

Discussion sur les niveaux d'immigration

RÉSUMÉ

Le 26 juin dernier, le Groupe de planification stratégique de Citoyenneté et Immigration Canada a tenu, en collaboration avec des représentants du projet Metropolis, une discussion d'une journée sur les niveaux d'immigration à laquelle ont participé des universitaires et des décideurs. Le but de l'atelier était d'aider les responsables fédéraux dans leur tâche annuelle consistant à élaborer des options au chapitre des niveaux d'immigration.

Pour consulter le rapport complet, prière de visiter la section *Politiques et recherche* à : <http://www.canada.metropolis.net>

Pourquoi la question des niveaux d'immigration est-elle importante à l'heure actuelle?

Ce sujet de conversation est important pour plusieurs raisons. Dans un premier temps, le gouvernement a fixé depuis les années 1980 un objectif d'un pourcent, s'écartant ainsi du modèle habituel visant à adapter les niveaux d'immigration en fonction du taux de chômage. Ce changement est rarement discuté, et nous ne sommes pas certains des conséquences en découlant. Dans un deuxième temps, on se préoccupe de plus en plus de la concentration des immigrants et du fait que les niveaux élevés d'immigration contribuent à une croissance rapide de la population dans les grands centres urbains, alors qu'il y a une diminution de la population dans les petites villes. Dans un troisième temps, le fait d'examiner les questions liées aux niveaux d'immigration aidera les décideurs à comprendre la minorité croissante de chercheurs (et l'opinion publique) qui laissent entendre que les niveaux d'immigration du Canada sont trop élevés. Enfin, et peut-être de façon plus urgente, cette conversation permettra de clarifier la discussion entre les décideurs concernant la politique sur les niveaux avant la préparation du Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, qui est maintenant exigé aux termes de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des*

Les conversations Metropolis

Les conversations Metropolis réunissent des chercheurs, des fonctionnaires, des chefs d'entreprise, des décideurs et des dirigeants communautaires, afin d'identifier et d'étudier les divers débats d'orientation actuels. Chaque conversation se déroule à huis clos et réunit des experts pour un échange d'idées très concentré. Les participants – de 15 à 20 – sont sélectionnés au peigne fin parmi des personnes qui ont des intérêts communs, mais dont les points de vue diffèrent considérablement. Les rapports de ces conversations sont disponibles à : <http://www.canada.metropolis.net>

À propos de Metropolis

Le projet Metropolis fut créé en 1994 et lancé en 1996, dans le but d'améliorer les politiques en matière de gestion de la migration et de la diversité, en consacrant une expertise scientifique à l'élaboration de politiques et en invitant les décideurs, les chercheurs et les ONG à prendre part à toutes ses initiatives. Les objectifs de Metropolis sont :

- d'accroître la capacité de recherche universitaire;
- d'orienter la recherche universitaire en matière de questions et d'options délicates de politique;
- d'élaborer des façons de rendre accessible la recherche dans le processus décisionnel.

La structure du projet est basée sur un partenariat formé de composantes nationales et internationales. Le projet permet d'animer des conférences, des ateliers, des colloques et des tables rondes afin de favoriser la communication entre les intervenants. Pour participer aux événements à venir, visitez :

www.metropolis.net

réfugiés.

Justifications pour les niveaux d'immigration du Canada

La conversation a commencé par une question : pourquoi le Canada veut-il des immigrants, et quel est le but du programme d'immigration du pays? Étonnamment, il a été difficile de trouver une justification claire au programme. Les deux justifications le plus souvent évoquées pour expliquer le nombre élevé d'immigrants acceptés au Canada — le fait que le Canada ait besoin de plus de main-d'œuvre spécialisée et que le pays doive compenser les effets d'une baisse de la fécondité — sont toutes les deux sans fondement et ne sont pas entièrement appuyées par une recherche empirique. Les participants ont fait valoir que l'ALENA, qui permet à l'industrie canadienne de réaliser des économies d'échelle sans devoir disposer d'une population nationale imposante, et l'évolution de l'infrastructure d'enseignement au Canada ont rendu caduques les raisons évoquées traditionnellement pour promouvoir une immigration à grande échelle.

