

La planification des niveaux d'immigration : Équilibrer les priorités pour réaliser les objectifs du Canada en matière d'immigration

Introduction : l'immigration vers le Canada

L'immigration, si présente dans toute l'histoire du Canada, continue de jouer un rôle dans l'édification de notre pays. De la Confédération jusqu'à l'époque récente des transformations mondiales, de bons travailleurs de partout dans le monde sont arrivés au Canada avec leurs compétences et leurs talents d'entrepreneurs pour y rejoindre des membres de leur famille ou y chercher sécurité et stabilité. Collectivement, ils ont contribué au développement de l'économie, de la société et de la culture canadiennes. De fait, le Canada est depuis longtemps une destination de choix pour les immigrants. Il affiche un taux d'immigration permanente par habitant parmi les plus élevés au monde – de 0,8 % plus ou moins ces dernières années – et a accueilli 3,5 millions d'immigrants au cours des 15 dernières années. Le Canada fait aussi œuvre de chef de file en accordant aux immigrants toute la gamme des droits et responsabilités que confère la citoyenneté. En effet, 80 % en moyenne des résidents permanents acquièrent la citoyenneté canadienne dans les quatre années suivant leur arrivée au pays.

Le plan d'immigration : réaliser et équilibrer les objectifs

Le système d'immigration actuel doit gérer des objectifs multiples. L'immigration aide à la fois à répondre aux besoins du marché du travail d'aujourd'hui et à constituer la main-d'œuvre qualifiée de demain. Elle aide à réunir les familles, à bâtir de solides collectivités et à soutenir le maintien ou la croissance de la population. Dans la fière tradition canadienne, le système d'immigration appuie les efforts humanitaires mondiaux en assurant le rétablissement de réfugiés et en prêtant assistance aux demandeurs d'asile. Le système d'immigration préserve aussi la santé et la sécurité des Canadiens, une responsabilité que se partagent Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et d'autres organismes de sécurité comme l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

Le plan d'immigration annuel doit équilibrer les objectifs du programme d'immigration en respectant les contraintes opérationnelles qui limitent le nombre des admissions possibles chaque année. Ce plan indique le nombre de personnes que le Canada s'attend à accueillir au cours de l'année à venir. Il doit être déposé au Parlement au plus tard le 1^{er} novembre chaque année, conformément à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR)¹. Le plan d'immigration précise les fourchettes d'immigration dans chacune des trois catégories d'immigration permanente (immigration économique, regroupement familial et personnes protégées) et dans leurs sous-catégories. Il y a aussi une catégorie « Autres », moins populeuse. Voir le plan d'immigration pour 2009 à l'annexe A et les nombres de résidents permanents admis ces dernières années à l'annexe B.

¹ Même si le système canadien de gestion des migrations repose sur deux volets distincts, à savoir les résidents permanents (ceux qui s'établissent au Canada et peuvent éventuellement acquérir la citoyenneté canadienne) et les résidents temporaires (ceux qui viennent ici pour une période limitée, en qualité de visiteurs, de travailleurs ou d'étudiants), le plan d'immigration prévoit uniquement le nombre des résidents permanents qui seront admis.

Étant donné que l'immigration est un champ de compétence partagé, il est essentiel que le gouvernement du Canada et les provinces et territoires collaborent efficacement pour bien gérer le programme d'immigration. Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont les principaux partenaires de CIC, et l'objectif commun consiste à offrir des programmes d'immigration qui répondent aux besoins uniques de chaque province et territoire pour ce qui est des aspects économique et social et du marché du travail. En pratique, dans le domaine de l'immigration, c'est le gouvernement fédéral qui dirige l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes, sauf au Québec. L'*Accord Canada-Québec* (1991) a donné au Québec l'entière responsabilité de fixer le nombre des immigrants à admettre dans cette province et de sélectionner les étrangers qui vont s'y établir. Par ailleurs, dans le cadre du Programme des candidats des provinces, les gouvernements provinciaux désignent des étrangers qui s'établiront chez eux en permanence. Toutefois, le gouvernement fédéral demeure responsable du traitement de toutes les demandes découlant des activités de sélection du Québec et des désignations provinciales, tout comme il lui incombe d'établir le plan d'immigration national.

Objectifs des consultations sur le plan d'immigration

Ces consultations visent à :

- donner un aperçu de la planification des niveaux d'immigration;
- obtenir les opinions de divers groupes sur les niveaux d'immigration, notamment les employeurs, les syndicats, les fournisseurs de services d'établissement et d'autres intervenants clés;
- parfaire les connaissances de CIC sur la situation socioéconomique et le marché du travail à l'échelon local, de manière à faciliter la planification des niveaux d'immigration.

