



De la rédaction du rapport de la vérificatrice générale sur la francisation et l'intégration des
personnes immigrantes au projet de loi 9 : impacts d'un audit de performance sur
l'administration publique et les organismes communautaires

Essai présenté par

Christian Jaouich
Stagiaire 2018-2019

Assemblée nationale du Québec
Juin 2019

Table des matières

Sommaire	v
Remerciements	vii
Remarques introductives.....	1
1. La vérificatrice générale : esquisse de définition d’une institution.....	2
1.1. <i>La vérificatrice générale du Québec : traductrice officielle des enjeux technocratiques de l’administration publique</i>	<i>2</i>
1.2. <i>Les pouvoirs de la vérificatrice générale</i>	<i>5</i>
1.3. <i>La méthode de travail pour rédiger les audits</i>	<i>7</i>
2. Synthèse des deux chapitres du rapport de la vérificatrice générale.....	10
2.1. <i>Francisation des personnes immigrantes.....</i>	<i>10</i>
2.2. <i>Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l’installation et à l’intégration.....</i>	<i>11</i>
3. Impact du rapport sur le MIDI et ses procédés administratifs	13
4. Impacts préliminaires du rapport et des réformes du MIDI sur les organismes communautaires à Montréal.....	18
5. Du rapport au projet de loi : la réception du rapport par le gouvernement	21
5.1. <i>L’enjeu de la coordination</i>	<i>26</i>
5.2. <i>La création du guichet unifié et la réforme des programmes</i>	<i>26</i>
5.3. <i>La mauvaise qualité des données ou comment quantifier un fait social.....</i>	<i>29</i>
Remarques conclusives.....	32
Annexe.....	34
Bibliographie	35

SOMMAIRE

À l'automne 2017, la vérificatrice générale a déposé un rapport dans lequel elle faisait le constat des importantes lacunes des programmes liés à la francisation et à l'intégration des personnes immigrantes au Québec. Sous la responsabilité du Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), ces programmes n'étaient plus adaptés aux réalités vécues par les personnes immigrantes ni à celles des organismes communautaires œuvrant dans ce milieu. À la suite de ses observations, la vérificatrice générale a formulé une série de recommandations qui furent adoptées par le MIDI. Les changements demandés étaient si importants qu'un projet de loi fut nécessaire pour venir combler les lacunes identifiées. Pour répondre aux recommandations, le gouvernement du Québec a déposé, le 7 février 2019, le projet de loi 9 intitulé *Loi visant à accroître la prospérité socio-économique du Québec et à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par une intégration réussie des personnes immigrantes*.

L'objectif de cet essai est de comprendre comment une fiche de projet rédigée par les fonctionnaires de la vérificatrice générale s'est transformée, en moins de deux ans, en projet de loi. Pour y arriver, cet essai propose d'abord une définition du rôle de la vérificatrice générale dans notre système parlementaire et présente la méthodologie qu'elle utilise pour mener à bien les audits de performance avant de poursuivre avec une analyse de l'impact du rapport sur les procédés administratifs du MIDI et sur les organismes communautaires. L'essai se termine par une analyse des articles du projet loi 9 où se trouvent, en filigrane, des recommandations de la vérificatrice générale.

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont bien entendu à Christian Blais qui a su, par son écoute et ses conseils, m'orienter dans les nombreuses idées de sujets de recherche. Ton érudition et ton sens de l'humour furent une aide précieuse pour mener à terme cette recherche. Un merci également à Magali Paquin qui m'a conseillé dans l'élaboration de mes questionnaires.

De plus, je tiens à remercier Mme Guylaine Leclerc, Serge Giguère et toute l'équipe de la vérificatrice générale à Québec pour leur aide et leur temps pour les entrevues. Un merci particulier à Robert L'Écuyer et Janique Lambert des bureaux de la vérificatrice générale à Montréal pour leur expertise concernant les deux rapports à l'étude dans cet essai. Au MIDI, je tiens à remercier Simon Jolin-Barrette et Bernard Matte, respectivement ministre et sous-ministre pour leur temps et leur connaissance sur le système d'immigration au Québec. Enfin, un grand merci aux sept organismes rencontrés à Montréal : votre expertise et votre travail que vous effectuez au quotidien auprès des personnes immigrantes sont remarquables et méritent une mention particulière.

Impossible de passer sous silence l'incroyable appui de notre coordonnatrice de stage, Krystal McLaughlin. Dès notre premier jour à l'Assemblée nationale, elle nous a épaulés et orientés afin que notre expérience soit un succès. Je tiens également à remercier et saluer tout le personnel de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale pour votre expertise et votre efficacité. Sans votre aide, la rédaction de cet essai aurait été beaucoup plus laborieuse. Je tiens à remercier tout particulièrement Stéphane Wimart qui a monté des dossiers de recherche d'une qualité exceptionnelle. Un merci également à Chany Gauthier pour tes relectures, tes conseils et tes encouragements tout au long du processus de rédaction. Enfin, un merci au comité de lecture pour ses commentaires judicieux à l'amélioration du travail final.

Une dernière pensée va bien entendu aux quatre mousquetaires avec qui j'ai partagé cette incroyable aventure de dix mois. Nos discussions interminables autour d'un café trop fort, dans les couloirs du parlement, dans le foyer pour espionner les *scrums*, à Ottawa, à Paris, à Beyrouth et à Toronto resteront à jamais gravées dans ma mémoire. Un grand merci à Astrid l'anthropologue cuisinière urbaniste, à Benoît à la dent sucrée et roi du *small talk*, à Catherine la jeunesse éternelle qui ne dort jamais et à Karim le philosophe toujours en quête du *Logos*.

« L'homme passe son temps à monter des mécanismes, dont il demeure ensuite le prisonnier plus ou moins volontaire. »

Marc BLOCH, *Apologie pour l'histoire ou métier d'historien*, publié à titre posthume en 1949.

REMARQUES INTRODUCTIVES

Dans un rapport publié à l'automne 2017, la vérificatrice générale a fait le bilan des problèmes du Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) dans sa gestion des programmes liés à la francisation (chapitre 4) et à l'intégration (chapitre 5) des personnes immigrantes au Québec¹. Si le document est passé sous le radar médiatique en raison des scandales qu'avaient suscités d'autres rapports de la vérificatrice générale sur la gestion des baux de la Société québécoise d'infrastructures publié en même temps, il est revenu à l'avant-scène en octobre 2018 lors de l'ouverture de la 42^e législature et l'assermentation du nouveau gouvernement de la Coalition avenir Québec (CAQ). Ayant fait de l'immigration l'un de ses principaux thèmes de campagne, le nouveau gouvernement décida de s'appuyer sur les constats du rapport de la vérificatrice générale pour concevoir une importante réforme du système de l'immigration qui s'est concrétisée par le dépôt, le 7 février 2019, du projet de loi 9 intitulé *Loi visant à accroître la prospérité socio-économique du Québec et à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par une intégration réussie des personnes immigrantes*. Avec ce projet de loi, le gouvernement a voulu se donner les assises légales pour mettre en place sa réforme de l'immigration dans l'objectif d'« affirmer sans complexe les prérogatives du Québec dans l'ensemble de ses compétences »².

L'objectif de cet essai est donc de saisir et d'analyser le processus qui a permis à une fiche de projet au sein des dossiers de la vérificatrice générale de devenir un projet de loi. Pour mener à bien cette entreprise, j'ai opté pour une approche méthodologique basée sur le raisonnement inductif, approche répandue dans le domaine de l'étude de l'administration publique. Cette approche inductive consiste à ne formuler aucune hypothèse de départ ou préexistante afin de permettre un aller-retour constant entre la problématique, l'interprétation des données et les résultats³. Ainsi, l'abandon d'un cadre théorique trop contraignant m'a permis de réorienter mon essai au fur et à mesure que j'effectuais des entrevues et collectait des données. En ce qui a trait aux données, j'ai réalisé une série d'entrevues à Québec et à Montréal. À Québec d'abord, une

¹ Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*, 2017.

² Simon Jolin-Barrette, Ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion. *Allocution en conférence de presse dans le cadre du dépôt du projet de loi 9*, 7 février 2019. <http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-51117.html>

³ Steve Jacob et Jean-Louis Genard, « La politique de l'emploi face aux nouveaux modes de gouvernance axés sur la coordination et la performance », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 77 n°3, 2011, p. 553.

rencontre fut planifiée avec Guylaine Leclerc et Serge Giguère, respectivement vérificatrice générale et sous-vérificateur général, de même qu’avec Simon Jolin-Barrette et Bernard Matte, respectivement ministre et sous-ministre au MIDI. À Montréal ensuite, des entretiens furent réalisés avec Janique Lambert et Robert l’Écuyer, respectivement directrice principale et directeur d’audits aux bureaux de la vérificatrice générale. Également à Montréal, j’ai effectué des rencontres avec sept organismes communautaires qui font de la francisation et de l’intégration : par souci de confidentialité, leurs noms ne seront pas mentionnés dans cet essai. En raison de contraintes de temps, je n’ai pu rencontrer des organismes communautaires œuvrant en francisation à Québec ou dans d’autres régions. Conséquemment, les analyses liées aux organismes communautaires soulèvent des problématiques vécues par les organismes en francisation à Montréal.

