

## Frontières organisationnelles et soutien aux immigrants : le cas de la région de Québec

Michel Racine  
Université Laval, Canada

Catherine Plasse-Ferland  
Conférence régionale des élus de la Capitale-Nationale<sup>7</sup>, Canada

Au Québec, comme partout ailleurs au Canada, le gouvernement agit comme le coordonnateur central du soutien à l'intégration des personnes immigrantes. Les gouvernements des deux paliers, provincial et fédéral, ne sont toutefois pas exempts d'une tendance de fond agissant partout en Occident, celle de soumettre la fonction exécutive de l'État à des modifications structurelles importantes. Selon l'OCDE (Cournède et al., 2013), autant au Canada que dans les pays européens, les gouvernements font l'objet de pressions, avec des variantes de discours à gauche et à droite, pour devenir à la fois plus minces et plus forts afin de diminuer l'importance de leur ponction financière et rendre les services attendus par la société.

Ces restructurations prennent des formes différentes. Un groupe de recherche européen, *HIRES Public* (2011), parle de quatre catégories, non exclusives, de restructurations :

- Diminution des effectifs (attrition)
- Réorganisation structurelle
- Sous-traitance/externalisation
- Changement de cultures organisationnelles/professionnelles

Dans ce contexte, au Canada comme au Québec, la politique d'immigration garde toute son importance, sans doute parce qu'elle répond à des finalités économiques, du moins dans le discours gouvernemental? D'ailleurs, parmi les trois grandes catégories dans lesquelles se classent les immigrants au pays, la première en importance est la catégorie dite d'immigration économique. Celle des réfugiés, qui s'avère la réponse humanitaire aux grands déplacements de population secouant les régions vulnérables du monde, diminue en importance depuis quelques années. Entre les deux, on trouve la catégorie dite de réunification familiale, qui répond à une double finalité, humanitaire (c'est-à-dire faire venir des parents vieillissants, des proches dans le besoin), mais aussi économique (c'est-à-dire accueillir un conjoint aux compétences recherchées, des enfants susceptibles de devenir une main-d'œuvre qualifiée).

---

<sup>7</sup> Au moment de la rédaction de cet article, Catherine Plasse-Ferland travaillait à la Conférence régionale des élus de la Capitale-Nationale. Depuis 2015, elle œuvre à l'agence de développement économique *Québec International*.

La politique d'immigration du Canada, et partant du Québec, est foncièrement sélective (Bade et al., 2011); un pays séparé géographiquement des grands bassins mondiaux d'émigration<sup>8</sup> peut se permettre ce type de politique. Précisons que le Québec, à la suite d'une série d'accords passés avec le gouvernement fédéral<sup>9</sup>, détient la maîtrise de la sélection des personnes immigrantes. Ajoutons que le gouvernement québécois dégage des budgets relativement importants pour voir à l'intégration de ces personnes dans la société. Toutefois, de manière absolue, les budgets alloués du ministère de l'Immigration<sup>10</sup> ont connu, et connaissent toujours, des baisses, ce qui se traduit par des modifications dans la prestation de services aux personnes immigrantes et une reconfiguration des frontières d'intervention de ce ministère, en partenariat avec d'autres organismes.

Nous étudierons dans ce texte trois zones de reconfiguration que connaît le soutien à l'immigration au Québec : l'apprentissage du français pour les non-francophones (francisation); l'accueil et l'installation des nouveaux arrivants; la concertation dans une région particulière du Québec, celle dite de la Capitale-Nationale, avec en son centre la Ville de Québec.

### **L'apprentissage du français**

Le Québec a une seule langue officielle, le français. Ainsi, à des fins d'intégration sociale, des services de francisation (à comprendre d'apprentissage de la langue française) sont offerts à toute personne immigrante admise au Québec et ayant besoin d'apprendre le français ou d'en parfaire la connaissance. La transformation de ces services depuis les dernières décennies constitue un bon exemple de déplacement des frontières organisationnelles. Avant 2000, le ministère de l'Immigration s'occupait en son seul sein de l'intégration sociale des personnes immigrantes, y compris de leur apprentissage du français. Aujourd'hui, ce service est offert en « partenariat », un terme clé, avec des établissements de partout au Québec et même situés ailleurs dans le monde (CCE, 2013).

De 1975 à 2000, le ministère de l'Immigration du Québec a pris entièrement en charge la francisation des immigrants grâce à des établissements relevant de sa seule responsabilité, les centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI). On y offrait pour l'essentiel de la formation de base en français, mais aussi quelques cours permettant d'accéder à une formation qualifiante – par exemple, infirmière ou secrétaire (Archambault et Corbeil, 1982).