Contexte actuel : composition du mouvement d'immigration vers le Canada

Catégorie de l'immigration économique

Cette catégorie comprend les personnes sélectionnées dans les groupes suivants ainsi que les membres de leur proche famille :

- les travailleurs qualifiés, à savoir les travailleurs qualifiés (fédéral) ou TQF et ceux sélectionnés par le Québec;
- les candidats des provinces ou territoires (dans le cadre du Programme des candidats des provinces ou PCP);
- les participants à la catégorie de l'expérience canadienne ou CEC;
- les aides familiaux résidents;
- les gens d'affaires immigrants, qu'ils soient sélectionnés par le gouvernement fédéral ou par le Québec.

Pour la sélection des travailleurs qualifiés, la LIPR insiste sur les facteurs suivants : les études, l'expérience de travail, la compétence en français et/ou en anglais, l'âge, l'exercice d'un emploi réservé et la capacité d'adaptation, autant d'attributs qui donnent une idée de leur capacité de faire face aux revirements économiques. Les changements annoncés à la LIPR en juin 2008 donnent au gouvernement l'autorité de ne traiter que les demandes de TQF qui permettent de soulager directement les pressions exercées sur le marché du travail au pays. Depuis que la

première série d'instructions a été mise en œuvre, en novembre 2008, des progrès considérables ont été faits pour réduire l'arriéré de demandes et veiller à ce que le programme d'immigration réponde aux exigences du marché du travail. Par exemple, l'arriéré de demandes de TQF a été réduit de plus de 40 % et, dans de nombreux cas, les décisions concernant les demandes de TQF sont maintenant rendues en moins d'un an.

Les gens d'affaires immigrants² sont choisis en fonction de leur capacité de créer de l'emploi pour eux-mêmes et d'autres résidents du Canada, et de stimuler l'activité économique. Grâce au PCP, les gouvernements provinciaux et territoriaux désignent des immigrants qui sauront répondre aux besoins économiques locaux. La CEC, en donnant à certains travailleurs étrangers temporaires qualifiés et à des étudiants étrangers munis de diplômes et d'une expérience de travail acquis au Canada la possibilité de demander la résidence permanente sans devoir quitter le Canada pour ce faire. Le Programme des aides familiaux résidents permet aux Canadiens d'engager à domicile un travailleur étranger ayant les qualifications requises pour prendre soin des enfants, des personnes âgées ou malades, ou encore des personnes handicapées. Au bout de deux ans, ces aides familiaux ont le droit de demander la résidence permanente.

Catégorie du regroupement familial

Cette catégorie comprend deux groupes principaux : (1) les époux, les conjoints de fait, les partenaires conjugaux et les enfants à charge; (2) les parents et les grands-parents. Les citoyens canadiens et les résidents permanents âgés de 18 ans ou plus peuvent parrainer un membre de leur proche famille pour qu'il immigrer au Canada. Les répondants doivent subvenir aux besoins essentiels de ces personnes et veiller à ce qu'elles ne deviennent pas des prestataires du système canadien d'aide sociale.

Catégorie des personnes protégées

Chaque année, le Canada protège des milliers de demandeurs d'asile grâce à son système d'octroi de l'asile, destiné aux demandeurs au pays, et à ses programmes de rétablissement de réfugiés sélectionnés à l'étranger. Les réfugiés sélectionnés à l'étranger se divisent en deux groupes : les réfugiés pris en charge par le gouvernement et les réfugiés parrainés par le secteur privé. Le Canada peut aussi offrir sa protection à des personnes qui se trouvent déjà au Canada, lorsque le renvoi dans leur pays de nationalité ou le pays où elles résidaient habituellement les exposerait au risque d'être torturées, tuées ou de subir des peines ou des traitements cruels et inusités.

Catégorie « Autres » (circonstances d'ordre humanitaire et intérêt public)

Exceptionnellement, la LIPR autorise CIC à accorder la résidence permanente à des personnes et des familles qui n'appartiennent à aucune des catégories précitées, lorsque des circonstances d'ordre humanitaire ou l'intérêt public le justifient. Ces dispositions discrétionnaires donnent la latitude nécessaire pour approuver les cas méritoires non prévus dans la Loi. Cette catégorie « Autres » vise aussi un nombre restreint de titulaires de permis ministériels.