Cet essai est divisé en cinq parties. Dans un premier temps, je propose une définition du rôle de la vérificatrice générale et j’explique comment elle effectue ses audits. Ensuite, je présente une courte synthèse des deux rapports pour enchaîner avec une analyse de l’impact du rapport sur le MIDI et les organismes communautaires. La dernière partie présente une étude de la mise en loi du rapport et les répercussions potentielles de la loi sur l’administration publique.

1. LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE : ESQUISSE DE DÉFINITION D’UNE INSTITUTION

Avant de se lancer dans l’analyse du rapport et de son impact sur le MIDI, les organismes communautaires et le gouvernement, il est nécessaire de bien circonscrire le rôle de la vérificatrice générale au sein de notre système politique. Cette section se veut davantage une problématisation du rôle de la vérificatrice générale et propose une définition allant au-delà de son mandat principal d’auditer les états financiers et de mener des audits de performance.

1.1. La vérificatrice générale du Québec : traductrice officielle des enjeux technocratiques de l’administration publique

Le mandat de la vérificatrice générale est d’assurer la vérification des états financiers des différents ministères et organismes et de mener des audits⁴ de performance des programmes

⁴ Du latin *audio* qui veut dire entendre, le terme audit désigne le processus d’enquête qu’effectue la vérificatrice générale au sein d’un ministère ou d’un organisme. Il est d’autant plus intéressant de s’interroger sur l’étymologie du mot puisqu’une bonne partie de l’audit se fait précisément à l’aide d’entretiens oraux avec les fonctionnaires. La vérificatrice générale est donc l’oreille attentive des parlementaires aux problèmes vécus par les fonctionnaires.

qu'elle juge opportun d'auditer. Les résultats de ses analyses doivent être publiés dans un rapport déposé à l'Assemblée nationale. Devant la complexité des enjeux de l'administration quotidienne des programmes gouvernementaux, la vérificatrice générale vient poser un diagnostic pour les parlementaires afin que ces derniers puissent réfléchir à des solutions opératoires⁵ : en d'autres termes, elle traduit, pour les parlementaires, les citoyennes et les citoyens, les enjeux technocratiques de l'État dans une langue simple et compréhensible⁶. En somme, elle est la traductrice officielle des enjeux technocratiques de l'État⁷.

Entre 1764 et 1985, l'institution du Vérificateur général avait pour objet principal l'audit des états financiers du gouvernement⁸. Dans les années 1980, de nouvelles notions ont fait leur entrée au panthéon des concepts d'État. Ces concepts, fabriqués dans les forges de l'industrie lors de la révolution industrielle en Grande-Bretagne, sont ceux de l'économie (*economy*), de l'efficience (*efficiency*) et de l'efficacité/performance (*effectiveness*)⁹. Ces notions, originellement conçues pour penser la productivité des industries afin d'améliorer le rendement des machines et l'efficacité des travailleuses et des travailleurs, furent reprises par l'État pour faire face à la récession économique qui sévissait en Occident et pour répondre à la volonté générale de l'Occident de contrôler les dépenses des missions de l'État¹⁰. L'entrée de ces concepts du secteur privé au sein de l'administration publique se nomme le *nouveau management public* (NMP).

L'arrivée du NMP au sein de l'État à partir des années 1980 est venue modifier en profondeur les méthodes de travail de la fonction publique et complexifier les mécanismes administratifs en proposant une méthode de gestion du secteur public en sept temps :

⁵ Guy Breton, « Le Vérificateur général du Québec : la conscience de l'administration publique », dans *L'Éthique gouvernementale*, Michel Dion (dir.), Montréal, Fides, 1997, p. 211.

⁶ Jean Crête, Nouhoun Diallo, Patricia Rasamimanana et Fatma Timlet, « Que vérifient les vérificateurs provinciaux ? », dans *Les surveillants de l'État démocratique*, Jean Crête (dir.), Québec, Presses de l'Université Laval, 2014, p. 98.

⁷ Les enjeux technocratiques peuvent se définir comme l'ensemble des enjeux liés à la bonne gestion des affaires publiques par les ministères et les organismes. La réglementation et son application est un exemple d'enjeux technocratiques où l'application des règlements peut, par moment, soulever d'importants problèmes.

⁸ Sur l'évolution historique de l'institution, voir Sophie Imbeault, *Le Vérificateur général du Québec : une institution au cœur de l'histoire*, Québec, 2018.

⁹ Patrick Le Galès, « Contrôle et surveillance : la restructuration de l'État en Grande-Bretagne », dans *Gouverner par les instruments*, Pierre Lascombes et Patrick Le Galès (dir.), Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004, p. 242. Voir aussi Denis Saint-Martin, *Building the New Managerialist State*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 103.

¹⁰ Valérie Boussard, *Sociologie de la gestion : les faiseurs de performance*, Paris, Belin, 2008, p. 49.

« 1) décomposition des organisations publiques en unités autonomes organisées par produit ; 2) recours à des processus compétitifs de contractualisation interne ; 3) développement des modes de gestion impliquant le privé ; 4) parcimonie dans l'utilisation des ressources ; 5) renforcement de l'autonomie et du pouvoir des *top managers* ; 6) référence au concept de performance et à sa mesure et 7) contrôle des résultats »¹¹. La complexification croissante des systèmes administratifs nécessite désormais des connaissances différentes que celles exigées lorsque les hauts fonctionnaires, à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, géraient des êtres humains au lieu de systèmes informatiques¹². Enfin, le gouvernement du Québec autorise annuellement des dépenses de 100 milliards de dollars rendant les systèmes de contrôle afférant excessivement complexes. Cette nouvelle manière de travailler est venue officiellement consacrer le passage du « gouvernement des hommes à l'administration des choses » où les hauts fonctionnaires ne gèrent plus réellement des êtres humains, mais des tableaux de bord¹³.

C'est précisément cette armature complexe de mécanismes administratifs de l'État et les pouvoirs conférés par la loi de 1985 qui a consacré le changement d'une institution essentiellement vouée, depuis 1764, à l'audit des états financiers vers une institution tournée vers la mesure de la performance de l'État. La mesure de la performance des ministères et des organismes publics à l'aide des critères de l'efficacité et de l'efficience est d'autant plus renforcée par l'adoption, en 2000, de la *Loi sur l'administration publique*. Cette loi oblige dorénavant les ministères et les organismes à se doter d'un plan stratégique et à publier un rapport annuel de gestion venant ainsi consacrer la nouvelle méthode de gestion basée sur les résultats¹⁴. C'est donc sur les résultats obtenus par les organismes à la suite de leur objectif établi dans les plans stratégiques que les audits de performance sont réalisés.

¹¹ Marine Colon et Laetitia Guérin-Schneider, « Réforme de Nouveau Management Public et création de valeurs publiques : des processus compatibles ? Une exploration empirique dans le service de l'eau », *Revue internationale des sciences administratives*, n°2, 2015, p. 281.

¹² En 1869, la fonction publique québécoise n'était composée que de 92 fonctionnaires. Voir à cet effet Sophie Imbeault, *Le Vérificateur général du Québec*, op cit., p. 89.

¹³ Valérie Boussard, *Sociologie de la gestion*, op cit., p. 49.

¹⁴ Bachir Mazouz, « La gestion par résultats : un cadre conceptuel de gestion de la performance globale des organisations de l'État », dans *Gestion par résultats : concepts et pratique de gestion de la performance des organisations de l'État*, Bachir Mazouz (dir.), Québec, Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 17-35.

1.2. Les pouvoirs de la vérificatrice générale

« Le colosse au pied d'argile¹⁵ » : c'est en ces termes que la vérificatrice générale définit l'institution qu'elle dirige. Un colosse d'abord en raison de la place qu'occupe l'institution au sein du système politique et parlementaire québécois : la vérificatrice générale est en effet l'une des cinq personnes désignées par l'Assemblée nationale¹⁶. Lors de la nomination des personnes désignées, les parlementaires font beaucoup plus que simplement nommer une personne pour mener un mandat : ils *délèguent* une partie de leur pouvoir d'élu à une personne non élue. Dans le cas de la vérificatrice générale, les parlementaires partagent avec elle la lourde responsabilité de contrôler l'action du gouvernement, notamment sur le plan administratif. La réalisation de ce mandat est difficile en raison de l'opacité et de la complexité de l'administration publique. Ils doivent dès lors partager ce pouvoir de contrôle à une personne au-dessus de la mêlée partisane afin de mener leur rôle de contrôle des actions du gouvernement. Pour mener à bien son mandat, la loi autorise la vérificatrice générale à demander à tous les ministères et organismes publics les documents qu'elle juge nécessaires afin de mener à bien les enquêtes. Le pied de ce colosse est toutefois en argile puisque, selon la vérificatrice générale, la crédibilité de l'institution peut s'effondrer au moindre scandale : conséquemment, les plus hauts standards de rigueur sont exigés lors de chaque audit afin de préserver la fiabilité des analyses de l'institution et ainsi éviter que le gouvernement ait recours à des consultants externes¹⁷.

