un système pancanadien de reconnaissance des qualifications, selon lequel les provinces seraient juridiquement responsables pour l'harmonisation des critères de RTCE au travers de leurs ordres professionnels et autres organismes de réglementation, ne pourrait jamais voir le jour – ou, du moins, pas avec la Constitution canadienne actuelle et pas avec le principe d'autogestion que protègent ces autorités professionnelles. Bien que les pouvoirs d'enquête et d'intervention du nouveau poste de *Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles* promettent un ensemble de protections procédurales qui vont dans le même sens que la direction empruntée plus récemment par la CJUE pour ses citoyens, il reste à voir si son positionnement interne à cette dynamique et les objectifs diplomatiques qui sont assignés à ses démarches se traduiront par une efficacité de progrès en pratique.

Enfin, pour ce qui est du dispositif de la *Carte bleue*, la mobilisation d'efforts de recrutement de main-d'œuvre qualifiée au niveau communautaire témoigne ici aussi des préoccupations engendrées par les projections économiques des prochaines décennies. En offrant une relative simplicité administrative, une procédure unique et commune accélérée de 30 jours, une mobilité intra-européenne après dix-huit mois, une réunification familiale instantanée et un traitement équitable des détenteurs en provenance de pays tiers en conformité avec les normes de travail dont bénéficient les citoyens de l'État membre d'accueil, les institutions communautaires ont cherché à optimiser l'attrait de l'Europe pour des individus hautement qualifiés, de plus en plus

en mesure de poser leurs propres conditions dans la course mondiale à leurs «cerveaux»³¹². Et pour cause, postule Yasin Keren Gümüs dans «EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?» : il est certain, remarque-t-il, que le dispositif de la *Carte bleue* européenne offre plus de visibilité, de prévisibilité et de simplicité que la multitude des systèmes nationaux distincts en vigueur³¹³. Néanmoins, dans le but d'assurer l'efficacité de ce même dispositif de recrutement, la Directive communautaire a simultanément imposé un seuil élevé d'éligibilité, notamment en exigeant un contrat de travail ou une offre d'emploi ferme et une attestation de RTCE émise par l'organisme compétent selon la législation de la destination nationale en question. Ici, une potentielle impasse survient: s'il est vrai que la Directive sur le système généralisé de RTCE en Europe ne s'adresse pas aux ressortissants de pays tiers, et que la Directive de la *Carte bleue* ne résout guère la problématique de la mobilité intra-UE causée par cette lacune juridique, cette même efficacité devient, dans son application, incertaine. L'entrée en vigueur de la procédure d'admission étant encore très récente, ce n'est que dans les années à venir que l'on pourra évaluer la portée de cette omission. Tout compte fait, il n'en demeure pas moins qu'au niveau de son élaboration législative, la RTCE en amont de l'immigration figure, tout comme pour la liberté de circulation pour les ressortissants d'États membres, parmi les incontournables pour le rendement économique d'une politique migratoire.

³¹² Y.K. GÜMÜS, préc., note 1, p. 441

³¹³ Id., p. 450

PARTIE IV:

VERS UNE TRANSPOSITION QUÉBÉCOISE D'UNE ÉVALUATION TCE EN AMONT?

À la lumière des constats de ce détour comparatif, il convient d'examiner l'utilité de transposer la norme processuelle d'une évaluation pré-migratoire des TCE dans le système québécois. Pour ce faire, cependant, il ne suffit pas de noter les progrès d'une telle réforme vantés par le discours officiel australien, ni de souligner que la reconnaissance des qualifications constitue une garantie procédurale de l'exercice effectif du droit à la libre circulation dans l'Union européenne, puisque tout amendement juridique se fait dans un contexte politique spécifique et une optique instrumentale de gouvernance. C'est avec cette perspective de spécificité que nous avons cherché à exposer l'évolution de la politique d'immigration québécoise : pour établir les avantages et les risques d'une exigence de RTCE en amont, il importe de bien cerner l'unicité de son dessein vis-à-vis de son homologue fédéral, ainsi que de rendre justice à l'interaction des priorités démographique et économique de son projet à long terme. Par ailleurs, cette même appréciation est également pertinente pour en établir la faisabilité, car en plus du cadre législatif et réglementaire en vigueur, notre examen de l'effectivité juridique du modèle choisi doit tenir compte des dynamiques politiques œuvrant dans les coulisses de la machine interinstitutionnelle provinciale. Dans ce dernier chapitre, nous cherchons donc à renforcer la continuité de cette argumentation en présentant d'abord un survol des sections précédentes, incluant le développement des objectifs de la politique migratoire québécoise, ses confrontations avec l'accueil mitigé du marché de l'emploi, les louables efforts législatifs et réglementaires pour améliorer les perspectives d'intégration professionnelle en aval et l'inspiration puisée de mesures en œuvre à l'international; puis, nous reviendrons aux procédures pré-migratoires de sélection québécoise pour conclure sur une recommandation de réforme qui, osons-nous espérer, saura découler de la perspicacité analytique et de l'utilité auxquelles nous aspirons.

1. UNE POLITIQUE MIGRATOIRE «DISTINCTE» AU QUÉBEC

Dans l'éventail de politiques d'immigration mises en œuvre parmi les pays développés de l'Amérique du Nord, de l'Europe et de l'Océanie, le Québec et le Canada ont traditionnellement opté pour un modèle du capital humain afin de gérer la sélection de la catégorie économique, un modèle axé sur les capacités linguistiques et l'éducation des candidats et de leurs conjoints. Au

niveau fédéral, le système de points est introduit en 1967 et devient officiellement le mécanisme de l'évaluation de la composante économique dans la *Loi sur l'Immigration* de 1976. Mesure de transparence, d'objectivité et de non-discrimination, il se focalise dès lors sur des critères d'âge, de compétences linguistiques, d'éducation, de liens familiaux et d'expérience de travail aux fins économiques et démographiques d'établissement familial permanent. Puis, au cours des décennies 1980 et 1990, le gouvernement opère une série d'amendements corrélatifs avec les tendances observées sur le marché de l'emploi, jusqu'à ce qu'en 2002, il écarte la pertinence de ces facteurs dans une version plus «pure» du modèle du capital humain; dans cette dernière, toute référence aux conditions économiques actuelles et anticipées est éliminée et la pondération relative aux langues et à l'éducation y gagne proportionnellement. Depuis 2008, par contre, malgré le fait que les critères de sélection en tant que tel demeurent les mêmes, la voie empruntée ne se fie plus qu'à la composition de l'offre de main-d'œuvre qualifiée, mais s'intéresse aussi aux besoins concrets de la demande: l'initiative des «instructions ministérielles» introduit un système de traitement prioritaire, selon lequel le Ministre de l'Immigration, en consultation avec les provinces, priorise le traitement d'applications de profils professionnels en demande immédiate à l'échelle du pays. Plus récemment encore, le tournant actuel vers une plus grande implication des secteurs des affaires et une admissibilité favorisée pour des candidatures de professions spécifiques représentent un pas de plus dans cette direction, où les objectifs économiques à court terme priment sur des mesures à plus large horizon. Il est vrai, certes, que dans un vaste bassin de candidats intéressés, les visées démographiques trouvent aisément leur filet de sécurité avec un seuil minimal ajustable selon le nombre de dossiers reçus, et le système de sélection peut cibler plus rigoureusement des objectifs économiques particuliers. D'ailleurs, l'audace dont témoigne les récentes propositions de réformes en écartant l'arriéré de dossiers en attente démontre aussi la confiance du gouvernement fédéral en la supériorité continue de l'offre immigrante sur sa demande de main-d'œuvre (et ce, malgré même l'effet dissuasif et la mauvaise réputation qu'une telle franchise d'échec administratif pourrait engendrer pour le Canada à l'échelle internationale). Cela étant dit, jusqu'à ce que ces initiatives ne provoquent une refonte plus globale du système de sélection – tel que semble présager le discours fédéral actuel – le Canada n'ira que superficiellement à l'encontre du modèle du capital humain, puisque le calcul de points demeure intact et qu'il est appliqué dès que l'étape préliminaire de traitement prioritaire est dépassée. Qui plus est, puisque les autorités

gouvernementales maintiennent toujours la charge ultime de ce processus de sélection, et comme la reconnaissance des qualifications professionnelles et la recherche d'emploi demeurent distinctes et ultérieures à ce dernier, la validité et la pertinence du dossier professionnel à l'étape initiale de l'immigration permanente seront toujours déterminées par le Ministère de l'Immigration.