² Un arrêt temporaire de la réception des demandes présentées dans le cadre du Programme d'immigration des investisseurs est en vigueur jusqu'à la mise en œuvre des changements proposés à la réglementation modifiant les définitions d'« investisseur » et d'« investissement » s'appliquant aux gens d'affaires immigrants.

Planification des niveaux : points à considérer

Lorsqu'il planifie le nombre total de personnes à admettre en qualité de résidents permanents, CIC veille non seulement à équilibrer les objectifs en matière d'immigration mais aussi à prendre en compte plusieurs autres facteurs, notamment :

- les priorités et engagements du gouvernement du Canada;
- les renseignements demandés à l'occasion de consultations auprès des provinces et territoires et des intervenants;
- la situation économique actuelle et future, de même que les besoins du marché du travail;
- la capacité de l'économie et des collectivités d'accueillir de nouveaux arrivants.

Priorités et engagements du gouvernement du Canada

Le plan d'immigration doit appuyer le plus possible l'engagement pris par le gouvernement du Canada d'offrir un système d'immigration fondé, de façon équilibrée, sur les trois piliers du programme d'immigration, à savoir : contribuer à la prospérité économique du Canada, regrouper les familles, et maintenir les traditions et obligations humanitaires du Canada. En outre, le plan d'immigration doit soutenir la réalisation de divers autres engagements et priorités, dont ceux qui suivent :

- Faire davantage pour combler les pénuries de compétences immédiates et touchant certaines régions, au moyen des instructions ministérielles et de la CEC, et en répondant aux besoins des PCP en croissance;
- Réduire, surtout dans la catégorie des TQF, l'important arriéré de demandes, qui a provoqué de longs délais d'attente pour les demandeurs désireux de prendre un nouveau départ au Canada;
- Offrir un traitement accéléré aux proches parents; et
- Respecter les engagements législatifs en vertu desquels le Canada s'est engagé à réinstaller 2500 réfugiés étrangers de plus, ce qui fera passer le nombre de réfugiés réétablis à 14 500 par année.

Consultations auprès des partenaires provinciaux et territoriaux et des intervenants

Les plans d'immigration témoignent des renseignements reçus des gouvernements provinciaux et de ceux demandés aux intervenants clés de partout au Canada. Ces renseignements englobent les prévisions provinciales et territoriales concernant les candidats des provinces et, dans le cas du Québec, concernant les travailleurs qualifiés sélectionnés par le Québec et les gens d'affaires immigrants. Par exemple, en juin 2010, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'immigration ont discuté de l'importance de la planification des niveaux d'immigration à long terme afin que l'immigration réponde mieux aux besoins économiques et régionaux.

Situation économique et besoins du marché du travail

CIC tient compte de la situation actuelle et prévue en matière économique et sur le marché du travail au moment de planifier le nombre des admissions. Il importe de considérer à la fois les besoins à long terme et les besoins à court terme du marché du travail. À l'instar d'autres pays à la population vieillissante, le Canada doit relever d'immenses défis démographiques, tels que le

ralentissement de la croissance de la population active. Même si l'immigration ne peut à elle seule régler ce problème, elle continuera d'aider à constituer la main-d'œuvre de demain. Vu les nouvelles instructions ministérielles et la liste des professions soumises à des pressions, les renseignements fournis par les provinces et les territoires à propos des pénuries de compétences et de la situation économique revêtent une importance particulière aujourd'hui.

Pour faire face à la récession récente et à la montée des taux de chômage, certains pays comme l'Australie ont abaissé les niveaux d'immigration prévus. Le gouvernement du Canada a fait savoir que, bien qu'il n'envisage pas pour le moment de réduire ses niveaux, il devra surveiller les tendances économiques et faire des rajustements, au besoin.

En ce qui concerne l'avenir, l'immigration contribuera à la croissance économique du Canada au cours des vingt prochaines années. Selon les prévisions concernant la population publiées par Statistique Canada en mai 2010, la population du Canada atteindra 43,8 millions d'habitants d'ici 2036 (selon le scénario de croissance moyenne), par rapport à 33,7 millions en 2009. Le scénario de croissance moyenne tient compte d'un taux d'immigration de 7,5 par 1000 habitants (ou 0,75 % de la population) – le taux d'immigration actuel. Selon ce scénario, on estime que le Canada accueillerait environ 333 600 immigrants par année en 2036, par rapport à 252 300 en 2010³.