---

<sup>8</sup> La devise du Canada, *D'un océan à l'autre*, évoque l'étendue de ces séparations.

<sup>9</sup> Le plus décisif étant sans doute l'*Accord Gagnon-Tremblay-McDougall*, de son nom officiel *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, adopté en 1991.

<sup>10</sup> À des fins de simplification, nous utilisons la dénomination ministère de l'Immigration, qui a changé de nom au fil des ans, passant de MICC (ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles) à MIDI (ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion) durant la dernière décennie.

Au tournant de l'an 2000, les COFI ont graduellement laissé place à la formation offerte chez les partenaires (CCE, 2013) que sont les organismes communautaires et les établissements d'enseignement : commissions scolaires, qui dispensent la formation primaire et secondaire; cégeps, qui offrent la formation de niveau collégiale; universités. Si la justification de cette décision comportait une composante financière, elle se fondait aussi sur d'autres raisons pertinentes. L'immigration devenait à cette époque beaucoup plus scolarisée et les besoins plus diversifiés quant aux niveaux de maîtrise du français et d'intégration socioprofessionnelle. De plus, les décideurs ont alors vu la nécessité de rompre l'isolement des nouveaux arrivants avec la société : la langue en effet ne s'apprend pas en vase clos.

Depuis, le Ministère a aussi établi des partenariats afin de permettre aux demandeurs, avant même d'émigrer vers le Québec, d'apprendre le français. Cette opportunité permet de bonifier leur candidature, puisque le niveau de maîtrise du français est l'un des critères de sélection des immigrants de la catégorie économique. Ainsi, plus d'une centaine d'organisations peuvent dispenser cette formation à l'étranger, principalement les Alliances françaises (CCE, 2013). Il est aussi possible désormais de suivre des cours en ligne (voir le site [www.francisatonligne.gouv.qc.ca](http://www.francisatonligne.gouv.qc.ca)).

Donc, le recours au partenariat a permis au ministère de l'Immigration de repousser les frontières de l'exercice de l'une de ses principales responsabilités, la francisation des personnes immigrantes. Le Ministère n'est plus en ce domaine prestataire de services, mais voit dorénavant à leur financement et à leur évaluation.

### **L'accueil et l'installation**

Lorsqu'une personne immigrante, une fois admise, arrive au pays, elle franchit un seuil important dans sa vie, sa carrière, le milieu social où elle évoluera. Le ministère de l'Immigration accompagne ce passage, sous des formes qui ont varié au fil des ans.

Il y a dix ans, l'accueil de tout immigrant francophone au Québec (résidant permanent) se faisait dans les bureaux du Ministère par du personnel assigné à cette fonction – les non-francophones étaient, et sont toujours, dirigés vers le programme de francisation. Durant deux semaines intensives, le personnel aidait les nouveaux arrivants à : obtenir leurs documents essentiels, tel que la carte d'assurance sociale et la carte d'assurance maladie, ouvrir un compte de banque, obtenir une place en garderie, s'inscrire à un établissement d'éducation, obtenir l'allocation pour enfants. Les fonctionnaires du Ministère offraient aussi durant cette période des séances d'information sur la société québécoise et sur la recherche d'emploi.

Vers 2009, le ministère de l'Immigration a décidé de tenir seulement une semaine de ce programme d'accueil dans ses bureaux (premières démarches d'installation et information sur le Québec, toujours offert par du personnel désigné), pour externaliser l'offre de la séance « S'adapter au monde du travail québécois », d'une durée d'une semaine. Dans la région de Québec, après un processus d'appel d'offres, c'est l'organisme *Option-travail/Carrefour jeunesse emploi* qui a obtenu ce mandat. Le Ministère fournit le contenu de la séance et le financement se fait en fonction du nombre de participants. Cette restructuration des services n'en était alors qu'à ses débuts.

En 2011, un autre organisme gouvernemental, Emploi-Québec, décide d'offrir un programme de suivi de recherche d'emploi destiné aux personnes immigrantes. Il ne s'agissait pas d'obliger le nouvel arrivant à occuper un emploi, mais plutôt de s'enquérir de sa situation sur le plan professionnel, puis de lui proposer au besoin des ressources et de l'information. On observe un arrimage entre deux organes du gouvernement en vue de favoriser l'intégration professionnelle des personnes immigrantes, dont l'un est davantage lié au monde de l'économie et dispose d'un financement important, Emploi-Québec.

