AU-DELÀ DU GOUVERNEMENT PAR SURPRISE : LA GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR DE L'IMMIGRATION

Keith Banting est titulaire de la chaire Stauffer-Dunning à la School of Policy Studies de l'Université Queen's. Ses recherches portent sur les politiques sociales, y compris, plus récemment, les liens entre la diversité ethnique, le multiculturalisme et la solidarité sociale. Il est l'auteur et l'éditeur d'une vingtaine de livres et de nombreux articles et chapitres de livres. Ses publications ont été traduites en sept langues. Dr Banting est un membre de l'Ordre du Canada et membre de la Société royale du Canada.

Au cours des dernières années, nos politiques en matière d'immigration ont été transformées par un processus de gouvernance que l'on pourrait décrire comme procédant par surprise. Une rafale ahurissante de décisions ont été prises par un processus fermé et étroitement contrôlé qui a réaménagé les programmes d'immigration et d'établissement sans allouer de place à la tenue de consultations publiques, aux contrôles parlementaires ou à des débats publics éclairés. Le gouvernement par surprise est très efficace pour garder ses critiques hors d'équilibre. Mais cette façon de procéder engendre aussi d'importantes difficultés. Elle augmente le niveau d'incertitude et réduit la prévisibilité pour tous les individus impliqués, elle peut éroder la confiance des citoyens envers leur gouvernement et elle affaiblit les mécanismes de reddition de comptes sur laquelle notre conception de la démocratie repose. Il est temps que le gouvernement par surprise prenne sa retraite.

L'élection du nouveau gouvernement fédéral est un moment idéal pour réfléchir sur la gouvernance dans le secteur de l'immigration et de l'établissement. Notre processus politique au cours des dix dernières années a soulevé de troublantes questions et nous espérons que les leçons de notre récent passé peuvent nous servir de repères pour un avenir différent. Afin de mener une évaluation, nous devons considérer le secteur de l'immigration dans le contexte de l'ensemble du système de la gouvernance démocratique au Canada et prêter une attention particulière aux mécanismes de reddition de comptes, aux dynamiques de nos méthodes de contrôle (« freins et contrepoids ») et à la force des liens entre les intervenants du secteur.

Il est utile de commencer par décrire brièvement deux conceptions différentes de la gouvernance démocratique, en notant les points forts et les points faibles de chaque conception, puis en utilisant ces deux conceptions afin d'analyser le processus politique dans le secteur de l'immigration et de l'établissement au cours des dernières années. Je vais appeler ces deux conceptions : la « démocratie consensuelle » et la « démocratie majoritaire ».

Le postulat central de la démocratie consensuelle est que l'exercice d'un pouvoir gouvernemental incontrôlé représente un danger. Selon ce modèle, le système démocratique a besoin d'institutions politiques qui limitent le potentiel d'abus en créant un système de freins et de contrepoids et en incorporant les divers intérêts économiques et sociaux dans le processus d'élaboration des politiques. Dans la pratique, implanter un système de freins et de contrepoids inhérents à ce modèle nécessite habituellement un compromis entre les partis politiques avant que de nouvelles politiques peuvent être mises en œuvre. L'exemple classique est évidemment les États-Unis, avec leur système complexe de pouvoir divisé. Mais le système allemand, par exemple, arrive à établir des contraintes similaires à travers un système électoral proportionnel qui mène à des gouvernements de coalition qui doivent arriver à des compromis à l'interne, en plus de leurs deux chambres parlementaires nationales puissantes et la gouvernance multiniveaux inhérente à l'UE.

La caractéristique fondamentale de la démocratie majoritaire est que le pouvoir politique se retrouve concentré entre les mains d'un gouvernement qui — dans le cas prototypique — est formé par un parti politique détenant la majorité des sièges à l'Assemblée législative. Dans ce modèle, les gouvernements font face à moins de contraintes lors de l'exercice de leur pouvoir. L'aspect critique de la responsabilité revient à l'Assemblée nationale et à l'électorat. La clé de la légitimité démocratique du modèle ne se trouve pas nécessairement dans la recherche d'un consensus, mais dans la transparence et l'ouverture du gouvernement et des consultations et dans la tenue de débats publics vigoureux, afin d'assurer que les électeurs soient informés la prochaine fois qu'ils vont voter.