Capacité d'accueillir de nouveaux arrivants

Mettant à contribution un éventail de programmes et des fonds importants aux fins de l'établissement et de l'intégration, le gouvernement du Canada collabore étroitement avec les provinces et les territoires pour s'assurer que les nouveaux arrivants ont accès à l'aide dont ils ont besoin pour se tailler une place dans les collectivités canadiennes. Puisque le relèvement des niveaux s'accompagne de coûts en aval pour les programmes d'établissement, la capacité d'accueillir des immigrants doit faire partie des facteurs essentiels de la planification des niveaux d'immigration.

Capacité de traiter les demandes

CIC s'efforce de traiter les demandes au moment opportun. Toutefois, comme il reçoit chaque année plus de demandes qu'il ne peut en traiter, et ce depuis déjà longtemps, CIC est actuellement aux prises avec d'importants arriérés de demandes dans nombre de catégories, ce qui a pour effet d'allonger les délais d'attente des demandeurs.

En dépit des progrès réalisés au cours des 18 derniers mois dans la réduction de l'arriéré de demandes et l'amélioration des délais de traitement des demandes de TQF, le nombre de demandes dépasse encore une fois le niveau de ce qui peut être traité dans les délais. Par conséquent, le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme a formulé de nouvelles instructions le 26 juin 2010 afin de faire concorder davantage le nombre de demandeurs, les besoins du marché du travail du Canada et notre capacité de traiter les demandes. Les demandeurs de la catégorie des TQF doivent maintenant avoir reçu une offre

³ Statistique Canada. *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires*, 18 juin 2010.

d'emploi ou avoir de l'expérience dans l'une des 29 professions⁴ identifiées au moyen d'une analyse des renseignements à jour sur le marché du travail et de consultations auprès des provinces, des territoires, des partenaires et du public. Dans le cas des individus présentant une demande en vertu de la liste des professions admissibles, le gouvernement limitera le nombre de demandes pouvant être examinées à 20 000 par année afin de mieux gérer le nombre de demandes par rapport à la demande de main d'œuvre. De cette limite de 20 000 demandes, au plus 1000 demandes seront acceptées par profession. En outre, les instructions exigent que tous les demandeurs de la catégorie des TQF et de l'expérience canadienne joignent à leur demande les résultats d'un test d'évaluation linguistique indépendant réalisé par un organisme désigné avant que leur demande ne puisse être examinée.

Le Canada ne représente pas seulement une destination attrayante pour ceux et celles qui font une demande de résidence permanente. Les dernières années ont vu croître le nombre des personnes qui souhaitent venir au Canada pour y travailler temporairement, y étudier ou faire du tourisme. Le temps est souvent un facteur primordial dans les demandes présentées à ces fins et, étant donné les volumes croissants, ces demandes ont une grande incidence sur les activités de nos missions de par le monde.

Conclusion

La planification annuelle des niveaux d'immigration est un exercice essentiel pour équilibrer les multiples objectifs du programme d'immigration et pour réaliser les priorités et les engagements du gouvernement au fur et à mesure qu'ils voient le jour. Le gouvernement du Canada reconnaît que, pour que l'immigration continue de répondre aux besoins du pays, il faut absolument recevoir des renseignements des partenaires provinciaux et territoriaux, ainsi que des intervenants en immigration de partout au pays. Nous vous invitons donc à remplir notre questionnaire en ligne sur les niveaux d'immigration et attendons avec impatience de recevoir vos idées.

⁴ La liste des 29 professions peut être consultée à l'adresse
<http://www.cic.gc.ca/francais/immigrer/qualifie/demande-qui-instructions.asp>

Annexe A : Plan d'immigration pour 2010

Catégorie de résidents permanents	Fourchette inférieure	Fourchette supérieure
Travailleurs qualifiés (fédéral)	66 900	68 300
Travailleurs qualifiés (Québec)	32 800*	33 900*
Gens d'affaires (Québec)	1 900	2 100
Gens d'affaires (fédéral)	9 100	10 400
Aides familiaux résidents	10 000	11 500
Candidats des provinces et territoires	37 000	40 000
Catégorie de l'expérience canadienne	3 000	5 000
Total – immigration économique	127 900	137 300
Époux, conjoints de fait, partenaires conjugaux et enfants	42 000	45 000
Parents et grands-parents	15 000	18 000
Total – regroupement familial	57 000	63 000
Réfugiés pris en charge par le gouvernement	7 300	8 000
Réfugiés parrainés par le secteur privé	3 300	6 000
Personnes protégées au Canada et personnes à charge à l'étranger	9 000	12 000
Total – réfugiés	19 600	26 000
Circonstances d'ordre humanitaire et intérêt public	7 000	9 000
Titulaires de permis	100	200
Total – autres	7 100	9 200
Total	240 000	265 000