La vérificatrice générale a donc la capacité et la légitimité légale de faire éclater la barrière du secret de l'administration publique et d'outrepasser les exceptions prévues à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* qui permettent à un ministère et à un organisme public de ne pas divulguer certains documents jugés sensibles. Ce pouvoir lui est conféré en vertu de l'article 48 de la *Loi sur le Vérificateur général* :

¹⁵ Guylaine Leclerc, Vérificatrice générale, entrevue du 19 décembre 2018.

¹⁶ Les autres personnes désignées sont le Directeur général des élections, le Commissaire au lobbying, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie et le Protecteur du citoyen.

¹⁷ Cette situation s'est produite en fin de 41^e législature lorsque Jean-Marc Fournier, alors leader du gouvernement, avait demandé un rapport externe afin de contredire les recommandations de la Commissaire à l'éthique et à la déontologie concernant les dépenses de logement de Pierre Paradis. Malgré le respect des plus hauts standards de rigueur de la part des équipes de la Commissaire, le gouvernement estimait que les conclusions étaient erronées. L'opposition avait déclaré que ce rapport externe venait miner la crédibilité de la Commissaire et la confiance du public envers l'institution.

48. Les organismes bénéficiaires, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant¹⁸.

Cet article de loi donne des pouvoirs étendus à la vérificatrice générale. Or, ce n'est pas de cette manière qu'on l'interprète à son bureau. La vérificatrice générale et le sous-vérificateur ont été très clairs sur cet article en précisant qu'il doit être utilisé avec parcimonie et humilité afin de préserver la bonne collaboration entre l'institution, les ministères et les organismes¹⁹. Si les équipes d'enquête utilisent cet article de manière trop coercitive, les organismes audités pourraient par moment dresser des obstacles aux auditeurs, fournir des informations partielles ou omettre volontairement de fournir certains documents ou les fournir en fin d'audit²⁰. Dès les premières rencontres entre les fonctionnaires et les équipes d'auditeurs, un climat de bonne collaboration doit être établi afin que l'enquête se fasse de la manière la plus efficace possible, justifiant ainsi un usage méthodique et planifié de l'article 48.

Que faire cependant lorsqu'un organisme ou un ministère refuse de collaborer dans le processus d'enquête ? À cette question, la vérificatrice générale a affirmé qu'il faut utiliser une « approche des petits pas », c'est-à-dire multiplier les rencontres avec les fonctionnaires afin de bien leur expliquer les objectifs de l'enquête. Lorsque les difficultés persistent, la vérificatrice générale possède un pouvoir officieux bien plus puissant que l'article 48, mais qui doit lui aussi être utilisé avec parcimonie : dénoncer directement à l'Assemblée nationale le manque de collaboration d'un ministère ou d'un organisme dans le processus d'enquête²¹. Lorsque cette mesure est invoquée auprès des hauts fonctionnaires, les problèmes de collaboration avec les ministères ou les organismes semblent « magiquement se régler »²².

¹⁸ Québec, *Loi sur le Vérificateur général*, V-5.01, à jour au 1^{er} avril 2019, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1985, article. 48.

¹⁹ Guylaine Leclerc et Serge Giguère, Vérificatrice générale et sous-vérificateur, entrevue du 19 décembre 2018.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Ce pouvoir ne relève pas d'un article de loi précis. Relevant toutefois de l'Assemblée nationale, la vérificatrice générale peut, si elle le désire, adresser des remarques ou des préoccupations au président qui peut ensuite les adresser aux parlementaires ou à la Commission de l'administration publique.

²² Guylaine Leclerc et Serge Giguère, Vérificatrice générale et sous-vérificateur, entrevue du 19 décembre 2018.

En raison de la place qu’occupe la vérificatrice générale dans notre système parlementaire, il serait excessivement mal vu, tant par les parlementaires que par les citoyens, qu’un ministère ou un organisme refuse de participer à un processus de vérification de ses procédés administratifs. Les retombées politiques seraient trop difficiles à gérer pour le ou la ministre responsable de l’institution. De plus, la fonction publique tente de rester à l’abri des caméras afin de préserver sa neutralité et de protéger les secrets d’État²³. Pour éviter une tutelle politique ou un changement de hauts fonctionnaires, ces derniers vont préférer régler les conflits avec la vérificatrice générale à l’interne plutôt que de lancer le débat dans la sphère publique. Comme l’a rappelé le sous-ministre du MIDI lors d’un entretien, il est très difficile d’aller à l’encontre des recommandations du rapport de la vérificatrice générale en raison des répercussions politiques inévitables d’un tel désaveu²⁴. Du côté de la vérificatrice générale, il y a également un travail de compréhension à effectuer avec la fonction publique afin justement d’éviter une situation où elle doit se rendre devant l’Assemblée nationale et assurer la pérennité des bonnes relations entre l’institution et l’administration publique.

1.3. *La méthode de travail pour rédiger les audits*

Pour mener à bien les audits, la vérificatrice générale se base sur les concepts établis par la loi et qui viennent encadrer son travail. Ces concepts sont ceux établis par l’article 21 de la loi de 1985 :

1° « **économie** » : l’acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées ;

2° « **efficience** » : la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services ;

²³ Les secrets de l’État peuvent se décliner en plusieurs formes. Par exemple, il est possible de nommer rapidement certains secrets tels que les rouages administratifs de la procédure budgétaire, la teneur des discussions du Conseil des ministres, les orientations stratégiques du gouvernement, les stratégies communicationnelles, la coordination interministérielle et le Comité des priorités. Les secrets de l’État sont presque entièrement administrés par le triumvirat Ministère du Conseil exécutif (MCE), Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le Ministère des Finances (MF). De plus, c’est le MCE qui a le pouvoir de distribuer aux ministères sectoriels les informations dont ils ont besoin pour mener à bien leurs différents mandats. Aucune réforme majeure de l’administration publique ne peut aller de l’avant sans l’aval du bureau du Secrétaire général du gouvernement et sans une évaluation du SCT. Pour plus de détails à ce sujet, voir Gilbert Charland, « Le rôle du premier ministre dans notre système de gouvernement », dans *Secrets d’États ? Les principes qui guident l’administration publique et ses enjeux contemporains*, Nelson Michaud (dir.), Québec, Presses de l’Université du Québec, 2^e édition, 2017, p. 261-284.

²⁴ Bernard Matte, sous-ministre du MIDI, entrevue du 16 avril 2019.

3^o « **efficacité** » : l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité²⁵.

Ce cadre légal a pour objectif de baliser le travail de la vérificatrice générale et d'assurer que la traduction des enjeux de l'administration publique demeure strictement dans le domaine de l'administratif et que la ligne rouge linguistico-politique que représente la critique du bien-fondé d'un programme ou d'une politique ne soit pas dépassée. En plus de la loi, la vérificatrice générale dispose de toute une série de documents normatifs, tel que les *normes comptables du secteur public canadien*, qui viennent définir les bonnes pratiques managériales et ainsi apporter une jurisprudence comptable à l'interprétation de la loi.

La première étape de la rédaction du rapport est de bien circonscrire les institutions relevant du gouvernement. Chaque ministère et organisme possède en effet sa propre structure administrative et organisationnelle. Chaque secteur de l'État est suivi par des experts qui doivent prévoir les éventuelles problématiques liés à leur secteur respectif. À la suite de cette analyse, chaque équipe a la responsabilité de créer une revue de littérature couvrant les enjeux de leur secteur et en produire une synthèse dans une fiche²⁶. Il s'agit d'une étape importante dans le processus de rédaction du rapport puisque chaque équipe doit en quelque sorte transformer les enjeux technocratiques liés aux ministères dans une langue normalisée et compréhensible aux autres équipes de l'institution, et ce, à l'aide d'une banque de projets²⁷. En d'autres termes, la banque de projets agit en quelque sorte comme une première synthèse des enjeux technocratiques sectoriels et normalise la langue de travail pour ensuite faciliter la tâche du comité de direction²⁸, dont les membres ne possèdent pas une expertise de tous les ministères et organismes de l'État. Le comité doit se pencher sur les projets tous les six mois pour ensuite élaborer une planification triennale des audits à réaliser à partir de la banque de projets.

²⁵ Québec, *Loi sur le Vérificateur général*, V-5.01, à jour au 1^{er} avril 2019, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1985, article. 21.