Le Québec, pour sa part, jouit d'un pouvoir presque exclusif de sélectionner ses immigrants économiques et de mettre en œuvre des mesures qui facilitent leur établissement et leur intégration socioprofessionnelle. Cette autonomie, aussi exceptionnelle dans l'histoire du pays que dans le rapport comparable que le palier fédéral entretient aujourd'hui avec les autres provinces canadiennes, résulte d'une série de négociations menée dès la fin des années 1960 et caractérisant un aspect important des relations intergouvernementales des années 1970 et 1980. Dans le cadre d'une société plus dynamique, plus confiante, plus laïque et plus politiquement aigrie, le Québec s'approprie le recrutement et l'intégration des ressortissants étrangers sur son territoire avec un dessein démo-linguistique. Contre la menace linguistique, socioculturelle et économique perçue et persistante que représente la majorité anglophone pour sa survie à long terme, le Québec accomplit un premier progrès juridictionnel significatif en 1978; puis, il obtient la dévolution des pouvoirs constitutionnels partagés de l'immigration à travers l'*Accord Québec-Canada* de 1991. Par la *Loi sur l'Immigration* et ses révisions subséquentes, le modèle du capital humain y trouve aussi une manifestation explicite en 1996. Il est ensuite également révisé dès 2006 pour se réapproprier une certaine corrélation entre les critères de sélection et les grandes tendances du marché du travail. Dans le cas du Québec, cependant, les références au marché du travail ne constituent pas une étape de tri préliminaire, mais forment plutôt une partie intégrale du système de points. Néanmoins, malgré cette révision des règlements de sélection pour promouvoir une meilleure préparation aux réalités de l'économie d'accueil, l'objectif démo-linguistique principal des politiques d'immigration au Québec subsiste : encourager la venue de jeunes familles francophones et instruites pour maintenir la vigueur de sa «société distincte». C'est sur la base de ce stratagème politique sous-jacent que la province applique régulièrement son droit d'admettre annuellement une part proportionnelle d'immigrants relative aux admissions nationales plus cinq pourcent.

En somme, contrairement aux intentions canadiennes où les objectifs économiques sont proportionnels et interdépendants avec les besoins démographiques d'assurer une relève pour des générations à venir, et où le volume de candidatures semble même permettre une sélection plus rigoureuse, le programme québécois se préoccupe avant tout d'un «approvisionnement» démographique continu. La santé économique de cette nouvelle population devient tout aussi indispensable, bien entendu, puisqu'elle représente la clé de réussite du projet de société, mais les mesures qui l'appuient ne peuvent raisonnablement aller à l'encontre de la survie et de l'épanouissement démographiques.

2. CONCILIER LES PRIORITÉS : LA CONVENANCE DU MODÈLE DU CAPITAL HUMAIN

Le défi de concilier les deux priorités économique et démo-linguistique nous amène à considérer les atouts et les manquements du modèle du capital humain pour le Québec. En plus de son fondement philosophique de flexibilité et d'adaptabilité, il est vrai qu'un net avantage de ce modèle d'immigration est qu'il offre au gouvernement un mode transparent et relativement simple de sélectionner des immigrants. Il effectue ainsi explicitement un recrutement actif des «meilleurs candidats» et les incite à envisager leur immigration en fournissant une mesure d'auto-évaluation de leurs chances d'admission sur leur site web. Par ailleurs, parce que le processus de sélection ne revient qu'au gouvernement et que ses critères sont quantifiables en somme et en partie, il bénéficie ainsi d'un attrait politique et administratif considérable. Le traitement des demandes d'adhésion aux ordres professionnels, la création de formations d'appoint, la reconnaissance des qualifications et de l'expérience acquises à l'étranger par les employeurs locaux, la sensibilisation de ces derniers à l'apport de la main-d'œuvre immigrante, tout ceci peut confortablement figurer dans la phase d'intégration en aval du processus de sélection, sans nécessairement d'implication ni d'imputabilité gouvernementale dans l'importation effective de ce capital humain.

Malheureusement, cette même clarté administrative entraîne tout autant d'incertitude post-migratoire. Bien entendu, il ne pourrait jamais y avoir de garantie d'intégration professionnelle dans un système étatique de sélection, mais en absence de toute évaluation des capacités d'absorption du marché de l'emploi, il ne pourrait y avoir de réelle probabilité de réussite non plus. Alors pourquoi privilégier tout de même une telle approche pour une catégorie prétendument créée à des fins de relève économique? Pourquoi admettre des centaines de

milliers d'individus par année avec seulement une confiance et nulle vérification de la concordance de leurs profils professionnels avec les besoins particuliers de l'économie d'accueil?

C'est ici que la préoccupation démographique devient justement pertinente. En plus de la prémisse économique sous-jacente que la connaissance de la langue et de fortes qualifications académiques et vocationnelles équivalent à une meilleure adaptabilité sur un nouveau marché de l'emploi, cette recherche soutient qu'il y a dans cette politique provinciale d'immigration une autre priorité en jeu : une stratégie axée sur les retombées socioculturelles à long terme d'une population francophone et francisée grandissante. La relative simplicité administrative et procédurale du modèle en vigueur, lorsque mesurée contre un système alternatif de sélection reposant sur une plus grande implication d'institutions non-gouvernementales et de recrutement direct des employeurs, permet un flux plus important d'immigrants. À raison de dizaines de milliers d'admissions par année, ces familles s'installent, s'adaptent et s'intègrent, donnant un nouveau souffle de vie à l'univers social québécois. Malgré ses failles du point de vue de fiabilité économique, il ne faut donc ni sous-estimer les avantages administratifs de ce modèle de sélection ni prétendre que son maintien témoigne de négligence ou de myopie politique. Après tout, le Québec réussit effectivement à mener à terme ses programmes de sélection. La composition des admissions économiques des dernières années et décennies est majoritairement jeune, francophone, éduquée et enthousiasmée par la perspective de contribuer à l'essor de sa société d'accueil.

3. LEÇON D'HUMILITÉ : LA SÉLECTION ÉTATIQUE CONFRONTÉE À UN MARCHÉ LOCAL RÉTICENT

Cela étant dit, les risques de ce modèle étatique de sélection renvoient déjà depuis longtemps les autorités à la table de délibérations, car évidemment, les signaux d'alarme des dernières décennies sur l'inadéquation entre les profils professionnels admis et les perspectives avérées de leur intégration économique retentissent ici tout autant. En absence de toute discrimination dans la pertinence des qualifications importées et de concertation avec les gardiens professionnels du marché de l'emploi, le chemin de l'intégration s'avère considérablement semé d'embûches³¹⁴.

³¹⁴ Jeffrey G. REITZ, «Immigrant Employment Success in Canada, Part I: Individual and Contextual Causes», (2007) 8(1) *Journal of International Migration and Integration* 11 ; Jeffrey G. REITZ, «Immigrant Employment Success in Canada, Part II: Understanding the Decline», (2007) 8(1) *Journal of International Migration and Integration* 37

Un grand nombre de nouveaux venus des années 1980 et 1990 ne parviennent à trouver des destinataires pour leurs candidatures; d'autres sont confrontés à des barrières érigées par les organismes réglementaires qui refusent partiellement ou entièrement leur admission à la pratique locale de leur profession. Comme soutient Peter R. Grant en défendant l'utilité de puiser des inspirations de réformes dans les expériences des immigrants eux-mêmes,

«Both unfair employment practices of employers and the protectionism of the leadership of professional accreditation bodies clash with the need to fill skilled labour shortages with qualified, foreign-trained personnel. The result is underemployment, poverty and widespread frustration among immigrants who are not able to fully utilize their considerable skill and experience even though there is a shortage of workers with their credentials in the labour market of their adopted country.»³¹⁵

Aggravés par le manque d'information et de préparation pré-migratoire, des outils d'intégration et de reconnaissance défectueux et même des normes d'accès protectionnistes, des défis linguistiques, l'absence de réseaux de connaissances et de compréhension de pratiques et mœurs nord-américaines de recherche d'emploi, ces obstacles provoquent des phénomènes angoissants de chômage et de déqualification³¹⁶. Défi systémique, ces constants déprimants sont d'autant plus renforcés par l'opacité du système professionnel, la multiplicité de ses acteurs et leur manque de coordination.