Annexe B : Canada – Résidents permanents par catégorie d'immigrants, 2005-2009

CATÉGORIE D'IMMIGRANTS	2005	2006	2007	2008	2009
Travailleurs qualifiés (fédéral) - demandeurs principaux	39 936	31 755	27 715	29 408	24 315
Travailleurs qualifiés (fédéral) - conjoints et personnes à charge	66 163	50 560	44 591	47 560	40 296
Total - Travailleurs qualifiés (fédéral)	106 099	82 315	72 306	76 968	64 611
Travailleurs qualifiés (Québec) - demandeurs principaux	12 333	12 406	13 536	13 952	16 420
Travailleurs qualifiés (Québec) - conjoints et personnes à charge	11 806	11 223	12 010	12 814	14 931
Total - Travailleurs qualifiés (Québec)	24 139	23 629	25 546	26 766	31 351
Gens d'affaires immigrants (fédéral et Québec) - demandeurs principaux	3 643	3 341	2 809	3 442	3 423
Gens d'affaires immigrants (fédéral et Québec) - conjoints et personnes à charge	9 832	8 735	7 372	8 966	8 736
Total - Gens d'affaires immigrants (fédéral et Québec)⁵	13 475	12 076	10 181	12 408	12 159
Aides familiaux - demandeurs principaux	3 063	3 547	3 433	6 157	6 273
Aides familiaux - conjoints et personnes à charge	1 489	3 348	2 684	4 354	6 181
Total – Aides familiaux	4 552	6 895	6 117	10 511	12 454
Candidats des provinces et des territoires - demandeurs principaux	2 643	4 672	6 329	8 343	11 801
Candidats des provinces et des territoires - conjoints et personnes à charge	5 404	8 664	10 765	14 075	18 577
Total - Candidat des provinces et des territoires	8 047	13 336	17 094	22 418	30 378
Catégorie de l'expérience canadienne - demandeurs principaux	0	0	0	0	1 775
Catégorie de l'expérience canadienne - conjoints et personnes à charge	0	0	0	0	770
Total - Catégorie de l'expérience canadienne⁶	0	0	0	0	2 545
TOTAL - IMMIGRANTS ÉCONOMIQUES	156 312	138 251	131 244	149 071	153 498
Époux, conjoints, partenaires conjugaux, enfants et autres	50 889	50 510	50 429	48 978	48 021
Parents et grands-parents	12 475	20 005	15 813	16 599	17 179
TOTAL - REGROUPEMENT FAMILIAL	63 364	70 515	66 242	65 577	65 200
Réfugiés parrainés par le gouvernement	7 424	7 326	7 573	7 295	7 425
Réfugiés parrainés par le secteur privé	2 976	3 337	3 588	3 512	5 036
Personnes protégées au Canada	19 935	15 884	11 696	6 994	7 204
Personnes à charge à l'étranger de personnes protégées au Canada	5 441	5 952	5 098	4 059	3 181
TOTAL - PERSONNES PROTÉGÉES	35 776	32 499	27 955	21 860	22 846
Cas comportant des considérations humanitaires et d'intérêt public	6 644	10 216	11 190	10 622	10 522
Titulaires d'un permis de séjour temporaire	123	136	107	113	106
Autres ⁷	20	23	15	2	6

⁵ Les gens d'affaires immigrants comprennent les entrepreneurs, les investisseurs et les travailleurs autonomes.

⁶ La Catégorie de l'expérience canadienne a été lancée en septembre 2008 et les premiers immigrants au titre de cette catégorie ont été admis au début de 2009.

⁷ La catégorie Autres comprend les retraités, les IMRED, les DNRSRC et les cas non précisés.

TOTAL - AUTRES IMMIGRANTS	6 787	10 375	11 312	10 737	10 634
Total - Catégorie non déclarée	2	2	1	2	1
TOTAL - RÉSIDENTS PERMANENTS	262 241	251 642	236 754	247 247	252 179

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, RDM, *Faits et chiffres* 2009

Pour obtenir de l'information détaillée sur les concepts et les termes utilisés dans le tableau ci-dessus, veuillez consulter le glossaire de la publication *Faits et chiffres* de CIC à l'adresse suivante : <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/faits2008/glossaire.asp>.