En 2012, le ministère de l'Immigration du Québec se retire de toute prestation directe de services auprès des nouveaux arrivants francophones :

- Il externalise la séance de premières démarches d'installation. À Québec, le processus d'appel d'offres est remporté par un organisme communautaire, le *Centre multiethnique*, spécialisé dans l'accueil de réfugiés. Le contenu de la formation est fourni par le Ministère et le financement se fait selon le même principe – selon le nombre de personnes présentes.
- Une nouvelle séance externalisée d'une semaine est offerte sur l'intégration en milieu de travail, au titre passablement directif : « Objectif intégration ». À Québec, le mandat est obtenu par *Option-travail/Carrefour Jeunesse emploi*, situé à un endroit différent du *Centre multiethnique* – ce qui occasionne des déplacements pour les personnes immigrantes nouvellement arrivées. De même, c'est le Ministère qui fournit le contenu de la formation et le financement varie selon le nombre de personnes présentes. La séance se termine avec une sorte de séance « buffet », où plusieurs organismes d'aide à l'emploi viennent présenter leur offre de services. Certains organismes y offrent un programme spécifiquement pour les personnes immigrantes – par exemple, les ingénieurs, les professionnels des technologies de l'information. D'autres y présentent des services destinés à l'ensemble de la population, incluant les personnes immigrantes.

- Il n'y a plus formellement de séance d'information sur le Québec. Ce retrait traduit le rôle de plus en plus important que joue Internet pour obtenir de l'information. D'ailleurs, ces connaissances sont censées avoir été évaluées avant l'émigration.

Donc, depuis une dizaine d'années, on assiste en matière d'accueil des personnes immigrantes à une reconfiguration des services. Les frontières d'intervention du Ministère ont été déplacées de manière déterminante. Elles se sont arc-boutées avec un autre organisme gouvernemental aux poches réputées plus profondes et aux visées d'intervention différentes, Emploi-Québec. Plusieurs partenaires interviennent désormais en son nom. Le Ministère n'a donc plus aucun représentant à son emploi intervenant directement auprès des nouveaux arrivants.

Le facteur technologique est certes à prendre en compte : Internet permet aux demandeurs de préparer leur projet d'immigration. Il devient donc moins nécessaire d'offrir des séances d'information selon une formule unique.

### **Une reconfiguration des services qui suscite des questions**

Néanmoins, cette reconfiguration des frontières organisationnelles soulève trois séries de questions fondamentales. La première peut se formuler comme suit : quel sens prend cette nouvelle formule d'accueil chez les nouveaux arrivants? Quelle est la légitimité des services aux yeux des personnes immigrantes? Prenons le cas d'un Européen francophone qui vient de s'installer à Québec : jusqu'à quel point se sentira-t-il concerné par une invitation à se présenter au *Centre multiethnique*? La réception à cette invitation pourrait se révéler différente comparativement à une convocation officielle à se présenter à un bureau du gouvernement du Québec.

La deuxième série de questions permet de revenir aux recherches faites sur la nouvelle gestion publique : comment la gestion des ressources humaines exercée dans ces organisations influence-t-elle sur la prestation de services? Dans les organismes communautaires, il arrive que ce soit des personnes employées à forfait qui offrent ces séances d'accueil. Une sélection peu soucieuse de la part de certains organismes mandataires mène parfois à retenir à cette fin des immigrants récents n'ayant pas une maîtrise complète du français. Comment la formation résultant de cette décision peut-elle être interprétée par les nouveaux arrivants? Il s'agit bien de choisir un représentant de la société d'accueil, chargé de souhaiter la bienvenue en son nom et d'offrir une information de qualité à des personnes qui aspirent à refaire leur vie au Québec. De plus, comment se comparent les conditions de travail des dispensateurs de formation, avant et après la réorganisation (en ce qui concerne la rémunération, les possibilités de mettre à jour rapidement ses connaissances, d'évaluer la qualité du travail, etc.)? Si des recherches sur l'ensemble de la fonction publique québécoise nous disent que les conditions de travail des

fonctionnaires sont difficiles à la suite de nombreuses initiatives de réorganisations, il y a de forts risques que, dans les organismes mandataires, financés au nombre de personnes desservies, la réalité rime avec précarité.