²⁶ Ce n'est pas la totalité des ministères qui sont audités. Si la grande majorité des secteurs de l'État sont surveillés par les équipes, il est impossible pour les auditeurs d'enquêter sur tous les ministères et les organismes relevant du gouvernement.

²⁷ Les enjeux de certains ministères sont tellement complexes qu'ils nécessitent des équipes dédiées à ces secteurs de l'État à temps plein : par exemple, des employés spécialisés sont entièrement dédiés aux ministères de l'Éducation et de la Santé.

²⁸ Le comité de direction est composé de la vérificatrice générale et des vérificateurs généraux adjoints.

Plusieurs critères sont pris en compte par le comité de direction lorsque vient le temps de choisir les projets dans la banque. Le premier critère est celui de la *déficience appréhendée*. Ce concept est utilisé afin d'extrapoler les difficultés que pourraient vivre les organismes ou les ministères. L'évaluation d'une déficience appréhendée se base sur toute une série d'indicateurs : par exemple, il n'est pas rare que les équipes de vérification effectuent des rencontres dans différents ministères afin de dresser un portrait de la situation pour identifier d'éventuels problèmes. D'autres secteurs, en raison de leur taille et de leur budget, ont toujours des déficiences appréhendées, notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation : conséquemment, des équipes entières sont dédiées à ces deux missions de l'État afin d'identifier les éventuels problèmes. Un autre critère utilisé est celui du temps. Lorsque les équipes ne sont pas allées au sein d'un ministère ou d'un organisme depuis un certain nombre d'années, il est commun qu'un audit soit planifié afin de faire un état des lieux et vérifier s'il y a une déficience appréhendée²⁹. Le dernier critère utilisé est celui de l'aspect politique. Si par moment un aspect politique peut empêcher ou reporter un projet, l'audit sur la francisation et l'intégration des personnes immigrantes fut choisi parce qu'il s'agissait d'un sujet de plus en plus présent dans les médias et que le comité de direction a estimé qu'un audit devait être réalisé en raison de la politisation de cet enjeu et de l'importante somme allouée à ces programmes³⁰.

Une fois les projets identifiés par le comité de direction, un comité de gestion des ressources est mis sur pied afin de trouver un directeur d'audit. Lorsque l'équipe est opérationnelle, celle-ci doit rédiger une méthodologie d'audit détaillée qui peut se résumer en trois grands points : 1) planification de plusieurs rencontres avec les fonctionnaires de l'entité auditée afin de comprendre en profondeur la culture organisationnelle et les enjeux vécus au quotidien ; 2) travail de terrain pour vérifier la masse documentaire du ministère à l'aide de techniques d'audit assisté par ordinateur (TDAO), dont le forage informatique³¹ ; 3) rédaction du rapport et présentation aux parlementaires et au public dans le cadre d'une conférence de presse. Cette

²⁹ Ce critère fut utilisé le 8 mai 2019 lorsque la vérificatrice générale a souligné son intérêt de mener un audit sur la gestion du patrimoine au Québec. Jean-François Nadeau, « La gestion du patrimoine préoccupe la vérificatrice générale du Québec », *Le Devoir*, 8 mai 2019, <https://www.ledevoir.com/societe/553811/le-verificateur-general-se-questionne-sur-la-gestion-du-patrimoine>

³⁰ Guylaine Leclerc, Vérificatrice générale, entrevue du 19 décembre 2018.

³¹ Pour mener à terme le TDAO, des milliers d'heures sont nécessaires à la bonne compréhension des enjeux et au forage des données. Janique Lambert et Robert l'Écuyer, directrice principale et directeur d'audit, entrevue du 1^{er} février 2019.

méthode de travail est utilisée pour l'ensemble des audits de performance, et ce, indépendamment de l'entité auditée.

Avant de proposer une analyse de l'impact des audits sur le MIDI, il est opportun de présenter d'abord une brève synthèse du rapport et des principales recommandations et conclusions des audits.

2. SYNTHÈSE DES DEUX CHAPITRES DU RAPPORT DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Sauf quelques exceptions, l'audit sur la francisation et l'intégration des personnes immigrantes a suivi le même processus que celui décrit plus haut. Cependant, le projet initial était de réaliser uniquement un audit sur la question de la francisation et non sur l'intégration, qui est un autre volet du MIDI. La décision d'ajouter le volet intégration est venue du sous-ministre à l'immigration qui a demandé à ce que le programme *Réussir l'intégration*, bénéficiant d'une enveloppe de 19 millions de dollars pour l'année 2016-2017, soit également audité³². Les fonctionnaires de la vérificatrice générale ont cependant été catégoriques sur ce point : la demande formulée par le sous-ministre fut analysée puis approuvée par le comité de direction. En aucun cas un sous-ministre peut ordonner à la vérificatrice générale d'effectuer un audit sur un sujet particulier. Le rapport déposé à l'automne 2017 comporte deux chapitres sur le MIDI, dont l'un sur la francisation et l'autre sur l'intégration des personnes immigrantes.

2.1. Francisation des personnes immigrantes

L'objectif de cet audit était de mesurer si le *Programme d'intégration linguistique pour les immigrants* (PILI) et le *Programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants* (PAFILI) étaient administrés de manière adéquate. La principale raison pour laquelle la vérificatrice générale s'est penchée sur ces deux programmes est l'importante masse monétaire utilisée pour les financer : en effet, la vérificatrice générale estime qu'au cours de l'année 2016-2017, ces deux programmes ont coûté 74,5 millions de dollars pour leur opérationnalisation.

Le PILI est un programme offert par le MIDI afin de franciser les personnes immigrantes. Si le ministère ne fournit pas les locaux, il paie le salaire des enseignantes et des enseignants qui

³² Janique Lambert et Robert l'Écuyer, directrice principale et directeur d'audit, entrevue du 1^{er} février 2019.

offrent des cours dans les milieux communautaires ou associatifs. En plus du salaire des enseignants et enseignantes, le programme octroie également 23,95\$ par heure de francisation aux organismes communautaires³³. Offert à la fois en classe et en ligne, le PILI a pour objectif de permettre aux personnes immigrantes d'atteindre le niveau 9 de l'*Échelle québécoise des niveaux de compétence en français des personnes immigrantes adultes* : ce niveau est considéré comme étant suffisant par le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) pour occuper un emploi. Le Programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants (PAFILI) quant à lui est lié au PILI puisqu'il offre aux personnes immigrantes un soutien financier pour suivre les cours de français. Pour être admissibles au PILI et au PAFILI, les personnes immigrantes doivent avoir leur résidence permanente sur le territoire ou un permis de séjour temporaire. Pour bénéficier du PAFILI, les personnes immigrantes doivent suivre les cours de français à temps plein : les étudiantes et les étudiants à temps partiels ne bénéficient, pour le moment, d'aucun appui financier.

À la suite de l'audit de ces programmes, la vérificatrice générale a estimé qu'il y avait un manque important de coordination interministérielle entre le MIDI et les ministères de l'Éducation, du Travail et de la Santé afin d'éviter des dédoublements dans l'offre de francisation. Elle estime également que le MIDI devrait faire un suivi individuel auprès des personnes immigrantes afin de vérifier si elles se présentent aux cours. Le MIDI doit également déterminer les raisons pour lesquelles les personnes immigrantes cessent, par moment, d'assister aux cours. Enfin, la vérificatrice générale a demandé au MIDI d'effectuer une évaluation du PILI et du PAFILI afin de s'assurer qu'ils répondent adéquatement aux besoins des personnes immigrantes.

2.2. *Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration*

L'objectif de cet audit était d'évaluer le programme *Réussir l'intégration* (PRINT) offert par le MIDI. Le PRINT est un programme conjoint élaboré entre le MIDI et près de 90 organismes communautaires. L'objectif des cinq volets du programme est de subventionner des organismes

³³ Le 23,95\$/h doit théoriquement couvrir les frais pour l'acquisition du matériel informatique obligatoire, pour payer le loyer des locaux et, pour certains organismes, le salaire de l'employé responsable de la francisation.

communautaires afin que ces derniers accompagnent les personnes immigrantes dans leur intégration à la société québécoise. Les organismes peuvent intervenir dans les cinq volets du programme qui se déclinent comme suit : 1) information, orientation et suivi ; 2) accueil et installation des personnes réfugiées ou protégées à titre humanitaire outre-frontières ; 3) aide au logement et information pour les personnes ayant demandé l'asile ; 4) amélioration des services offerts aux personnes immigrantes dans le cadre du programme ; 5) information et orientation pour les aides familiales. Les dépenses de fonctionnement liées à ce programme s'élèvent à 19,7 millions de dollars pour l'année 2016-2017 pour les cinq volets du programme. La vérificatrice générale s'est plus particulièrement attardée au volet 1-b du PRINT évalué à 10,8 millions de dollars. Comme pour le PILI et le PAFILI, la vérificatrice générale s'est penchée sur le volet 1-b du PRINT en raison de l'important budget de ce volet. Chaque volet est financé par une enveloppe budgétaire précise. Pour être éligibles, les organismes communautaires doivent être légalement constitués, être dirigés par un conseil d'administration élu démocratiquement, tenir une assemblée générale annuelle et respecter les conditions applicables de la Charte de la langue française.