Les forces et les faiblesses de ces deux systèmes sont les revers l'un de l'autre. La démocratie par consensus garantit un plus grand soutien social envers les nouvelles initiatives. L'inconvénient est que l'atteinte d'un consensus peut ralentir le processus. En revanche, la démocratie majoritaire est davantage axée sur l'action et permet à un gouvernement d'agir à partir d'un soutien public plus restreint. Les détracteurs de la démocratie consensuelle s'inquiètent du potentiel de paralysie. Les détracteurs du système majoritaire s'inquiètent des abus du pouvoir et se plaignent de dictature élue.

Par sa nature même, le Canada a toujours été plus proche du modèle de démocratie majoritaire. Le plus souvent, notre système électoral fait en sorte qu'un parti acquiert une majorité de sièges au Parlement sans avoir obtenu une majorité des votes auprès des électeurs. L'ancien gouvernement conservateur et le gouvernement libéral nouvellement élu ont tous deux obtenu une majorité de sièges dans la Chambre des communes avec l'appui de moins de 40 % des électeurs. De plus, par rapport à beaucoup d'autres pays démocratiques, notre système de contrôle par freins et contrepoids n'est pas aussi développé. Les tribunaux et la Charte des droits et libertés jouent évidemment un rôle important. À certains moments, l'interface entre le fédéral et le provincial a joué un important rôle de contrôle sur l'exercice du pouvoir à tous les deux niveaux de gouvernement, fonctionnant comme un mécanisme de consensus dans une organisation politique autrement majoritaire. Mais les compromis intergouvernementaux sont efficaces seulement lorsque les gouvernements veulent faire avancer des politiques qui exigent la coopération des deux niveaux. Lorsque cette volonté politique est absente, l'intergouvernementalisme ne s'enclenche pas, comme en témoigne son déclin sous l'ancien gouvernement conservateur.

Compte tenu des limites de notre système de contrôle institutionnel sur le pouvoir politique, ce qui qualifie notre système de gouvernance comme passablement démocratique est son processus ouvert et transparent, le fait qu'il permet une forte circulation de l'information avec le public, que le public peut faire valoir ses opinions avant que des décisions soient prises et que des débats informés et vigoureux sont tenus entre les médias, la société civile et le Parlement. Sans ces mesures, il serait difficile de prétendre que notre système est réellement démocratique.

À divers moments du passé, le secteur de l'immigration et de l'établissement a réussi passablement bien à répondre à ces attentes. Les propositions qui voulait amener des changements significatifs venaient accompagnés de documents de travail énonçant leurs nouvelles directions, des consultations publiques étaient organisées et donnaient aux parties intéressées l'occasion de présenter leurs points de vue et les décisions finales étaient adoptés par le passage de lois qui s'accompagnaient de débats parlementaires, d'audiences du comité et de l'attention des médias que de tels débats engendrent. De plus, les réglementations qui devaient être adoptées en vertu du passage d'une nouvelle loi faisaient souvent l'objet de consultations avant d'être formellement approuvées par le Cabinet. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés de 2002 a largement été adoptée de cette façon.

Cette façon de fonctionner a disparu durant le règne du récent gouvernement conservateur. Fait intéressant, le changement avait commencé dans le contexte d'un gouvernement minoritaire. Traditionnellement, les gouvernements minoritaires tendent davantage vers le consensus étant donné que les gouvernements doivent se trouver du soutien auprès d'un autre parti à la Chambre pour chaque projet de loi qu'ils veulent faire adopter. Mais le gouvernement conservateur avait choisi de fonctionner autrement. En 2008, le projet de loi budgétaire omnibus, qui englobait une multitude d'initiatives et qui a été adopté par un jeu de poker politique, avait accordé au ministre le pouvoir de modifier fondamentalement d'importants programmes d'immigration à travers l'émission d'« instructions ministérielles » aux agents d'immigration. L'autorité ministérielle a été élargie à nouveau en 2012. De plus, les possibilités de mener des consultations publiques ont diminué. Les consultations se produisaient en huis clos, sur invitation seulement et elles étaient étroitement définie et très ciblée. Les comités parlementaires ont également joué un rôle moins important dans l'élaboration de politiques, limitant les possibilités aux groupes publics qui n'ont pas d'intérêts privés de faire avancer leurs points de vue.