Au Québec, la conscientisation face à l'ampleur du phénomène de la non-reconnaissance des compétences professionnelles et de la déqualification des immigrants sur le marché de l'emploi provoque enfin des débats conséquents sur les sources du problème et les solutions à entreprendre, autant en amont qu'en aval de l'admission dans le pays.

4. AMÉLIORER L'INTÉGRATION : UNE CONCERTATION EN AVAL

Depuis peu, en réaction aux statistiques, études et témoignages alarmants de la réalité qu'induit son système d'immigration permanente, les discours officiel et public québécois se mobilisent pour améliorer les perspectives d'intégration de cette population – une population devenue

³¹⁵ Peter R. GRANT, «Accessing the Higher Echelons of a Host Country's Labour Market: Policy Directions from the Personal Experiences of Skilled Immigrants», (2007) 8(2) *Journal of International Migration and Integration* 135., p. 135; Karine BÉGIN, *Établissement des travailleurs immigrants sélectionnés au Québec : mobilité professionnelle et présence en emploi qualifié au cours des premières années suivant l'arrivée*, Thèse de doctorat, Montréal, Sociologie, Université de Montréal, 2009

³¹⁶ Gilles GRENIER et Li XUE, «Canadian Immigrants' Access to a First Job in their Intended Occupation», (2011) 12(3) *Journal of International Migration and Integration* 275

indispensable pour l'avenir du Québec. Principalement depuis 2004-2005, les autorités donnent suite aux réclamations de déception en favorisant la collaboration interinstitutionnelle et l'intégration professionnelle en aval. Tel que détaillé dans le Chapitre II.2, en ce qui a trait aux professions réglementées, ces mesures visent à améliorer la disponibilité et l'uniformité de l'information, à développer et à rationaliser les outils de reconnaissance et à mettre sur pied des partenariats pour fournir un plus ample et plus pertinent éventail de formations d'appoint comme pont vers l'adhésion à l'Ordre et à l'insertion subséquente en emploi. Tous ces progrès sont opérés dans un contexte de problématique partagée, avec des visées de continuité et de cohérence entre la sélection et l'intégration professionnelle qui proviennent, faut-il le comprendre, non pas d'un avènement soudain et intrinsèque de volonté, mais plutôt de l'imminence des pronostics de pénuries et du besoin pan-provincial qui en résulte. Ainsi, les mesures d'intégration professionnelle en aval de l'immigration à proprement parler s'érigent aujourd'hui sur la base d'une mobilisation et d'une concertation contextuelles; et si l'autogestion des Ordres professionnels était politiquement et juridiquement impénétrable auparavant, c'est l'universalité de ces circonstances économiques qui a permis au cadre juridique de supervision de devenir plus contraignant. Grâce à ce nouveau climat de coopération, de transparence, d'objectivité et de concertation, symbolisé peut-être le plus clairement par la création du poste du *Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles*, une multitude d'initiatives continuent de voir le jour depuis quelques années pour sensibiliser et travailler en concert avec les institutions et les employeurs pour maximiser l'apport économique de ce nouveau paysage démographique.

5. RAFFINER LA SÉLECTION : DES RÉVISIONS RÉGLEMENTAIRES EN AMONT

C'est dans cette même optique simultanée d'ouverture aux réformes mais aussi d'appréciation du dessein sous-jacent que nous devons considérer l'utilité de révisions administratives pré-migratoires, dont la transposition d'une condition de RTCE en amont. Mentionnons d'ailleurs que parmi les nombreux articles dénonçant les manquements du système d'immigration canadien, certains déplorent justement le dispositif législatif de la sélection par-dessus même les obstacles internes à la reconnaissance des qualifications par les organismes de réglementation professionnelle. Entre autres, une étude effectuée en 2005 par Kara Somerville et Scott Walsworth auprès de 35 immigrants à Toronto conclut que «les frustrations ne découlent pas de

la non reconnaissance de titres de compétences en soi, mais plutôt du système de points d'appréciation pour l'entrée au Canada qui induit les immigrants en erreur quant à son existence et son importance»³¹⁷.

Afin de pallier à la portée de cette déception post-migratoire, est-il possible d'ajouter des indicateurs d'intégration sur le marché de l'emploi dans le système de sélection et ainsi d'enchâsser plus de rigueur dans les règlements, tout en restant dans une perspective de capital humain qui maximise les résultats du dessein démo-linguistique à long terme?

Dans les faits, une telle mesure ne serait pas la première révision du processus en amont. En assignant un pointage différentiel aux dossiers d'immigration selon les domaines d'études plus ou moins prometteurs pour l'économie québécoise, nous adoptons déjà un modèle de sélection qui attribue une valeur quantifiable aux perspectives d'intégration professionnelle au stade de sélection. Par ailleurs, la révision réglementaire plus récente d'attribuer plus de points aux diplômes acquis au Québec qu'à ceux acquis à l'extérieur constitue elle aussi une mesure indirecte d'adaptation aux réalités du marché de l'emploi. Bien qu'en soi, elle ne fasse rien pour pallier les risques de pratiques discriminatoires de la part des organismes et des autres gardiens de l'accès à l'emploi, elle démontre tout de même une prise de conscience qu'une sélection étatique efficace de main-d'œuvre immigrante ne peut s'abstraire de l'accueil qui lui sera réservé au-delà de ses portes d'entrée. Ainsi, se pliant peut-être aux limites de son intervention, elle envoie certainement un message sur la transférabilité de ces qualifications étrangères, sans pour autant s'impliquer dans leur évaluation véritable. Dans cette même lignée de mesures de sensibilisation et de préparation, le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles exige dorénavant que les immigrants potentiels signent une attestation de leur compréhension des défis à venir : les candidats dont la profession est réglementée au Québec confirment ainsi qu'ils savent que la procédure de leur admission à l'Ordre professionnel ne relève pas de l'autorité du gouvernement, que les deux processus d'immigration et d'adhésion professionnelle sont distincts et qu'il serait judicieux d'entamer les démarches de cette adhésion depuis leur pays d'origine. La tentative de transparence dans cet incitatif est certainement respectable, mais ne serait-il pas plus logique encore d'*exiger* que cette procédure soit amorcée avant le départ?

³¹⁷ Kara SOMERVILLE et Scott WALSWORTH, «Admission and Employment Criteria Discrepancies: Experiences of Skilled Immigrants in Toronto », (2010) 11(3) *Journal of International Migration and Integration* 341, p. 341

La faisabilité d'une telle approche est déjà bien établie à l'échelle internationale. Le *Rapport du Vérificateur général du Québec pour l'année 2010-2011*, cité plus haut dans le chapitre II.2, insinue d'ailleurs l'utilité d'une telle démarche comparative :

«Malgré les données qui montrent les problèmes d'intégration en emploi et de déqualification des personnes immigrantes que le ministère sélectionne, nous avons constaté qu'il n'a pas évalué sa grille de sélection ni les conditions préalables au traitement d'une demande de travailleur qualifié, notamment par rapport aux pratiques de certains pays industrialisés en matière d'immigration.»³¹⁸

Effectivement, la sévérité des critères professionnels d'admission fait partie de la majorité des dispositifs de permis temporaires, dont ceux à l'échelle de l'Union européenne. La récente initiative de la *Carte bleue*, bien que conçue pour attirer une main-d'œuvre internationale hautement qualifiée avec des incitatifs de salaire, de conditions de travail, de réunification familiale immédiate et de passerelle à la résidence permanente, impose tout de même la RTCE auprès de l'organisme national compétent en amont de l'octroi de statut. Comme pour la mobilité intra-européenne, cette exigence fonctionne ici en tant que garantie procédurale du respect des normes nationales de réglementation professionnelle et de l'efficacité d'un dispositif communautaire d'immigration économique.