Enfin, la troisième série de questions amène à réfléchir sur le plan organisationnel : comment reconfigurer des frontières qui ont bougé non plus seulement à l'intérieur au gouvernement du Québec, mais qui s'étendent à tout un réseau d'intervenants ayant pour mission d'offrir une prestation de services qui se veut coordonnée? Plus concrètement, qui fait les frais de la coordination de cette nouvelle prestation et de la restructuration de la prestation de services? L'exemple d'un regroupement visant à concerter les organisations actives en matière d'immigration dans une région du Québec vient illustrer cette nouvelle donne.

### **La Table de concertation**

En 2007, la création de la Table régionale de concertation en immigration de la Capitale-Nationale (région de Québec), répondait à un constat clair : les organismes prestataires de services aux personnes immigrantes travaillaient « en silo », de manière isolée, et se faisaient par le fait même compétition. La Table de concertation est donc mise sur pied sous l'impulsion de quelques-uns de ces organismes et avec le soutien de la Conférence régionale des élus (organisme de développement régional gouverné par les maires et préfets de la région). Les buts étaient de maximiser les ressources allouées en immigration et de tendre vers une offre intégrée, soit un continuum de services régional, dans lequel idéalement, chaque organisme aurait sa place.

Une première entente financière est donc conclue avec des ministères et organismes publics<sup>11</sup>. Lors de cette première phase, le financement est accordé de manière à favoriser la collaboration : plus un projet a de collaborateurs, plus le pourcentage du projet financé augmente. Cette première étape, menée sur trois ans, a permis de favoriser la communication et la mise en place d'initiatives conjointes.

Déjà, à l'amorce de la deuxième étape, le niveau d'engagement des membres de la Table de concertation est très important, tant dans le taux de participation aux activités que dans la participation aux divers projets et comités. En outre, plusieurs secteurs sont représentés, comme l'employabilité, la santé et l'éducation. La deuxième entente financière, conclue de 2010 à 2012, n'a cette fois qu'une année de mise en œuvre. Il faut donc rapidement mettre en place des initiatives de collaboration qui répondent à des besoins identifiés par l'ensemble des

---

<sup>11</sup> Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Ville de Québec, Conseil régional des partenaires du marché du travail, Forum jeunesse et CRÉ.

acteurs. Ce sont des journées de travail collaboratif qui permettent de cibler ces enjeux et cinq grands projets collectifs voient le jour. Plusieurs organismes collaborent sur la mise en place d'un même projet et un d'entre eux est coordonnateur. Les membres de la Table de concertation travaillent alors dans une optique de développement. Des exemples du travail réalisé : service d'aide à l'emploi pour les travailleurs temporaires, campagne régionale de sensibilisation à l'immigration, création d'un service d'agent de milieu interculturel, mise en valeur de l'entrepreneuriat immigrant.

Lors de la troisième étape, une entente financière est conclue pour 5 ans, soit de 2013 à 2018. Cette perspective réjouit les organismes du milieu qui souhaitent travailler sur plus qu'une seule année de déploiement de projets, afin de maximiser les efforts et les impacts. Lors d'une planification stratégique collective, sont alors déterminés quatre pôles d'intervention principaux sur lesquels les membres souhaitent travailler :

- La mobilisation et la concertation des acteurs de la Table
- La sensibilisation à l'immigration<sup>12</sup>
- L'attraction et la promotion de travailleurs immigrants qualifiés dans la région
- L'intégration sociale et économique des personnes immigrantes sur le territoire

La concertation est bien installée, la connaissance mutuelle des organismes et de leurs mandats augmente et les actions verront deux années de déploiement. La préoccupation pour la réalisation d'un continuum de services régional est grandissante chez le milieu et des journées de travail collaboratif y sont consacrées, ayant pour résultat la création d'un continuum en ligne. À noter ici que le ministère de l'Immigration est le principal ministère impliqué dans l'entente et qu'un conseiller en partenariat basé à la direction régionale du Ministère est attiré à participer à la concertation. Le financement, s'il vient de différents ministères, est donc consacré à la réalisation d'un ensemble de projets, sous l'égide d'une entente régionale, fruit de la concertation des membres de la Table.

Malgré tout cet exercice réalisé à l'échelle de la région de Québec, le 5 novembre 2014, le nouveau gouvernement libéral signe, avec les représentants des villes et municipalités, une nouvelle entente sur la gouvernance régionale. Cette nouvelle gouvernance prévoit l'abolition des Conférences régionales des élus et le transfert de leurs responsabilités aux municipalités régionales de comté (MRC). Au même moment, soit en novembre 2014, est annoncée la fermeture des directions régionales du ministère de l'Immigration.