L'étendue des changements politiques menée par le biais d'instructions ministérielles a été stupéfiante. Après 2008, d'importantes composantes du système d'immigration, telles que la composante économique et le profil du regroupement familial, ont subi des transformations majeures, et sont passées à travers des changements qui auraient autrefois

nécessité de la législation. Par exemple, le programme des travailleurs étrangers temporaires a été maintes fois refait à travers des instructions ministérielles, passant par des cycles d'expansion et de restriction majeurs, le tout sans législation. Ceci est un exemple clair de ce qui peut mal tourner avec l'élaboration de politiques populistes. Certes, lorsque le programme est devenu un enjeu politique d'actualité en 2012, la controverse a très rapidement été diffusée par de nouvelles instructions ministérielles. Cependant, un processus de délibération plus ouvert aurait probablement évité les erreurs qui ont fait de cet enjeu un sujet controversé dans un premier lieu. Plus récemment, l'Entrée express a été complétée par instruction ministérielle. Au fil du temps, nous avons été témoin d'un changement radical dans la composante économique qui est passée d'une approche du capital humain qui était intégré dans la législation de 2002 à un modèle mixte dans lequel les employeurs ont un rôle beaucoup plus grand — le tout sans les débats parlementaires et publics que de telles lois génèrent.

Dans le secteur de l'établissement, d'importants changements ont également été menés sans consultation. La décision surprise de 2012 de recentraliser la prestation des services d'établissement au Manitoba et en Colombie-Britannique a été prise par une décision ministérielle, sans consultation préalable avec les gouvernements provinciaux concernés. Cette décision a complètement choqué les organismes chargés de la prestation de services d'établissement qui travaillent sur le terrain dans les deux provinces. Selon Naomi Alboim et Karen Cohl, des changements radicaux « ont été réalisés à travers un processus politique étroitement contrôlé qui n'a pas permis à un engagement et un débat réel de se produire » (Alboim et Kohl 2012). De toute évidence, leurs descriptions sont encore pertinentes.

Le gouvernement par surprise peut garder ses critiques dans un état de déséquilibre. Mais cette façon de prendre des décisions a un prix. Premièrement, cette méthode augmente le niveau d'incertitude et réduit la prévisibilité pour toutes les parties impliquées. Elle n'offre pas de bases solides permettant la planification, et cela peu importe que vous soyez une partie requérante, un organisme de prestation de services ou un gouvernement provincial. Deuxièmement, un tel processus fermé et imprévisible ne peut qu'éroder la confiance des individus envers leur gouvernement. Robert Putnam et certains autres chercheurs ont beaucoup écrit à propos des problèmes liés au maintien de la confiance interpersonnelle dans nos sociétés de plus en plus diversifiées. Cependant, des analyses plus récentes ont souligné l'importance de la confiance des citoyens envers leur gouvernement dans la gestion de la diversité. Les problèmes liés à la cohésion sociale et à la solidarité qui inquiètent beaucoup d'individus sont moins susceptibles de se développer dans les pays où les citoyens ont une très bonne confiance en leur gouvernement. Le gouvernement par surprise, les gouvernements imprévisibles, les gouvernements qui ne respectent pas leurs engagements en introduisant progressivement des changements, ne constituent pas une influence positive sur la confiance des citoyens envers leur gouvernement. Il suffit de demander aux étudiants internationaux des cycles supérieurs qui ont vu la catégorie de l'expérience canadienne se faire regrouper avec l'Entrée express sans préavis.

Troisièmement, et de façon plus importante, le gouvernement par surprise érode la vitalité de la démocratie. Le modèle majoritaire est une conception légitime de gouvernement démocratique. Et il n'y a rien de nouveau dans les diagnostics de la centralisation du pouvoir au sein du gouvernement canadien ; de telles évaluations ont été un refrain constant tout au long de ma carrière professionnelle. Mais ce qui confère au pouvoir concentré sa légitimité, la condition minimale qui qualifie ce modèle comme une forme de gouvernance démocratique, est la tenue de débats publics ouverts et transparents dans la société civile, dans les médias, dans la Chambre des communes et au cœur de ses comités. Un tel débat informé et vigoureux devient paralysé par un gouvernement qui agit dans l'ombre.