La subvention accordée aux organismes est calculée *per capita*, c'est-à-dire que l'organisme reçoit un montant fixe pour chaque personne immigrante qui demande les services d'un organisme : or, la subvention est un taux unique faisant en sorte qu'un organisme recevra le même montant pour une personne indépendamment du nombre de fois où cette personne se rendra dans les locaux de l'organisme pour recevoir des services. L'enveloppe est également balisée à l'intérieur d'une cible déterminée : par exemple, un organisme rencontré à Montréal recevait 219\$ par personne à l'intérieur d'une enveloppe totale de 1000 personnes négociée préalablement avec le ministère. Si 1500 personnes se présentaient à l'organisme pendant l'année, le MIDI n'ajoutait pas le montant de 219\$ pour les 500 personnes excédentaires, mais avait plutôt développé une méthode de calcul alternative. Advenant un dépassement de 500 personnes de l'enveloppe préétablie de 1000 personnes, le MIDI offrait 25% du 50% du surplus. À titre d'exemple, calculons l'excédent qui serait versé par le MIDI pour 500 personnes supplémentaires qui se présentent à un organisme pour y recevoir des services. Dans un premier temps, le MIDI divise le 500/2 pour un total de 250 personnes pour ensuite calculer 25% de ces 250 personnes ce qui donne, si l'on arrondit, 63 personnes. Pour les 500 personnes

supplémentaires, l'organisme recevra 13 797\$ au lieu de 109 500 \$ dollars. L'organisme rencontré ne connaissait pas les raisons sous-jacentes à l'adoption d'une telle méthode de calcul.

L'audit de la vérificatrice générale conclut que cette méthode de calcul est arbitraire et qu'elle doit être revue. De plus, le rapport souligne que le ministère n'effectue pas les suivis nécessaires avec les organismes afin de vérifier si les services sont donnés de manière adéquate aux personnes immigrantes et que les ententes conclues avec les organismes sont respectées. Enfin, la vérificatrice générale demande à ce que la tarification offerte aux organismes soit entièrement revue afin que le ministère ait la certitude que les sommes versées permettent d'atteindre les objectifs du programme et demande, à cet effet, que le PRINT soit évalué.

3. IMPACT DU RAPPORT SUR LE MIDI ET SES PROCÉDÉS ADMINISTRATIFS

À la suite du dépôt du rapport de la vérificatrice générale, le MIDI a rédigé un plan d'action visant à détailler la manière dont le ministère comptait mettre en place les recommandations énoncées dans le rapport. Répondant à l'ensemble des recommandations, le plan d'action est structuré en trois parties où le ministère identifie les problèmes mis en lumière par le rapport de la vérificatrice générale, propose une solution et indique si la mesure est réalisée, en cours ou à venir³⁴. Bien que l'objet de cet essai ne soit pas d'analyser l'ensemble du plan d'action, je porterai une attention particulière aux enjeux de coordination soulevés par la vérificatrice générale et les différentes étapes mises de l'avant par le MIDI pour assurer une meilleure planification des services de francisation afin de bien comprendre quelles sont les étapes que doit réaliser un ministère pour répondre aux recommandations. Avant de commencer cette analyse, il serait important de dresser un court portrait de la situation dans laquelle se trouvait le MIDI au moment où les équipes de la vérificatrice générale ont mené leurs enquêtes.

Lorsque le sous-ministre est entré en poste à l'été 2017, il a trouvé un ministère travaillant essentiellement en silo où les directions avaient de la difficulté à communiquer entre elles³⁵.

³⁴ Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, *Cahier explicatif et réponses aux demandes de renseignements généraux et particuliers de l'opposition*. Étude des crédits 2019-2020, réponse 118.

³⁵ Cette section repose essentiellement sur un entretien effectué avec le sous-ministre du MIDI le 16 avril 2019. Je suis conscient qu'il s'agit d'une présentation partielle de l'état de la situation, mais elle reflète tout de moins les réflexions à chaud d'un administrateur d'État qui fut assigné au MIDI en 2017, quelques semaines après la fin des audits.

Cette compartimentation est le résultat de restrictions budgétaires demandées par le gouvernement du Québec entre 2014 et 2016 à l'ensemble des ministères et organismes, empêchant ainsi la mise en place d'un continuum de services pour les personnes immigrantes. Plutôt que d'avoir des services organisés en chaîne où la personne immigrante est suivie du moment où elle manifeste un intérêt à venir s'installer au Québec à partir de son pays natal jusqu'au moment où elle reçoit son Certificat de sélection du Québec (CSQ), les directions du ministère transféraient les dossiers d'une direction à l'autre, empêchant ainsi un suivi personnalisé avec les personnes immigrantes. Lorsqu'une personne immigrante effectuait des cours de francisation, son dossier était administré par un certain nombre de fonctionnaires liés à la francisation : lorsque venait l'étape de l'intégration, son dossier était transféré aux équipes responsables de l'intégration et ainsi de suite, faisant en sorte que des dossiers pouvaient se perdre ou s'accumuler sur les bureaux. C'est précisément cette mécanique en silo que la vérificatrice générale a dénoncée dans son rapport. Le défi est donc de décompartimenter le ministère afin de créer un continuum de services où la personne immigrante pourra être suivie dans l'ensemble de sa démarche de francisation et d'intégration, et ce, de manière adéquate et personnalisée.

Pour répondre aux demandes de la vérificatrice générale, le sous-ministre a d'abord créé un comité de coordination piloté par le MIDI dont le mandat était, en collaboration avec les autres ministères offrant de la francisation, d'assurer une cohésion des services en francisation au sein de l'appareil gouvernemental³⁶. Selon le sous-ministre, le résultat de ce comité fut « moyen » en raison de l'absence de connaissances approfondies en coordination gouvernementale des personnes nommées à ce comité³⁷. Un autre problème rencontré par le comité est, selon le sous-ministre, la difficulté de mettre de l'avant des réformes, car les autres ministères se sentaient moins concernés par les recommandations du rapport de la vérificatrice générale puisque les

³⁶ Les ministères qui collaborent avec le MIDI dans les domaines de la francisation et de l'intégration sont le Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le Ministère de la Santé et des Services sociaux. Sur le plan de la répartition des tâches en francisation, le Ministère de l'Éducation assure la francisation des personnes de 16 ans et moins, alors que le MIDI fait la francisation des personnes âgées de 16 ans et plus.

³⁷ Pour justifier ce point, le sous-ministre a fait valoir que l'expertise en matière de coordination gouvernementale se trouve essentiellement à Québec, alors que la plupart des bureaux du MIDI sont à Montréal, ce qui explique les difficultés du comité de coordination. Il souligne qu'il ira chercher des fonctionnaires du Ministère du Conseil exécutif pour mener à bien cette coordination.

éléments à corriger touchaient exclusivement le MIDI. Le seul fait que cet élément soit mentionné lors de l'entretien souligne à quel point la responsabilité de mettre en place les recommandations de la vérificatrice générale repose sur les épaules du seul ministère audité, et ce, malgré le fait que certains mécanismes audités sont une responsabilité partagée entre différents ministères. Cette situation témoigne de la difficulté de créer un « sens commun réformateur », c'est-à-dire une base conceptuelle commune sur laquelle les ministères pourraient s'entendre pour mener à bien les réformes demandées par la vérificatrice générale, étape essentielle à toute réforme qui se veut concluante dans la longue durée³⁸. Ces propos sont une mine d'or d'informations sur la manière dont il conçoit l'administration publique, c'est-à-dire essentiellement en silo où les ministères adopteraient une posture à l'égard des rapports de la vérificatrice générale se basant sur le concept de « pas dans ma cour », rendant toute réforme sérieuse de l'administration publique excessivement difficile. Selon le sous-ministre, il faut être sous les projecteurs de la vérificatrice générale pour que des réformes puissent s'enclencher efficacement³⁹.

Devant le résultat qualifié comme « moyen » de cette unité de coordination, le sous-ministre est revenu à une organisation administrative des services du ministère davantage en silo, mais en mettant de l'avant l'importance de créer, à la suite des recommandations du rapport, un guichet unifié afin de mettre en place un continuum de services centralisé à l'intérieur d'une même plateforme. Pour mener à bien cette réforme recommandée par la vérificatrice générale, il entend y aller de manière méthodique : une étude de faisabilité fut d'abord effectuée afin de baliser le projet et le ministère travaille présentement à un dossier de présentation stratégique à remettre au gouvernement comportant les grandes orientations du futur guichet unifié⁴⁰. Dans un deuxième temps, le sous-ministre désire mettre à profit les partenaires du MIDI dans la mise en place du guichet, soient les personnes immigrantes, les entreprises et les collectivités (municipalités, organismes communautaires, etc.), et ce, afin de bien cerner les besoins des personnes

³⁸ Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Ce que les réformes font aux institutions », dans *Sociologie de l'institution*, Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), Paris, Belin, 2010, p. 77.