Une manifestation encore plus pertinente de ce pré-requis figure dans les dispositifs de sélection permanente en Australie. Depuis plus d'une décennie, son modèle de sélection répond aux défis d'intégration d'une population immigrante de travailleurs qualifiés en resserrant les modalités d'admission. En imposant une plus longue et plus exigeante procédure en amont, dont des évaluations de connaissances linguistiques et de compétences professionnelles comme conditions d'octroi de la résidence permanente, l'Australie s'assure mieux de l'adéquation des profils admis avec les besoins et perspectives du marché de l'emploi. Et si sa population immigrante enregistre aujourd'hui de meilleurs taux de réussite professionnels que celle du Québec et du Canada, c'est en grande partie dû à cette exigence du modèle de sélection de soumettre et de réussir une évaluation de leurs qualifications postsecondaires étrangères auprès de l'organisme compétent *avant* de déposer leur dossier à l'immigration. La demande de résidence permanente n'est jugée recevable que si ces dernières sont considérées comme adéquates pour la profession désignée par l'autorité nationale en la matière. Comme le souligne le rapport du National Institute of Labour

³¹⁸ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, préc., note 114, p. 3-23

Studies de l'Université Flinders en septembre 2004, «an applicant in the “General Skilled Migration” category is instructed on the application form not to apply if their qualifications have not been assessed by an appropriate body»³¹⁹. Le même formulaire d'application informe les demandeurs que l'exercice de leur profession ne résulte pas automatiquement de cette acceptation préliminaire et qu'ils doivent ensuite poursuivre leurs démarches auprès des organismes réglementaires, mais ils jouissent déjà d'un premier niveau de crédibilité professionnelle à leur arrivée au pays.

En revanche, l'évaluation pré-migratoire des titres de compétences étrangers pour les immigrants qualifiés au Canada et plus particulièrement au Québec se limite à un avis sur la ressemblance des qualifications étrangères relative aux parcours académiques et acquis expérimentaux locaux. Elle a «tout au plus une valeur indicative quant au niveau d'études atteint et ne lie aucun acteur, que ce soit les ordres professionnels, les établissements d'enseignement ou les employeurs»³²⁰. Ainsi, une évaluation positive n'entame pas le processus d'octroi de permis d'exercice professionnel par l'organisme québécois compétent. Pourtant, si ce doublon processuel persiste, il ne résulte pas d'un handicap juridique.

En effet, dans une autre publication comparative des modèles de sélection, l'article d'O'Shea détaillé dans le deuxième chapitre de ce travail applaudit lui aussi les initiatives australiennes et souligne leur utilité pour le modèle canadien. Se basant sur les multiples études de Leslyanne Hawthorne citées également tout au long de notre analyse, elle souligne l'utilité de listes de professions en demande comme étape préliminaire et même critère éliminatoire de la sélection économique : «the Australian experience suggests that assessing labor market relevance as part of the immigration process is one factor that can help achieve better economic outcomes for new immigrants»³²¹. Puis, continue-t-elle en se référant à Hawthorne, l'approche australienne emploie un éventail de mesures pré-migratoires dont l'évaluation de titres de compétences étrangers et du niveau linguistique qui demeure en dehors du champ d'action canadien, dû à la complexité des partages de pouvoirs entre la sélection fédérale et l'intégration professionnelle provinciale³²². Certes, cette complexité forme une entrave pour les autres provinces canadiennes,

³¹⁹ THE NATIONAL INSTITUTE OF LABOUR STUDIES, FLINDERS UNIVERSITY, préc., note 260, p. 20-21

³²⁰ M.-T. CHICHA et E. CHAREST, préc., note 1, p. 26

³²¹ E. O'SHEA, préc., note 70, p. 24

³²² Id.

mais l'application d'une telle rigueur n'est pas en dehors du champ d'action québécois, qui exerce déjà une autonomie dans les deux phases de l'immigration et qui exige que les demandeurs principaux dans la catégorie des travailleurs qualifiés démontrent un niveau de français suffisant à des fins d'adaptation initiale. Malgré cela, le Québec continue de maintenir les deux étapes de reconnaissance professionnelle séparées. Si le service du MICC de l'*Évaluation comparative des études* offre, moyennant des frais, une évaluation de ces TCE à tout individu à l'intérieur et à l'extérieur de la province, le document n'a tout de même que valeur indicative et non contraignante envers les ordres, établissements d'enseignement et employeurs le recevant.

Ainsi arrivons-nous au point culminant de notre analyse. Vu les retombées économiques et la faisabilité établies d'un tel processus de sélection dans d'autres instruments à travers la planète, il conviendrait de débattre de l'utilité de sa transposition pour le dilemme économique/démolinguistique québécois. Pour le candidat, une telle condition d'admissibilité étirerait le processus d'application en amont, mais il pourrait aussi obtenir toute la documentation requise plus facilement depuis son pays d'origine que s'il se permettait d'attendre son ré-établissement; il pourrait également prévoir les coûts et la durée du processus, examiner ses chances de pratiquer sa profession dans l'économie d'accueil et ainsi prendre une décision encore plus éclairée. Pour le gouvernement, une telle procédure fournirait une meilleure continuité entre l'admission dans le pays et l'admission à la pratique de la profession, engendrant plus de cohérence, de prévisibilité et de fiabilité des contributions économiques de ces individus sélectionnés, après tout, entre autres pour leurs portfolios professionnels. Les pénuries d'emploi seraient quelque peu apaisées; les attentes des immigrants s'aligneraient davantage avec des perspectives réalistes d'intégration; le taux de rétention de ceux admis en bénéficierait également, puisque le processus d'intégration en aval serait accéléré, facilité et rationalisé. Enfin, le fardeau administratif et financier encouru par l'État pour la sécurité sociale et le financement par Emploi-Québec de formations de réorientation professionnelle en serait tout aussi allégé. En somme, de rendre la RTCE auprès des Ordres professionnels obligatoire avant l'immigration – effectivement, de mieux intégrer les deux étapes de cette dernière – représente pour la province un gain net à court terme, puisque les immigrants qu'elle admet et dont l'accès local à l'exercice professionnel est réglementé sont réellement en mesure de mettre en pratique les compétences pour lesquelles ils ont été sélectionnés.

Ceci étant dit, une telle réforme comporte aussi des risques pour le succès du projet d'immigration à long terme. Premièrement, si le modèle du capital humain comprend une notion d'adaptabilité, une telle rigueur de sélection en ferait fi, puisqu'elle sous-entend qu'un immigrant ne serait utile sur le marché local d'emploi que s'il exerce la même profession que celle pour laquelle il a été formé dans son pays d'origine. On pourrait soutenir, par conséquent, que la prémisse économique du modèle australien est en elle-même myope et lacunaire, surtout dans le contexte actuel du dynamisme vertigineux des besoins des marchés de l'emploi. Deuxièmement, pour les immigrants eux-mêmes, le transfert de leurs compétences professionnelles à un niveau semblable de pratique dans le pays d'accueil ne constitue pas toujours un facteur essentiel de réussite du projet d'immigration. Pour certains, bien que la déqualification soit un choc à absorber, la destination du Québec et du Canada représente bien plus un choix familial que professionnel. Pour des milliers de ces individus travailleurs, les diplômes et autres qualifications servent avant tout de passeports vers la crédibilité – des compétences et objectifs qu'ils moulent ensuite, même si laborieusement, aux réalités du terrain. Dans l'étude critique de Godin de 2006 sur la grille de sélection québécoise, l'auto-évaluation des immigrants est particulièrement révélatrice à cet égard :

«Quand vient le temps d'évaluer globalement leur expérience migratoire, rapporte-t-il, les répondants ne s'en tiennent sûrement pas à leur seule situation d'emploi. En effet, alors que le degré de satisfaction, par rapport aux divers aspects des emplois, atteint au mieux 62 %, c'est 70 % des répondants, incluant ceux qui n'ont jamais occupé d'emploi, qui affirment que leur situation globale, au moment de l'entrevue, constitue une amélioration par rapport à la situation qui était la leur avant d'immigrer.»³²³

Il serait dommageable de détourner ces candidats aux portes d'entrée pour cause de non-reconnaissance de qualifications par l'Ordre, non seulement parce que la contribution économique de leur main-d'œuvre pourrait être autre que dans leur métier d'origine, mais aussi parce qu'à long terme, leur participation à la société distincte du Québec comporte plus que des enjeux professionnels.