Selon les participants, rien ne prouve vraiment que l'immigration accélère la croissance économique et permet d'augmenter le PIB par habitant. Cette opinion était appuyée par d'importantes études effectuées au Canada, aux États-Unis et en Australie. Les répercussions pratiquement nulles de l'immigration sur le PIB par habitant sont peut-être attribuables au fait que la population a augmenté plus rapidement que le capital ne s'est accumulé. Les participants croyaient que les affirmations selon lesquelles l'immigration peut donner un bon coup de pouce au commerce et à l'innovation technologique ne sont pas fondées.

Les participants ont également souligné que l'immigration ne pourrait pas aider à financer les pensions. Même si l'immigration pouvait empêcher la population canadienne de décroître, pour réviser ou stabiliser le vieillissement de la population, il faudrait augmenter de façon faramineuse les niveaux d'immigration actuels, ce qui serait inadmissible sur le plan politique. En fait, plusieurs participants ont laissé entendre qu'une population moindre pourrait réduire la congestion et améliorer la qualité de vie dans les grandes villes.

Même si l'immigration n'est pas une panacée, elle offre quand même des avantages économiques, surtout pour les immigrants, dont les revenus au Canada sont beaucoup plus élevés que ceux qu'ils auraient gagnés dans leur pays d'origine. Certains participants considéraient qu'il s'agissait là d'une justification importante de la politique économique. Par ailleurs, les participants hésitaient à classer l'immigration dans la catégorie des instruments de politique économique importants. En outre, on s'inquiète de l'augmentation de la pauvreté chez les immigrants et de la constance de cette pauvreté de même que des possibilités d'amélioration constante sur le plan de l'intégration des immigrants au marché du travail.

En recherchant une justification claire de la politique sur les niveaux d'immigration, les participants ont remarqué que les discussions publiques et politiques mettaient souvent l'accent sur les points suivants :

- l'immigration est une façon de bâtir le pays, reflétant le type de société que les Canadiens veulent : diversifiée, tolérante, multiculturelle et généreuse;

- les Canadiens comptent sur une croissance de la population et voient l'immigration comme un moyen d'y arriver;
- le Canada a une tradition bien établie dans le domaine de la protection des réfugiés et de l'immigration pour motif humanitaire;
- le rôle de chef de file du Canada en matière d'immigration se traduit par une influence politique sur la scène internationale;
- l'immigration est essentielle pour répondre à des besoins économiques particuliers.

Les participants se sont demandé quelle était l'étendue du soutien populaire accordé à ces justifications. Il vaut la peine de mentionner trois points supplémentaires. Premièrement, tous les participants ont convenu qu'il fallait maintenir une stratégie d'immigration équilibrée, qui répond à de multiples objectifs : sociaux, économiques, démographiques et culturels. Deuxièmement, même sans justification économique ou démographique solide, les participants n'ont pas réclamé une importante réduction des niveaux d'immigration. Troisièmement, les participants ont convenu qu'il fallait travailler davantage à trouver de meilleures façons de mesurer les avantages moins tangibles de l'immigration.

Les deux justifications le plus souvent évoquées pour expliquer le nombre élevé d'immigrants acceptés au Canada – le fait que le Canada ait besoin de plus de main-d'œuvre spécialisée et que le pays doive compenser les effets d'une baisse de la fécondité – sont toutes les deux sans fondement et ne sont pas appuyées par une recherche empirique.

Qu'est-ce qui devrait orienter l'établissement des niveaux d'immigration du Canada à l'avenir?

Deux ensembles d'idées complémentaires ont été proposés pour orienter l'établissement des niveaux d'immigration. Le premier mettait l'accent sur la mesure avec laquelle l'immigration permet d'atteindre des buts politiques, sociaux, économiques, démographiques et moraux souhaitables. Le deuxième ensemble d'idées mettait l'accent sur les résultats problématiques associés en grande partie, mais pas entièrement, aux contraintes liées à la capacité d'absorption d'immigrants.