---

<sup>12</sup> À titre d'illustration, on pense à l'initiative « Du monde à connaître », une campagne de sensibilisation qui vise à montrer le côté positif de l'immigration dans la région de Québec; voir le site <http://dumondeaconnaître.com> (consulté en octobre 2015).

Depuis quelques années déjà, les organismes participant à la Table étaient entrés dans une dynamique de gestion par projets – comparativement à une gestion par services. Face à l'annonce de l'abolition de l'instance ayant le mandat de la concertation régionale et au rapatriement des activités régionales du ministère de l'Immigration vers Montréal, la Table a décidé de poursuivre ses actions, pour le bien de la prestation de services aux personnes immigrantes. Mais l'enjeu du financement relié à une telle concertation reste entier. Comment rester collaborateurs, alors que la compétition s'exerce pour ainsi dire naturellement dans un contexte de ressources limitées?

De plus, un changement du paradigme de concertation vers un paradigme de co-développement s'opère. Il faut désormais justifier la pertinence économique de chacune des rencontres, celles-ci donnant lieu à des formations et des prises de décisions, plutôt qu'au simple partage d'information. L'aspect du développement s'en trouve aussi affecté. Comment développer dans un contexte de ressources limitées, alors que les besoins augmentent avec le nombre de PI, que les financements baissent et que les salaires des intervenants constituent des dépenses inadmissibles pour la plupart des financements? La question de la diversification des sources de financement revient encore ici. Certains organismes visent même les entreprises privées comme clientèle et source de financement, ce qui risque de détourner l'attention de catégories de personnes plus vulnérables, dont les réfugiés.

## **Conclusion**

Le soutien institutionnalisé aux immigrants a changé au cours des dernières décennies au Québec, ce qui n'est pas étranger aux changements relatifs aux catégories de personnes immigrantes accueillies durant cette période. Naguère responsable de tous les services rendus aux immigrants vulnérables et peu qualifiés, le ministère de l'Immigration est passé au fil du temps de seul occupant d'un vaste territoire à propriétaire cédant des parcelles à des groupes responsables de « clientèles » (c'est le terme courant, à connotation économique) plus segmentées. Les frontières étaient alors établies clairement, reflet de mandats formalisés par les fonctionnaires mêmes du Ministère. L'exemple de la Table de concertation régionale montre que cette organisation gouvernementale consent non seulement à l'abaissement des clôtures, mais à l'occupation commune des lieux, ses représentants en devenant pour ainsi dire des visiteurs.

Si ce délestage de responsabilités permet l'expression d'initiatives locales et pertinentes, voire faire surgir l'exaltation de l'autogestion dans un regroupement tissé serré, il importe de demeurer prudent devant l'enjeu émergent du flou généré par cette redéfinition de l'intervention de l'État en matière d'immigration. Ce dernier n'est plus prestataire de services.



Cette nouvelle absence ne ferait-elle pas se dresser une autre frontière à ne pas franchir, puisque menant à une désorientation, voire une désorganisation du réseau de soutien à l'immigration? Pourtant, ce ne sont pas les enjeux qui manquent pour inciter à orienter les efforts en matière d'intégration des personnes immigrantes : la maîtrise de la langue française et leur intégration au marché de l'emploi comptent parmi les plus importants. Quel rôle renouvelé jouera l'État pour y répondre?

### **Bibliographie**

Archambault, Ariane, et Jean-Claude Corbeil. 1982. *L'enseignement du français, langue seconde, aux adultes*. Bibliothèque virtuelle du Conseil supérieur de la langue française (consulté en juin 2015).

Bade, Klaus J., Pieter C. Emmer, Leo Lucassen et Jochen Oltmer. 2011. *Enzyklopädie Migration in Europa*, Anglais, Cambridge University Press.

CCE (Commission de la culture et de l'éducation du Québec). 2013. *Historique des COFI et offre de service actuelle en francisation*. CCE-022.

Cournède, B., A. Goujard et Á. Pina. 2013. How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation? A Proposed Methodology for Instrument Choice with an Illustrative Application to OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1088, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k407lwvzkkh-en> (consulté en septembre 2015).

HIRESPUBLIC. 2011. *Impact des restructurations sur la santé des travailleurs du secteur public et rôle du dialogue social, rapport final*. Projet financé par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne. [http://www.astrees.org/fic\\_bdd/article\\_pdf\\_fichier/1330003686\\_HIRESPUBLIC\\_rapport\\_final.pdf](http://www.astrees.org/fic_bdd/article_pdf_fichier/1330003686_HIRESPUBLIC_rapport_final.pdf) (consulté en septembre 2015).