³⁹ À l'été 2018, la vérificatrice générale avait déposé un rapport sur la mauvaise gestion des terrains contaminés sous la responsabilité de l'État. Il a fallu l'intervention de la vérificatrice générale et le suivi des membres de la Commission de l'administration publique pour assurer le suivi serré des réformes mises en place afin que ces terrains soient décontaminés adéquatement.

⁴⁰ Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, *Cahier explicatif et réponses aux demandes de renseignements généraux et particuliers de l'opposition*. Étude des crédits 2019-2020, réponse 118.

immigrantes et des collectivités œuvrant en francisation et en intégration. Enfin, il désire mettre en place le même système de « traçabilité »⁴¹ qu'au MTESS pour déterminer si les personnes immigrantes ont besoin de services supplémentaires et faire avec eux un état de leur situation professionnelle. Ce système serait inspiré de celui utilisé pour les personnes prestataires d'aide sociale. Le sous-ministre désire mettre en place ce même système de « traçabilité » avec les personnes immigrantes pour mesurer leur satisfaction vis-à-vis des services et déterminer si elles ont besoin d'accompagnements supplémentaires.

Les recommandations de la vérificatrice générale ont également mené à la transformation de la plateforme d'immigration du MIDI⁴². Le système qui était utilisé antérieurement était *Mon Projet Québec* qui était, selon le sous-ministre, un véritable fiasco. Ce système était construit sur la logique du « premier arrivé, premier servi » et ne bénéficiait pas des sommes nécessaires pour assurer son opérationnalisation adéquate. Cette logique du traitement des dossiers à la chaîne explique en partie l'accumulation des 18 000 dossiers d'immigration qui ont fait les manchettes pendant une bonne partie de la session parlementaire d'hiver 2019. Ce système faisait en sorte qu'un individu prêt à travailler et parlant le français pouvait recevoir son CSQ des années après le dépôt de sa candidature, car des dossiers nécessitant davantage d'analyse furent déposés avant le sien.

Pour régler ce problème, le MIDI a décidé de créer une nouvelle plateforme nommée ARRIMA. Cette plateforme est un bassin informatique dans lequel les personnes immigrantes déposent leur candidature et les entreprises exposent leurs besoins en main-d'œuvre. ARRIMA fait ensuite l'arrimage entre les besoins du marché du travail et les candidatures disponibles, laissant ainsi l'algorithme du programme la délicate responsabilité de répartir les candidatures sur le territoire québécois. Ce serait donc le système informatique qui effectuerait un maillage entre les profils des personnes immigrantes et les besoins des entreprises. Si la volonté d'offrir

⁴¹ Le mot « traçabilité » est entre guillemets afin de souligner l'inconfort du sous-ministre vis-à-vis du terme : il rappelle à juste titre que ce terme est utilisé pour garder la trace des animaux et que ce terme technocratique s'applique très mal à un système visant l'intégration des personnes immigrantes. À défaut d'un meilleur terme, c'est le concept actuellement utilisé au ministère pour définir ce nouveau système d'évaluation des besoins des personnes immigrantes.

⁴² Une petite nuance s'impose sur ce point : le rapport ne demande pas de faire une nouvelle plateforme au MIDI. Ce sont les recommandations qui ont mené le ministère vers la création d'une nouvelle plateforme d'immigration afin d'apporter une solution aux recommandations du rapport.

un emploi aux personnes immigrantes est tout à fait louable, elle illustre cependant la tangente de l'administration publique de considérer le citoyen ou la citoyenne comme un *homo economicus*, c'est-à-dire un individu adaptable en fonction des aléas des lois informelles mises en place par le marché du travail⁴³. Ce phénomène est d'autant plus accentué puisque pour intégrer la fonction publique ou les réseaux de la santé et de l'éducation, les personnes immigrantes doivent faire reconnaître leur diplôme ce qui est, dans la très grande majorité des cas, très difficile. Dès lors, le secteur public peut difficilement s'enrichir de l'apport des personnes immigrantes en raison de cette barrière politico-administrative que représente la reconnaissance des diplômes et se prive d'une précieuse main d'œuvre. C'est donc une nouvelle philosophie de l'immigration qu'est en train de mettre en place le MIDI par sa nouvelle plateforme : les personnes immigrantes, avant toute autre considération, doivent être rentables sur le plan économique. Cette conception de l'immigration axée sur la rentabilité économique est compréhensible dans un contexte particulier de pénurie de main-d'œuvre, mais soulève tout de même des questions d'ordre philosophique et moral. Le Canada a signé la Déclaration universelle des droits de l'homme où la liberté d'émigrer est considérée comme un droit fondamental⁴⁴ : est-ce qu'arrimer l'immigration aux lois informelles du marché du travail entre en contradiction avec notre appui à la Déclaration ? De l'autre côté, si l'on désire respecter les demandes du marché du travail et des entreprises qui martèlent les bienfaits du libre-échange et de la libre circulation des biens sans tarifs douaniers, pourquoi ne pas appliquer cette philosophie aux êtres humains ?

En somme, ARRIMA vient donc répondre aux attentes de la gestion par résultat et des indicateurs de performance liées à l'intégration puisque le succès de l'intégration se mesure par l'obtention d'un emploi. Peut-on toutefois postuler à l'intégration réussie d'une personne immigrante à la société québécoise par le simple fait qu'elle occupe un emploi ? La question se pose.

⁴³ Pierre Bourdieu, *Anthropologie économique : Cours au Collège de France, 1992-1993*, Paris, Éditions du Seuil, 2017, p. 22.

⁴⁴ Benjamin Boudou, *Le dilemme des frontières : éthique et politique de l'immigration*, Paris, EHESS, 2018, p. 11.

4. IMPACTS PRÉLIMINAIRES DU RAPPORT ET DES RÉFORMES DU MIDI SUR LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES À MONTRÉAL

L'ensemble des groupes rencontrés était satisfait des audits réalisés par la vérificatrice générale puisqu'elle vient identifier certaines lacunes ressenties dans le suivi et l'accompagnement par le MIDI des organismes communautaires : ces lacunes proviennent, pour la majorité des groupes rencontrés, du sous-financement du MIDI dans les dernières années par le gouvernement du parti libéral⁴⁵. Or, certaines mesures adoptées par le ministère ont fait sourciller certains groupes communautaires, notamment la recommandation de la vérificatrice générale de « revoir son [celui du MIDI] processus de constitution des groupes pour les cours à temps partiel⁴⁶ ». Dans son rapport, elle souligne que la constitution des groupes ne permet pas « de maximiser, entre autres, les heures de formation pour les cours à temps partiel » : elle souligne à cet égard que pour l'année 2016-2017, le nombre moyen d'élèves était de 15,7, alors que le maximum permis est de 20 élèves⁴⁷. Cette recommandation est tout à fait logique et souligne en fait que les indicateurs du MIDI ne sont pas réellement adaptés à la réalité du terrain. À la suite de cette recommandation, le MIDI a fait parvenir aux organismes à Montréal une missive dans laquelle il indique les nouvelles normes pour constituer les groupes. Datée du 1^{er} mars 2019, les normes de cette missive peuvent se lire comme suit⁴⁸ :

Les règles d'ouverture des groupes se feront selon les balises suivantes :

- 20 inscriptions : groupe ouvert
- 15 à 19 inscriptions : groupe en danger
- 14 inscriptions et moins : groupe non autorisé⁴⁹.

Ce processus en trois temps, soit la formulation d'une recommandation, sa mise en norme puis son application par les organismes mérite une analyse. L'argument présenté dans le rapport de la vérificatrice générale se résume ainsi : si les groupes peuvent compter 20 élèves, il doit y avoir 20 élèves de présents pour que la classe soit efficace et efficiente. Ainsi, selon le rapport, les

⁴⁵ Tel que mentionné en introduction, j'ai rencontré sept organismes communautaires œuvrant dans le milieu de la francisation et de l'intégration des personnes immigrantes à Montréal. Pour des fins de confidentialité, leur nom ne sera pas mentionné dans cet essai.

⁴⁶ Vérificateur général, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*, automne 2017, chapitre 4, p. 4.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 3.

⁴⁸ Voir l'annexe pour la lettre en intégralité.

⁴⁹ *Ibid.*

heures d'enseignement n'étaient pas maximisées puisque l'indicateur d'une classe efficace et efficiente, c'est-à-dire 20, n'était pas atteint. Cette quantification du social par l'atteinte d'un indicateur maximal, dans ce cas-ci le nombre de participantes et de participants au cours de français, permet d'avoir une vision que l'on pourrait qualifier d'objective puisque l'efficacité est facilement quantifiable⁵⁰ : est-ce que le groupe est complet à 100% ?