Trois points de vue interreliés sur le programme sous-tendent le premier ensemble d'idées, c'est-à-dire *la gestion de l'immigration par rapport à certains buts* :

- (i) l'immigration se fonde sur les droits et les niveaux d'immigration doivent refléter l'exercice projeté de ces droits par les demandeurs potentiels. Les droits en question ont trait à la réunion des familles et à diverses mesures de protection liées à l'admission pour motif humanitaire;
- (ii) l'immigration est un service et les niveaux d'immigration doivent refléter les demandes des « clients ». On entend par clients les immigrants sélectionnés par le Québec, les candidats d'une province et les employeurs nationaux;
- (iii) l'immigration représente un objectif politique de haut niveau, conforme à son caractère de bâtisseur du pays. Cette position appuie l'adoption d'un but « visionnaire », comme l'objectif de 1 % adopté par le gouvernement. La majorité des participants à l'atelier ont appuyé l'idée d'un but visionnaire.

Le deuxième ensemble d'idées mettait l'accent sur la *gestion de l'immigration par la surveillance de ses répercussions sur les populations hôtes et les immigrants*. Selon cette conception, les niveaux d'immigration peuvent être maintenus ou augmentés tant que les indicateurs (de conséquence) sélectionnés restent positifs ou neutres. Les participants ont souligné qu'il faut utiliser des mesures tant qualitatives que quantitatives. La liste d'indicateurs proposés comprend des mesures qui touchent l'économie, la société, la démographie, les attitudes et la sécurité. L'obtention de résultats négatifs dénoterait que le gouvernement doit examiner et, au besoin, réduire les niveaux d'immigration prévus. En l'absence de signaux négatifs, les niveaux d'immigration pourraient être maintenus ou augmentés pour appuyer les objectifs de la politique gouvernementale.

Deux ensembles d'idées complémentaires ont été proposés pour orienter l'établissement des niveaux d'immigration : 1) la gestion de l'immigration par rapport à certains buts et 2) la gestion de l'immigration par la surveillance de ses répercussions sur les populations hôtes et les immigrants.

Les participants ont indiqué qu'il faut faire preuve de prudence dans l'utilisation des indicateurs proposés :

- les indicateurs peuvent être interprétés comme des signaux dénotant qu'il faut diminuer les niveaux *ou* comme des signes indiquant qu'il faudrait investir davantage dans l'intégration;
- il faut avoir recours à des indicateurs de répercussion locaux et nationaux;
- les résultats négatifs peuvent être atténués, et les niveaux d'immigration, maintenus par un remaniement des politiques visant à obtenir de meilleurs résultats (p. ex. meilleure distribution régionale) et à éviter de contribuer au clivage qui existe actuellement dans la société;
- il faut accorder plus d'attention à l'opinion publique et à la sensibilisation du public en raison du rôle essentiel que joue la population au chapitre de l'intégration des immigrants;
- l'apparition de ghettos d'immigrants ou d'une résistance importante du public face à l'immigration devrait mener à une révision serrée des politiques.

Autres conversations Metropolis

PREMIÈRE conversation : La capacité d'absorption

DEUXIÈME conversation : Immigrants de la deuxième génération

TROISIÈME conversation : Santé

QUATRIÈME conversation : Importation, gaspillage et exode des cerveaux

CINQUIÈME conversation : Indicateurs de la performance économique et sociale des immigrants

SIXIÈME conversation : Grandir dans les villes : bâtir des villes meilleures avec les enfants et les jeunes

SEPTIÈME conversation : Programme de recherche sur l'appartenance ethnique et le marché du travail au Canada

HUITIÈME conversation : Reconnaissance professionnelle des immigrants et emploi dans la fonction publique fédérale

NEUVIÈME conversation : Régionalisation de l'immigration

Les comptes rendus sont disponibles dans les deux langues officielles sur le site Metropolis à l'adresse suivante:

<http://www.canada.metropolis.net>

Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement celles du projet Metropolis, ni celles du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.