6. COMPROMIS CONCILIATEUR : RÉVISER LES PROCÉDURES MAIS NON LES CRITÈRES DE SÉLECTION?

Cette double contribution nous ramène finalement à l'importance de ne pas entraver les volumes d'admissions pour atteindre les objectifs démo-linguistiques du Québec. Effectivement, la

³²³ RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET IMMIGRATION, préc., note 90, p. 42

stratégie de sélection du modèle du capital humain a été privilégiée au Québec pour sa relative simplicité administrative, l'important flux d'immigrants qu'elle promet et pour la place qu'elle laisse à l'adaptabilité de ceux qui auraient autrement été refusés. Si la sélection est plus intimement liée ou directement dépendante des prévisions des besoins de main-d'œuvre, offres spécifiques d'emploi et/ou des conditions plus rigoureuses d'évaluations linguistiques ou de compétences pré-migratoires, l'efficacité économique du dispositif de sélection étatique en serait certes améliorée; cela étant dit, une part considérable d'applications, par ailleurs intéressantes sur le plan démo-linguistique, seraient déclinées. La conciliation des deux objectifs politiques québécois risquerait ainsi de comporter plus de sacrifices que de gains, surtout si une rigueur plus poussée des critères de sélection engendrerait non seulement un filtre excessif, mais aussi un effet de dissuasion dès le départ. Par ailleurs, si le climat interinstitutionnel actuel est propice à la collaboration, que les circonstances économiques de besoin sont prometteuses et que le cadre juridique de transparence, d'équité et d'objectivité est plus contraignant, les autorités gouvernementales demeurent réticentes à impliquer les organismes professionnels dans une procédure intégrée en amont.

Bien entendu, dans un monde idéal, le Québec conclurait un ARM ou adopterait un seul modèle de RTCE pour chaque juridiction dont il accueille des immigrants; pour les objectifs économiques d'intégration professionnelle comme pour des raisons administratives de simplification dans le traitement d'applications, un tel encadrement éliminerait complètement le besoin de faire évaluer les qualifications de chaque demandeur de CSQ par l'autorité étatique de sélection. À défaut d'une telle éventualité, et à la différence du modèle interne à l'UE qui tend justement vers ce système général de reconnaissance³²⁴, le Québec ne pourra au plus que s'en inspirer pour clarifier les perspectives de transfert de compétences professionnelles en amont du déménagement.

Tout compte fait, si des buts économiques plus poussés se voient concrétisés dans des initiatives à venir, ce ne peut et ne pourra être aux dépens du projet démo-linguistique. C'est pourquoi, dans le dénouement de notre réflexion à ce sujet, nous ne recommandons pas à l'heure actuelle d'adopter l'évaluation pré-migratoire des titres de compétences étrangers comme *condition* à

³²⁴ Roderick PARKES, «EU Mobility Partnerships : A Model of Policy Coordination? », (2009) 11(4) *European Journal of Migration and Law* 327

l'octroi de statut, comme c'est le cas en Australie et en Union européenne. Cela étant dit, nous maintenons qu'il est possible de concilier les deux intérêts politique et économique et simultanément répondre aux revendications immigrantes de transparence et de cohérence dans le système de sélection en échafaudant un compromis sur le terrain d'intérêts mutuels. Il est dorénavant sûr qu'une foi en l'adaptabilité de compétences et la simple abondance de candidatures immigrantes ne suffisent pas à elles seules à établir la crédibilité de leurs qualifications pour les gardiens de l'accès à l'emploi. Il est également trop risqué et administrativement difficile d'intégrer une reconnaissance obligatoire des TCE en amont comme palliatif à cette incertitude d'intégration. Pourtant, il reste tout de même un potentiel d'entente entre les deux objectifs de la politique migratoire : l'optimisation des perspectives d'intégration par des révisions procédurales et non de critères de fond. En effet, la solution ne se trouve peut-être pas dans la révision des facteurs de points en tant que tel, mais plutôt dans la séquence des étapes du processus de sélection. Au lieu d'imposer la RTCE en amont par l'Ordre professionnel comme condition d'octroi du Certificat de Sélection du Québec (CSQ), il convient d'examiner une solution intermédiaire : un modèle hybride dans lequel les candidats soumettent une demande de reconnaissance auprès de cet organisme compétent sans pour autant que la réponse de ce dernier ne soit contraignante sur leur dossier d'immigration. En d'autres termes, il s'agit d'adopter une version révisée du modèle australien et de rendre la soumission de la demande de RTCE obligatoire *après* l'application au MICC, mais *avant* l'octroi du CSQ.

Plus concrètement encore, une possibilité serait de remplacer le contrat de non-responsabilité que fait actuellement signer le MICC par les immigrants avant cette attribution de CSQ par une condition de soumission directement à l'Ordre. La simple réception de cette demande par l'organisme réglementaire serait notée dans une base informatique liée au MICC et dans laquelle apparaîtrait alors un simple crochet. L'effet de mise en garde du système professionnel serait tout aussi atteint, mais les immigrants auraient déjà obligatoirement complété une part du chemin vers l'intégration professionnelle en amont de leur déménagement. Par ailleurs, comme le verdict de l'Ordre n'influerait pas sur l'octroi de la résidence permanente, on ne risquerait ni le tri excessif et contre-productif aux besoins démographiques de la province, ni une pression supplémentaire sur le délicat rapport d'indépendance entre le gouvernement et les Ordres professionnels. Après tout, la prudence est de mise pour que la nouvelle ère de relations interinstitutionnelles québécoises se développe sur une base de bonne foi, mais cette visée

demeure conciliable et même concordante avec une meilleure préparation des candidats immigrants en amont.

CONCLUSION

En conclusion à cette étude consacrée aux mesures administratives de la RTCE dans le modèle d'immigration québécois, il convient de réitérer que la gestion des flux migratoires au Canada et dans la majorité des pays occidentaux est marquée par une renégociation constante de priorités politiques, économiques et sociales. D'un côté, au Canada comme en Australie, depuis la deuxième moitié du XIXe siècle, l'enjeu démographique du peuplement de territoire a prévalu dans les coulisses des projets législatifs; au cours des dernières décennies, cette préoccupation a même pris de l'envergure pour se répandre à l'échelle planétaire des pays développés. Bien entendu, l'impératif grandissant de traiter la question démographique est intimement lié au pronostic économique. Le vieillissement de la population et la réduction du taux de natalité vont de pair avec des perspectives de pression fiscale grandissante sur les trésoreries d'État pour la provision des pensions de retraite et de services publics, tributaires des revenus d'impôts d'une population active sur le marché de l'emploi. Ainsi, à travers les politiques d'immigration des dernières décennies, les gouvernements aspirent à réaliser un équilibre stratégique entre les visées économiques du recrutement d'investisseurs, d'entrepreneurs et du flux de travailleurs (temporaires et permanents) dans l'économie locale et les autres préoccupations, dont les engagements sociaux de réunification familiale et des obligations humanitaires internationales d'asile.

De l'autre côté, parallèlement à la pression grandissante d'un recrutement à l'international aux fins de redressement domestique, les systèmes internes de gestion de ces flux migratoires doivent composer avec des intérêts publiques et institutionnels concurrentiels qu'ils doivent concilier avec les perspectives gouvernementales à long terme. Adoptant l'enchevêtrement de ces deux optiques comme le fil analytique de cette étude comparative, nous nous sommes penchés sur la manière dont les autorités nationales ont opéré la gestion des admissions économiques vis-à-vis de leurs capacités d'absorption à un niveau macroéconomique, juridique et politique. Nous avons ainsi cherché à expliciter les enjeux et les impacts des choix de modèles de sélection des ressortissants étrangers sur les perspectives d'intégration professionnelle de ces derniers, avec pour objectif d'optimiser les retombées de ces leçons pour l'avenir des politiques québécoises. Plus particulièrement, nous nous sommes concentrés sur le processus de la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger au sein du modèle de sélection, selon qu'il

figure en amont ou en aval de l'immigration. Au Québec et dans le reste du Canada, pour la proportion de ces admissions dont l'accès à la profession est régi par un Ordre professionnel, la reconnaissance des titres de compétences étrangers (RTCE) représente un défi de plus dans la continuité et la cohérence recherchées par le gouvernement entre la sélection à des fins économiques et les perspectives réelles de cette contribution en pratique. Ainsi, il s'agissait de nous demander si une évaluation de qualifications pré-migratoire, telle qu'elle existe dans d'autres juridictions internationales dont les desseins rejoignent celles du Québec, était réaliste et souhaitable pour le modèle québécois.