Est-ce que l'indicateur de performance du MIDI défini à 20 est adéquat ? Il est vrai que la classe serait théoriquement plus efficace s'il y avait 20 personnes au lieu de 15 ; sur le plan pédagogique cependant, nous pourrions postuler l'inverse ou un groupe restreint permettrait un enseignement du français de manière plus efficace puisqu'il y aurait un enseignement personnalisé et un accompagnement individuel réduisant ainsi le taux d'abandon déjà important dans les cours de francisation, car les difficultés rencontrées dans le cadre du processus d'apprentissage sont plus facilement adressables lorsque le professeur prend le temps d'aborder les problématiques rencontrées avec les étudiantes et les étudiants. Si tous les groupes de francisation sont composés de 20 personnes, mais que le taux d'atteinte du niveau avancé de l'*Échelle québécoise des niveaux de compétence en français des personnes immigrantes adultes* est en baisse en raison du manque d'accompagnement personnalisé, peut-on postuler que l'indicateur de 20 élèves est efficient et efficace ? Il faudrait une étude comparative approfondie pour confirmer ou infirmer cette hypothèse. La vérificatrice générale a précisément demandé une évaluation du programme et cette question du nombre maximal de personnes par classe devra être prise en compte lors de l'évaluation. Cette réflexion illustre toute la difficulté de construire des indicateurs qui soient fiables et en lesquels les utilisateurs de ces indicateurs aient confiance. Un indicateur ne peut fonctionner que si les utilisateurs ont confiance envers les résultats qu'il produit⁵¹.

En l'absence d'une telle évaluation, le MIDI a l'obligation de mettre en place les recommandations pour éviter des répercussions politiques trop importantes de la part de l'Assemblée nationale. Devant l'absence de balises claires pour établir le seuil de rentabilité des

⁵⁰ Corine Eyraud, « Réflexions pour une sociologie de la quantification statistique et comptable », *Entreprises et histoire*, vol 2 n°79, 2015, p. 74-87.

⁵¹ Béatrice Van Haepere, « Construire des indicateurs pour observer, piloter et évaluer », dans *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Luc Albarello, David Aubin, Catherine Fallon et Béatrice Von Haepere (dir.), Bruxelles, de boeck, 2016, p. 122.

cours, le MIDI doit réfléchir à une manière de normaliser la situation et mettre en place des quotas. C'est dans cet esprit qu'il décide que les cours ayant moins de 14 personnes ne sont tout simplement pas rentables et doivent être fermés.

La mise en place de ces nouvelles normes a créé une pression importante sur les organismes communautaires : ils doivent dorénavant multiplier les démarches pour s'assurer que les groupes soient comblés. Si treize personnes se présentent à une séance, devons-nous retourner ces gens à la maison ? Les organismes doivent donc monopoliser du personnel afin de s'assurer que les personnes inscrites se présentent bel et bien en classe : cette mobilisation supplémentaire occasionne des frais additionnels, alors que le MIDI, dans l'état actuel des choses, n'a pas revu à la hausse l'allocation de 23,95\$ par heure de cours prévu par le PILI. Si le professeur est fourni par le ministère, le 23,95\$/h doit couvrir le loyer du local, le matériel informatique obligatoire pour les cours et le salaire des employés responsables de la gestion des groupes de francisation. L'ensemble des groupes communautaires ont souligné que le 23,95\$ était nettement insuffisant. Pour certains organismes, la francisation est tout simplement une activité déficitaire à leur budget, mais ils continuent d'offrir leur service à leurs membres puisque les organismes croient que la francisation est importante pour l'intégration des personnes immigrantes⁵². Enfin, cette nouvelle réglementation peut obliger des organismes plus petits qui offraient de la francisation à arrêter d'offrir le service puisqu'ils n'ont tout simplement pas les moyens de payer un loyer pour des locaux pouvant contenir plus de 14 personnes.

Même s'il s'agit d'un seul exemple de l'impact que peut avoir une recommandation, il permet de bien comprendre comment différentes cultures organisationnelles sont à l'œuvre. D'abord, les équipes de la vérificatrice générale qui demandent à ce que les indicateurs du MIDI soient atteints pour ainsi mesurer l'efficience et l'efficacité des programmes ; ensuite, le MIDI qui doit à son tour transformer les recommandations en politiques publiques ou en réglementation afin d'éviter des conséquences politiques, sans toutefois revoir ses indicateurs. Pris également dans cette mécanique du *nouveau management public*, le MIDI doit fournir des seuils de rentabilité de ses politiques, comme en témoigne la lettre envoyée aux organismes ;

⁵² Un organisme a souligné que la francisation représente un déficit annuel de 20 000\$ et que le budget doit être équilibré en modifiant les enveloppes des autres services de l'organisme. Entretien effectué à Montréal le 13 mars 2019.

enfin, les organismes communautaires qui sont aux prises avec des problèmes sociaux bien réels ont de la difficulté à mettre en place les nouvelles normes puisqu'elles ne sont pas adaptées à leur style de rentabilité qui est, en somme, le nombre de personnes adéquatement francisé.

Dans les pages précédentes, nous avons vu l'impact du rapport au moment de son dépôt en 2017 pour le MIDI et les organismes communautaires. Le rapport a également eu une répercussion politique et a mené, le 7 février 2019, au dépôt du projet de loi 9 *Loi visant à accroître la prospérité socio-économique du Québec et à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par une intégration réussie des personnes immigrantes*. Cette pièce législative vient donner des arguments légaux supplémentaires au MIDI afin de régler certains problèmes identifiés par la vérificatrice générale⁵³.

5. DU RAPPORT AU PROJET DE LOI : LA RÉCEPTION DU RAPPORT PAR LE GOUVERNEMENT

Afin de répondre aux recommandations du rapport et de satisfaire leurs engagements électoraux, le gouvernement de la Coalition avenir Québec a déposé un projet de loi visant à accroître la prospérité socioéconomique des personnes immigrantes⁵⁴. Ce projet de loi vient corriger essentiellement quatre lacunes identifiées par la vérificatrice générale, soit la problématique de la coordination interministérielle, rendre l'offre de francisation et d'intégration efficace et efficiente par un guichet unifié, la mauvaise qualité des données collectées par le ministère et la déficience appréhendée de certains programmes de francisation et d'intégration. En raison des importantes lacunes identifiées dans le rapport et l'incapacité du MIDI de mener, conjointement avec les autres ministères, les réformes demandées par la voie administrative, le gouvernement se devait dans l'obligation d'adresser les enjeux soulevés par le rapport de la vérificatrice générale par la voie législative. La redéfinition du mandat du MIDI davantage axée sur la francisation et l'intégration devait absolument passer par un projet de loi.

Avant de proposer une brève analyse de la mise en loi des recommandations du rapport, le tableau ci-dessous présente les problèmes identifiés et les solutions proposées par le gouvernement. Pour construire ce tableau, j'ai d'abord identifié dans le projet de loi les éléments

⁵³ Selon le ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, le rapport de la vérificatrice générale se trouvait en filigrane de sa réflexion sur la manière de réformer le système d'immigration. Entretien avec Simon Jolin-Barrette, ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, 1^{er} mai 2019.

⁵⁴ *Ibid.*

faisant référence aux recommandations du rapport de la vérificatrice générale. Une fois ces éléments identifiés, j'ai indiqué la problématique liée à ces éléments et la recommandation formulée par le rapport, la mesure mise en place par le plan d'action du MIDI et l'article de loi venant encadrer cette recommandation. Dans chaque colonne, l'institution responsable de la formulation du texte est indiquée.

Tableau synoptique démontrant l'évolution entre le rapport de la vérificatrice générale et les articles du projet de loi 9.