On pourrait faire valoir que le gouvernement fédéral faisait face à des problèmes sans précédent pour ce qui en est de son programme des travailleurs qualifiés, qu'une action décisive était nécessaire et que nous pouvons revenir à un modèle plus traditionnel à l'avenir. Mais le pouvoir crée une dépendance. Le danger est que les fonctionnaires s'habituent à cette façon de procéder et que le nouveau gouvernement libéral puisse également s'accoutumer à agir par instructions ministérielles. Après tout, les processus parlementaires sont difficiles à gérer, nécessitent tellement de temps et sont très imprévisibles.

Nous semblons être capables de bonne gestion dans d'autres domaines. Nous n'avons qu'à considérer les mesures législatives et les débats parlementaires intenses sur la citoyenneté, les réfugiés et la sécurité. Le Parlement ne doit pas être réduit à une plate-forme fonctionnant à partir de politiques de la division. Il est temps que nous arrivions à instaurer une meilleure qualité de la gouvernance démocratique dans le secteur de l'immigration et de l'établissement dans son ensemble. Il est temps que le gouvernement par surprise se retire.

UNE HISTOIRE DE CHIFFRES : LA VALEUR DES CONSULTATIONS ANNUELLES SUR LES NIVEAUX D'IMMIGRATION

Jack Jedwab est actuellement le président de l'Association d'études canadiennes et de l'Institut canadien des identités et des migrations. Il dirige l'AEC depuis 1998. Il a auparavant été le directeur général de la branche québécoise du Congrès juif canadien (1994-1998). Il est titulaire d'un doctorat en histoire canadienne de l'Université Concordia. Entre 1983 et 2008, il a enseigné au Département de sociologie et au Département de science politique de l'Université McGill et auprès de l'Institut pour l'étude du Canada de l'Université McGill. Il a également enseigné au département d'histoire à l'Universitié du Québec à Montréal. Il est également le président du Congrès national Metropolis sur l'immigration et l'intégration, et il est le fondateur et rédacteur en chef de la publication Diversité canadienne. Il collabore régulièrement avec la Gazette de Montréal et divers médias nationaux.

Les consultations annuelles ou pluriannuelles des niveaux d'immigration sont considérées comme étant une discussion essentielle pour déterminer le nombre d'immigrants arrivant au pays. Puisque le niveau d'immigration a très peu changé au cours des 20 dernières années, l'auteur doute que l'exercice concerne effectivement les chiffres. Il souligne aussi qu'en l'absence de variations des statistiques, les preuves qu'offrent occasionnellement des analystes sur les conséquences de telles variations aboutissent généralement à une discussion théorique. Enfin, compte tenu du manque relatif de connaissance du public du nombre d'immigrants qui arrivent au Canada, l'auteur recommande qu'on redouble d'efforts pour mieux informer le public de l'immigration.

Du début du XXe à aujourd'hui, la croissance démographique du Canada par l'immigration a joué un rôle énorme dans son émergence en tant que pays respecté pour ses réalisations économiques, sociales et culturelles. En effet, le Canada a la réputation d'être un pays d'immigrants, car un Canadien sur cinq est né à l'étranger, ce qui, après l'Australie, est le troisième au monde en matière des rapports de ce genre. La croissance naturelle et l'immigration internationale sont les catalyseurs de la croissance démographique du Canada (les estimations démographiques provinciales et territoriales sont aussi des éléments de la migration interprovinciale). Par exemple, pendant le deuxième trimestre de 2015, la croissance naturelle était de 33 000, presque la moitié du total pour la migration internationale, soit 64 000. Mis à part un baby-boom peu probable, l'immigration deviendra bientôt le seul moyen d'accroître la population du pays.

On considère que le niveau d'immigration annuel est un des plus importants éléments de la politique d'immigration d'un pays. Ce qui consiste en un niveau d'immigration approprié pour l'économie et la société canadienne fait l'objet d'un débat qui se poursuit. Toutefois, ce sont principalement les experts qui participent au débat, car la population élargie n'a pas vraiment pris part aux discussions sur les taux d'immigration. Puisque le niveau d'immigration annuel a peu varié au cours des 20 dernières années, il est difficile de déterminer avec certitude si le nombre d'immigrants a une incidence significative sur l'économie. Par conséquent, depuis les années 1990, il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives sur l'incidence des variations quelconques du nombre d'immigrants annuel sur l'économie. Alors, les conclusions tirées des observations d'une fluctuation du niveau d'immigrant ne peuvent être que théoriques. Il existe plusieurs études sur le