En tant que point de référence, l'intérêt du Québec s'est imposé pour trois raisons. D'une part, il offre un terrain privilégié pour examiner divers modèles de sélection de travailleurs qualifiés, et l'évolution de ses politiques d'immigration, à la différence du Canada, reflète justement ces priorités démo-linguistiques et économiques concurrentielles. D'autre part, par la quasi-autonomie de sa gestion des phases pré et post-migratoires des admissions internationales, atteinte de par cette même particularité de son dessein politique, il offre des possibilités plus réalistes de réforme intégrée que les autres provinces canadiennes, dans lesquelles le partage des compétences en matière d'immigration maintient un rapport plus complexe entre la sélection du palier fédéral et l'intégration propre aux réalités des destinations provinciales. Enfin, parce que le sujet de la RTCE figure déjà depuis plusieurs années au cœur des préoccupations de la recherche académique et de la mobilisation politique, il est aujourd'hui largement documenté. Cependant, curieusement, dans le traitement de ce sujet à ce jour, les deux questions du processus de sélection et du processus d'admission à une profession réglementée – à savoir, une détermination de critères prometteurs en amont et des efforts de concertation interinstitutionnelle d'intégration professionnelle en aval – demeurent dissociées, tandis que leur continuité est incontournable pour une politique d'immigration à visée économique. Qui plus est, tandis que les études comparatives précédemment publiées mettent en parallèle le Canada et l'Australie, il est rare de les voir considérer le système du Québec comme un modèle distinct et digne d'une étude plus approfondie; au lieu de cela, il est englobé dans des généralisations erronées de procédures pancanadiennes. Ce sont ces deux lacunes, mises en relief par la revue de littérature répartie à travers les chapitres de ce travail, qui en ont alimenté la réflexion et que nous avons cherché à aborder dans notre examen de l'utilité et de la faisabilité d'une procédure RTCE en amont.

Ainsi, en examinant le cadre juridique qui place la reconnaissance des qualifications étrangères à l'intersection du droit de l'immigration et du système de réglementation professionnelle, nous avons identifié une incohérence préjudiciable dans la sélection des immigrants économiques dont la profession est réglementée sans lier leur admission à une évaluation de leurs titres de compétences étrangers. Cette incohérence, bien que responsable en grande partie du sous-emploi et du chômage prolongés que subit la population d'immigrants concernée, n'a été ni corrigée ni même soulevée par les initiatives de réformes législatives et réglementaires de la dernière décennie. Parce que les étapes pré et post-migratoires de la sélection et de l'intégration professionnelle demeurent nettement distinctes au Canada et même au Québec, où une alternative plus intégrée paraît réalisable, les mesures actuelles sporadiques et dispersées ne pourront qu'apaiser les symptômes et non pallier à la source de ce défaut de continuité processuelle. Ceci aurait pour conséquence un processus plus long, plus onéreux et plus incertain de transfert de capital humain dans l'économie locale. Comme alternative, nous nous sommes tournés vers les modèles australiens et européens selon lesquels les évaluations de TCE par les autorités professionnelles compétentes constituent des pré-requis à l'octroi du titre de séjour à des fins de travail, que ce dernier soit à visée temporaire ou d'établissement permanent. Tout compte fait, nous défendons l'utilité de revoir certains aspects des règlements de sélection pour assurer un meilleur rendement économique des politiques d'immigration, mais statuons qu'une transposition hybride serait plus adéquate ici afin de respecter les préoccupations démographiques que l'immigration cherche tout autant à atténuer.

TABLE DE LA LÉGISLATION

Textes constitutionnels

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982 [annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.-U.)], 1982

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict. 1867, c. 3 (R.-U.)

Textes fédéraux

Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains, 1991

Déclaration canadienne des droits, L.C. 1960, c. 44

Gazette du Canada, Partie I du samedi 9 août 2008, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 2008

Loi sur l'immigration, SC 1976-77, c. 52

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, c. 27

Textes québécois

Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration, Québec, 1990

Charte de la langue française, L.R.Q. 1977, c. C-11

Code des professions, L.R.Q., c. C-11

Conseil interprofessionnel du Québec, Démarche d'amélioration des pratiques des Ordres professionnels en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors du Québec: questionnaire d'autoévaluation de l'Ordre professionnel, Montréal, Gouvernement du Québec, 2006

Conseil interprofessionnel du Québec, Principes en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors du Québec, Montréal, Gouvernement du Québec, 2006

Conseil interprofessionnel du Québec, *Recension des bonnes pratiques en matière de reconnaissance d'une équivalence de diplôme et de formation acquis hors du Québec*, Montréal, Gouvernement du Québec 2006

Décret 891-2009 concernant la ratification de l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, signée à Québec, le 17 octobre 2008, 2009, c. 141 G.O. II, 4634

Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, 2008, en ligne:

<<http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/biq/paris/entente-france-quebec/index.html>>

(site consulté le 20 octobre 2011)

Loi instituant le poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles, L.Q. 2009, c. 50

Loi permettant la mise en œuvre de l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles ainsi que d'autres ententes du même type, L.Q. 2009, c. 16

Loi sur l'Immigration au Québec, L.R.Q., c. I-0.2

Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers, 1996 GOQ 2, c. 5454

Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers, R.R.Q., c. I-0.2, r. 4

Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers, R.R.Q., c. I-0.2, r. 2

Immigration et Communautés culturelles, Québec, *Liste des domaines de formation 2009*, Québec, 2012

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Tableau synthèse de la Liste des domaines de formation 2009 et de la Liste des domaines de formation privilégiés 2009*, Québec, Gouvernement du Québec, 2009

Procédure d'examen des plaintes, Commissaire aux plaintes en matière de reconnaissance des compétences professionnelles, Montréal, 2012

Textes européens: Droit primaire

Traité de Maastricht sur l'Union européenne, Journal officiel du 29 juillet 1992

Textes européens: Droit dérivé

Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 sept. 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, Journal officiel de l'Union européenne 2009, c. L. 155

Directive 2011/98/UE du Parlement européenne et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droit pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, 2011

TABLE DES JUGEMENTS

Jurisprudence canadienne

Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 1 R.C.S. 177

Jurisprudence européenne

Gebhard, aff. C-55/94, [1995] Rec., p.I-4165 (CJCE)

BIBLIOGRAPHIE

Monographies et ouvrages collectifs

MACE, G. et F. PÉTRY, *Guide d'élaboration d'un projet de recherche en sciences sociales*, Québec, Les Presses Universitaires de l'Université de Laval, 2000

HAWKINS, F., *Canada and Immigration: Public Policy and Public Concern*, 2e éd., Montreal, McGill-Queen's University Press, 1988

PERTEK, J., *Diplômes et professions en Europe*, Bruxelles, Établissements Émile Bruylant, 2008

ROUSSEAU, G., *La nation à l'épreuve de l'immigration: le cas du Canada, du Québec et de la France*, Québec, Éditions du Québécois, 2006

STOFFMAN, D., *Who Gets In: What's Wrong with Canada's Immigration Program, and How to Fix It*, Toronto, Macfarlane Walter & Ross, 2002

Rapports

Au-delà des chiffres : l'immigration de demain au Canada, Ottawa, 1997

Les immigrants sur le marché canadien du travail en 2006: premiers résultats de l'Enquête sur la population active du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 2007

Perspectives des immigrants sur leurs quatre premières années au Canada : faits saillants des trois vagues de l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada, Ottawa, Tendances sociales canadiennes, Statistique Canada, 2007

British Council of British Columbia, *Labour market needs, Immigration programs, Foreign credential recognition and Employment -- LIFE in Ireland, New Zealand, Australia and Canada*, Vancouver, 2007, consulté le 24 mars 2012

Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers, *Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers: Aider les travailleurs formés à l'étranger à réussir au Canada. À propos de nous*, 2007

CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations), *Immigration au Québec: Politiques et intégration au marché du travail. Rapport de projet* Montréal, 2010, en ligne: <<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2010RP-05.pdf>> (site consulté le 13 février 2012)

CIRANO (Centre universitaire de recherche en analyse des organisations), *Qualifications et immigration: réforme de la grille d'admission du Québec et composition de la population d'immigrants s'établissant au Québec, Rapport de projet*, Montréal, 2004, en ligne: <<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2004RP-08.pdf>> (site consulté le 10 février 2012)

Citoyenneté et Immigration Canada, *De solides assises pour le 21e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*, Ottawa, 1998

Conseil interprofessionnel du Québec, *Le système professionnel*, 2012

Conseil sectoriel de la construction, *Reconnaissance des titres de compétences étrangers: Comment on s'y prend à l'extérieur du Canada. Comparaison internationale du processus de RTCE*, Ottawa, 2006

Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre pour personnes immigrantes (CAMO-PI), *L'intégration et le maintien en emploi des personnes immigrantes en région: une recherche exploratoire*, Montréal, 2006, en ligne: <<http://www.camo-pi.qc.ca/pdf/etudes/Recherche%20exploratoire%20region%202006.pdf>> (site consulté le 10 février 2012)

Commissariat aux langues officielles, *L'immigration et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada: Politiques, démographie et identité*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002

Comparer les différentes approches de la reconnaissance des titres de compétences et des compétences des travailleurs formés à l'étranger. Compte-rendu des résultats de la conférence, Forum des politiques publiques (2007), Régina

Conseil supérieur de l'éducation, *La reconnaissance des acquis, une responsabilité politique et sociale, Avis au ministre de l'Éducation*, Québec, 2000, en ligne: <<http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/acquis.pdf>> (site consulté le 19 mars 2012)

Consultation 2008-2010 - La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010, Québec, Gouvernement du Québec, 2007

Department of Labour, New Zealand Government; Department of Immigration and Citizenship, Australia Government, *Competing for Skills: Migration Policies and Trends in New Zealand and Australia. Full Report*, Wellington, 2011, en ligne: <http://www.immi.gov.au/media/publications/research/_pdf/migration-policies-trends-fullreport.pdf> (site consulté le 3 avril 2012)

Direction générale de la politique stratégique et de la recherche, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Évaluation sommative du Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers, Rapport final*, Gatineau, 2010, en ligne:

<http://www.rhdcc.gc.ca/fra/publications_ressources/evaluation/2010/sp_948_04_10f/sp_948_04_10-fra.pdf> (site consulté le 24 mars 2012)

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *L'immigration et la petite entreprise: Des idées pour mieux pallier la pénurie de main-d'oeuvre au Canada*, Willowdale, 2006, en ligne: <<http://www.cfib.ca/researchf/reports/rr3026f.pdf>> (site consulté le 20 février 2012)

Forum des politiques publiques, *Table Ronde Australie-Canada sur la reconnaissance des qualifications étrangères: Rapport final*, Ottawa, 2011, en ligne: <http://www.ppforum.ca/sites/default/files/aus_can_report_french.pdf> (site consulté le 23 mars 2012)

Immigration: The Canada-Quebec Accord, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1991, révisé 1998

The Institute for Fiscal Studies, *Immigrant Earnings Profiles in the Presence of Human Capital Investment: Measuring Cohort and Macro Effects*, 2004, en ligne: <<http://www.ifs.org.uk/wps/wp0413.pdf>> (site consulté le 20 mars 2011)

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Des valeurs partagées, des intérêts communs: Les personnes immigrantes formées à l'étranger et l'accès aux professions et métiers réglementés - Rapport du Groupe de travail sur l'accès aux professions et métiers réglementés*, Montréal, Février 2005

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Fil de presse: Pour une immigration qui contribue à l'essor du Québec - la ministre Kathleen Weil présente le plan d'immigration pour 2012*, Québec, Portail Québec, 2011

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), *Plan d'immigration du Québec pour l'année 2012*, Québec, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 2011

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Portraits Statistiques: L'immigration permanente au Québec selon les catégories d'immigration et quelques composantes. 2006-2010*, Ottawa, 2012, en ligne: <http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/Portraits_categories_2006_2010_1.pdf> (site consulté le 10 février 2012)

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Projets visant à faciliter l'accès aux professions et métiers réglementés mis en oeuvre par le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et ses partenaires*, Québec, Gouvernement du Québec, Décembre 2011

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, *Rapport de l'Équipe de travail sur la reconnaissance des diplômés et des compétences des personnes formées à l'étranger*, Montréal, Novembre 2005

The National Institute of Labour Studies, Flinders University, *A Comparison of Australian and Canadian Immigration Policies and Labour Market Outcomes, A Report to the Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*, Canberra, AUSTRALIA, C.O., 2004, en ligne: <http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/comparison_immigration_policies.pdf> (site consulté le 23 mars 2012)

Office of the Fairness Commissioner, *Getting Your Professional Licence in Ontario: The Experiences of International and Canadian Applicants. Final Report*, Toronto, 2010, en ligne: <http://www.fairnesscommissioner.ca/en/downloads/PDF/Getting_Your_Professional_Licence_in_Ontario-The_Experiences_of_International_and_Canadian_Applicants.pdf> (site consulté le 20 mars 2011)

Plan d'action économique du Canada 2012: Un système d'immigration économique efficace et souple, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, 2012

Projet RUC-CSQ, *La situation en emploi des personnes immigrantes au Québec*, Montréal, 2007, en ligne: <<http://cbcsq.qc.net/sites/1679/documents/societe/D11855.pdf>> (site consulté le 10 février 2012)

Réagrément et professions des médecins et ingénieurs immigrants, Ottawa, Statistique Canada, 2007

Relations avec les citoyens et Immigration, *L'insertion en emploi des travailleurs admis au Québec en vertu de la grille de sélection de 1996. Partie 1: Rapport synthèse*, Québec, 2004, en ligne: <<http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/divers/Insertion-emploi-partie1-rapportsynthese.pdf>> (site consulté le 10 février 2012)

Services économiques RBC, Recherche, *Situation des immigrants sur le marché du travail au Canada: les avantages de combler les écarts au chapitre de l'emploi et de la rémunération, Analyse conjoncturelle*, CANADA, B.R.D., Décembre 2011, en ligne: <<http://www.rbc.com/nouvelles/pdf/1219-2011-immigration.pdf>> (site consulté le 13 février 2012)

Syndicat des professeurs de l'État du Québec, *Mémoire du Syndicat des professeurs de l'État du Québec, La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010*, Québec, 2007

Tableaux préliminaires - Canada - Résidents permanents selon la province ou le territoire et la région urbaine, 2007-2011, Ottawa, 2012

Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, Chapitre 3: Sélection des immigrants travailleurs qualifiés*, Québec, QUÉBEC, G.D., 2010, en ligne: <http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2010-2011-T1/fr_Rapport2010-2011-T1-Chap03.pdf> (site consulté le 25 juillet 2011)

Articles de revue et études d'ouvrages collectifs

ADAMUTI-TRACHE, M., «First 4 Years in Canada: Post-secondary Education Pathways of Highly Educated Immigrants», (2011) 12(1) *Journal of International Migration and Integration* 61

ANCTIL, P., «Défi et gestion de l'immigration internationale au Québec», (2005/3) 23 *Cités* 43

ANISEF, P., R. SWEET et G. FREMPONG, «Labour Market Outcomes of Immigrant and Racial Minority University Graduates in Canada», (2003) 4 *Journal of International Migration and Integration* 499

BALLIVY, Y., «Le Québec, terre d'accueil aride pour les immigrants» *La Presse* (11 septembre 2007), en ligne: La Presse <

BAUDER, H., «'Brain Abuse,' or the Devaluation of Immigration Labour in Canada», (2003) 35 *Antipode* 699

BÉGIN, K., *Établissement des travailleurs immigrants sélectionnés au Québec : mobilité professionnelle et présence en emploi qualifié au cours des premières années suivant l'arrivée*, Thèse de doctorat, Montréal, Sociologie, Université de Montréal, 2009

BROUWER, A., «Immigrants Need Not Apply», (1999) *Caledon Institute of Social Policy*

CHANOUX, P., «La reconnaissance des acquis et des compétences (RAC) vue sous l'angle de la discrimination» dans EID, P. (dir.), *Pour une véritable intégration. Droit au travail sans discrimination*, Montréal, Fides, 2009, p. 35-51

«Charting the Future: Canada's New Constitution» *CBC Archives* (November 5, 1981), en ligne: CBC Archives <<http://archives.cbc.ca/politics/constitution/topics/1092-6045/>>

CHICHA, M.-T., «Le mirage de l'égalité : les immigrées hautement qualifiées à Montréal», (2009) *Politiques Sociales*

CHICHA, M.-T. et E. CHAREST, «Les politiques d'intégration des immigrés à Montréal. Défis et enjeux», (2008) 14(2) *Choix IRPP*

COUSINEAU, J.-M. et B. BOUDARBAT, «La situation économique des immigrants au Québec», (2009) 64(2) *Relations industrielles* 230

CREESE, G., I. DYCK et A. MCLAREN, «The 'Flexible' Immigrant? Human Capital Discourse, the Family Household and Labour Market Strategies», (2008) 9(3) *Journal of International Migration and Integration* 269

DELAUNEY, D., *Les déterminants individuels et contextuels de la migration internationale*, Les migrations internationales, observation, analyse et perspectives. Colloque international de Budapest (2004), Budapest, AIDELF, 2007

DUTRISAC, R., «Québec aide les immigrants à parler l'anglais: le gouvernement paie des cours aux francophones pour améliorer leur employabilité» *Le Devoir* en ligne: Le Devoir <<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/187727/quebec-aide-les-immigrants-a-parler-l-anglais>>.

FERRER, A. et C. RIDDELL, «Education, Credentials and Immigrant Earnings», (2004) *Canadian Journal of Economics* 1

GAVARD, I., «Les appréhensions des employeurs face à l'embauche de personnes immigrantes : l'expérience du CARI St-Laurent» dans EID, P. (dir.), *Pour une véritable intégration. Droit au travail sans discrimination*, Montréal, FIDES, 2009, p. 157-160

GRANT, P.R., «Accessing the Higher Echelons of a Host Country's Labour Market: Policy Directions from the Personal Experiences of Skilled Immigrants», (2007) 8(2) *Journal of International Migration and Integration* 135

GRANT, P.R. et S. NADIN, «The Credentialing Problems of Foreign Trained Personnel from Asia and Africa Intending to Make their Home in Canada: A Social Psychological Perspective», (2007) 8(2) *Journal of International Migration and Integration* 141

GREEN, A.G. et D. GREEN, «The Goals of Canada's Immigration Policy: A Historical Perspective», (2004) 13 *Canadian Journal of Urban Research* 102

GRENIER, G. et L. XUE, «Canadian Immigrants' Access to a First Job in their Intended Occupation», (2011) 12(3) *Journal of International Migration and Integration* 275

GÜMÜS, Y.K., «EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?», (2010) 12 *European Journal of Migration and Law* 435

HACHIMI ALAOUI, M., «'Exilés' ou 'immigrés'? Regards croisés sur les Algériens en France et au Québec», (2001) 39 *Confluences Méditerranée* 167

HAILBRONNER, K. et R. KOSLOWSKI, «Models for Immigration Management Schemes: Comparison and Analysis of Existing Approaches and a Perspective for Future Reforms», (2008) *Immigration Paper Series, German Marshall Fund of the United States*

HAWTHORNE, L., «Qualifications Recognition Reform for Skilled Migrants in Australia: Applying Competency-Based Assessment to Overseas-Qualified Nurses », (2002) 40 *International Migration* 55

«Picking Winners: The Recent Transformation of Australia's Skill Migration Policy», (2005) 39(2) *International Migration Review* 663

«Reconnaissance et évaluation des titres de compétences étrangers : Introduction», (2007) *Thèmes canadiens* 1

«The Impact of Economic Selection Policy on Labour Market Outcomes for Degree-Qualified Migrants in Canada and Australia», (2008) 14(5) *IRPP Choices*

HIEBERT, D., «Skilled Immigration in Canada: Context, Patterns and Outcomes» dans BIRRELL, B., L. HAWTHORNE et S. RICHARDSON (dir.), *Evaluation of the General Skilled Migration Categories*, Canberra, Commonwealth of Australia, 2006, p. 182-223

HOULE, F. et D. ROUX, «Le droit des professionnels et des gens de métier qui ont le statut de résident permanent de gagner leur vie au Québec en vertu de l'article 6 (2) (b) de la Charte canadienne des droits et libertés», (2012) 53 *Les Cahiers de droit* 79

HOWARD, R.E., «The National Question in Canada: Quebec», (1991) 13 *Human Rights Quarterly* 412

KAHANEK, M. et K.F. ZIMMERMAN, «High-Skilled Immigration Policy in Europe», (2011) *DIW Berlin Discussion Papers* 1

LAFRANCE, M., «Les actions du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec et de ses partenaires pour soutenir la reconnaissance des compétences professionnelles au Québec» dans LACASSE, N. et J. PALARD (dir.), *Immigration et intégration au Québec et en France: enjeux de société et expériences territoriales*, coll. «5e Rencontre Champlain-Montaigne», Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2010, p. 341-356

NASCIMBENE, B., «The Global Approach to Migration: European Union Policy in the Light of the Implementation of the Hague Programme», (2008) 9(2) *Journal of International Migration and Integration* 291

O'SHEA, E., «Missing the Point(s): The Declining Fortunes of Canada's Economic Immigration Program», (2009) *Transatlantic Academy Paper Series*

PARKES, R., «EU Mobility Partnerships : A Model of Policy Coordination? », (2009) 11(4) *European Journal of Migration and Law* 327

PARKES, R. et S. ANGENENDT, *After the Blue Card: EU Policy on Highly Qualified Migration. Three Ways Out of the Impasse. Discussion Paper.*, Berlin, 2010, en ligne: <http://www.migration-boell.de/downloads/migration/HBS_Discussion_Paper_-_EU_Policy_on_Highly_Qualified_Migration.pdf> (site consulté le 5 août 2011)

PEERS, S., «Legislative Update : EC Immigration and Asylum Law. Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card & Employer Sanctions Directives», (2009) 11(4) *European Journal of Migration and Law* 387

PETROVA, H., *Politiques envers les migrants hautement qualifiés: Analyse comparée du Canada, Etats-Unis et Union Européenne*, Mémoire de Master, Sofia, Relations Internationales et Politique Comparée, Nouvelle Université Bulgare, 2010

PLENDER, R., «European Immigration and Asylum Policy – The Hague Programme and the Way Forward», (2008) 9(2) *Journal of International Migration and Integration* 301

POISSANT, C., «La pénurie de main-d'œuvre inquiète les ordres professionnels» *Les Affaires* en ligne: <lesaffaires.com>

Régime canadien de protection des réfugiés au Canada, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2008

Reconnaissance des titres de compétences étrangers des immigrants, Ottawa, Parlement du Canada, 2008

REITZ, J.G., «Immigrant Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research», (2001) 2(3) *Journal of International Migration and Integration* 347

«Immigrant Employment Success in Canada, Part I: Individual and Contextual Causes», (2007) 8(1) *Journal of International Migration and Integration* 11

«Immigrant Employment Success in Canada, Part II: Understanding the Decline», (2007) 8(1) *Journal of International Migration and Integration* 37

SOMERVILLE, K. et S. WALSWORTH, «Admission and Employment Criteria Discrepancies: Experiences of Skilled Immigrants in Toronto », (2010) 11(3) *Journal of International Migration and Integration* 341

VAN NGO, H. et D. ESTE, «Professional re-entry for foreign-trained immigrants», (2006) 7(1) *Journal of International Migration and Integration* 27

VINEBERG, R.A., «Overview of Provincial Relations in Immigration and Integration» dans (dir.), *Immigrant Integration and Canadian Federalism: Exploring the Issues*, 2011

ZALETEL, P., «Competing for the Highly Skilled Migrants: Implications for the EU Common Approach on Temporary Economic Migration», (2006) 12 *European Law Journal* 613