Problématiques (VG)	Recommandations (VG)	Mesures (Plan d'action du MIDI)	Article du projet de loi 9 (gouvernement)
<u>Problème de coordination</u> L'ensemble des intervenants en matière de francisation ne dispose pas d'un système de données commun leur permettant d'arrimer l'évaluation des besoins, l'offre de service, le suivi de la clientèle et la reddition de comptes (par. 38) Une meilleure concertation entre les divers intervenants gouvernementaux en matière de francisation permettrait de mieux répondre aux besoins de la clientèle et d'utiliser de manière plus efficiente les ressources gouvernementales (par.40)	Déterminer les modifications nécessaires et réaliser les démarches appropriées afin que l'offre en francisation et l'aide financière proposées par l'ensemble des intervenants soient complémentaires et efficaces.	1) Mettre en place un comité gouvernemental sous la responsabilité du MIDI réunissant les parties prenantes de la francisation des personnes immigrantes adultes au Québec pour en assurer la gouvernance (SPL, OQLF, MEES, MTESS, MIDI) afin que l'offre en francisation et l'aide financière proposées par l'ensemble des intervenants soient complémentaires et efficaces et tiennent compte des besoins de la clientèle sur l'ensemble du territoire. (Réalisé) 2) Concevoir et mettre en place la reddition de comptes gouvernementale en matière de francisation pour en améliorer la qualité et assurer l'amélioration en continu de l'offre en francisation. (À venir) 3) Mettre en place un système de données interopérables en concertation avec les partenaires gouvernementaux. (À venir)	3.2. Assurer et coordonner la promotion de l'immigration au Québec ainsi que la prospection et le recrutement des ressortissants étrangers dans les pays étrangers. 3.7. Coordonner, avec le soutien des ministères et organismes concernés, la mise en œuvre de services d'accueil, de francisation et d'intégration des personnes immigrantes visant notamment l'apprentissage du français, des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises exprimées par la Charte des droits et libertés de la personne. 3.8. Susciter et coordonner l'engagement des ministères et organismes ainsi que des autres acteurs concernés de la société afin d'édifier des collectivités plus inclusives contribuant à l'établissement durable en région des personnes immigrantes, de favoriser la pleine participation, en français, de ces personnes et des minorités ethnoculturelles à la vie collective, en toute égalité et dans le respect des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises exprimées par la Charte des droits et libertés de la personne, ainsi que de concourir, par l'établissement de relations interculturelles harmonieuses, à l'enrichissement culturel de la société québécoise.

Problématiques (VG)	Recommandations (VG)	Mesures (Plan d'action du MIDI)	Article du projet de loi 9 (gouvernement)
<u>Création d'un guichet unifié</u> Il y a eu quelques tentatives de création d'un guichet unifié d'accès aux services de francisation, mais sans succès (par. 41).	Déterminer les modifications nécessaires et réaliser les démarches appropriées afin que l'offre en francisation et l'aide financière proposées par l'ensemble des intervenants soient complémentaires et efficaces.	1) Réaliser l'étude de faisabilité en concertation avec les partenaires gouvernementaux. (Réalisé) 2) Réaliser un dossier de présentation stratégique/dossier d'affaires en fonction des coûts et de la portée des travaux entourant le guichet gouvernemental unifié d'accès aux services de francisation. (En cours)	3.3. Offrir un parcours d'accompagnement personnalisé aux personnes immigrantes, notamment en leur apportant un soutien dans leurs démarches d'immigration, de francisation et d'intégration ainsi qu'en les informant sur les valeurs démocratiques et les valeurs québécoises exprimées par la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12), l'importance de la langue française, la culture québécoise et le dynamisme des régions.
Problématiques (VG)	Recommandations (VG)	Mesures (Plan d'action du MIDI)	Article du projet de loi 9 (gouvernement)
<u>Mauvaise qualité des données</u> Il ne maximise pas ou ne collige pas certaines données pouvant l'aider à améliorer son offre de service et à respecter les objectifs de ses programmes de francisation (par. 104). Certains des indicateurs suivis par le MIDI ne sont pas complets ou exacts (par. 105). Un autre exemple de calcul inexact est la façon de	Améliorer les indicateurs servant à suivre sa performance, notamment en ce qui concerne les personnes immigrantes adultes ayant déclaré ne pas connaître le français.	1) Colliger des données pertinentes afin d'identifier et mettre en place les indicateurs de performance permettant de suivre l'atteinte des objectifs des programmes de francisation. (En cours) 2) Réviser les indicateurs de performance permettant de suivre l'atteinte des objectifs des programmes de francisation. (À venir) 3) Réviser les indicateurs de performance permettant de suivre l'atteinte des objectifs des programmes de francisation. (À venir)	4.6. Recueillir auprès des personnes immigrantes les renseignements nécessaires à la connaissance de leur parcours, notamment en ce qui concerne leur niveau de connaissance du français et leur intégration au marché du travail, à l'élaboration de programmes, d'orientations et de politiques, à leur mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de leur pertinence et de leur efficacité ainsi qu'à la mise en place de services destinés aux personnes immigrantes et à l'évaluation de leurs besoins et de leur satisfaction quant à ces services. 5. Les ministères et organismes concernés communiquent périodiquement au ministre, selon des modalités déterminées par entente, les renseignements nécessaires à l'exercice de ses

déterminer le délai entre la demande d'inscription de la personne immigrante à un cours à temps complet et la confirmation de son admissibilité par le ministère (par. 106).			responsabilités et fonctions.
Problématiques (VG)	Recommandations (VG)	Mesures (Plan d'action du MIDI)	Article du projet de loi 9 (gouvernement)
<u>Déficience appréhendée des programmes</u> Aucune évaluation du programme <i>Réussir l'intégration</i> n'a été réalisée (par. 75) ⁵⁵ .	Réaliser une évaluation de programme.	1) Identifier les enjeux évaluatifs qui feront l'objet des travaux et dresser des constats préliminaires sur l'évaluabilité. (Réalisé) 2) Évaluer le volet 1b en lien avec les services individuels du Programme. (Réalisé) 3) Effectuer une révision du volet 1b du Programme en tenant compte de l'analyse des besoins de la clientèle et de l'évaluation de programme. (En cours) 4) Planifier le suivi et l'évaluation du programme en fonction du développement de celui-ci. (En cours)	14.60. Le ministre élabore des programmes d'accueil, de francisation et d'intégration des personnes immigrantes. Ces programmes visent notamment l'apprentissage du français, des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises exprimées par la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) ainsi que l'établissement de relations interculturelles harmonieuses. Ces programmes contribuent, en offrant des services de soutien aux personnes immigrantes, à favoriser leur pleine participation à la vie collective, en toute égalité, ainsi qu'à leur établissement durable en région. Dans ce cadre, le ministre établit et met en œuvre, au Québec et à l'étranger, des services dans les domaines dont il a la responsabilité tout en suscitant l'engagement des employeurs. Il détermine les conditions d'admissibilité à ces services.

⁵⁵ La vérificatrice générale a également formulé la même problématique pour les programmes de francisation. Cette problématique ne figure pas au tableau puisque les mesures du plan d'action du MIDI sont nombreuses concernant cet aspect et aurait alourdi le tableau. La question de l'évaluation des programmes de francisation sera toutefois abordée dans l'analyse.

Le tableau ci-dessus permet de voir un peu plus en détail le processus de mise en loi du rapport de la vérificatrice générale. L'analyse du tableau suivra la même logique où chacun des problèmes sera traité. Puisqu'elles traitent de problèmes connexes, l'analyse de la question du guichet unifié et de la déficience appréhendée des programmes a été fusionnée.

5.1. L'enjeu de la coordination

La question de la coordination a déjà été abordée dans les sections précédentes, mais les nombreux articles du projet de loi sur cette question méritent quelques remarques supplémentaires. Lors d'une rencontre avec le ministre de l'Immigration, ce dernier a souligné l'important problème de la coordination interministérielle et a mis de l'avant la nécessité de bien définir les rôles de chacun des ministères⁵⁶. Les articles du projet de loi viennent donc donner un argument législatif supplémentaire au MIDI qui, visiblement, n'a pas réussi à mettre en place cette coordination avec les autres ministères uniquement par la voie administrative. Appuyé sur le rapport de la vérificatrice générale, les articles viennent donc officialiser le rôle de coordination au MIDI et lui donne un poids et un argumentaire législatif pour bien définir sa relation avec les autres ministères, mais également pour mener à bien ce rôle de coordination qui, rappelons-le, n'a pas fonctionné sous sa première bouture.

5.2. La création du guichet unifié et la réforme des programmes

Le deuxième problème identifié par la vérificatrice générale, et qui est corrigé par le projet de loi 9, est la question du guichet unifié. Le projet de loi vient donner le mandat au MIDI de réfléchir à une manière de centraliser les services en immigration au sein d'une structure permettant de garantir, selon les propos du sous-ministre, un service d'immigration clé en main⁵⁷. La question de sa mise en place soulève d'importantes questions.

D'emblée, la création d'un guichet unifié sous-tend la fusion de deux procédés administratifs distincts : d'une part, la logique de l'organisation par programme qui qualifie actuellement la plupart des ministères qui fonctionnent par programme et, d'autre part, la gestion axée sur le citoyen où l'institution responsable accompagne le citoyen ou la citoyenne dans

⁵⁶ Simon Jolin-Barrette, ministre du MIDI, entrevue du 1^{er} mai 2019.

⁵⁷ Bernard Matte, sous-ministre du MIDI, entrevue du 16 avril 2019.

l'ensemble de la prestation de services⁵⁸. Cette centralisation des services peut mener à de nombreux problèmes, notamment dans la relation entre le MIDI et les organismes communautaires qui font eux-mêmes de la prestation de services pour le MIDI. L'éclatement des silos lié à l'abandon de la gestion par programme sous-tend un rapatriement ou un partage de certaines compétences exercées par les organismes communautaires au sein du MIDI. Si les groupes communautaires jouent un rôle prépondérant dans la francisation et l'intégration des personnes immigrantes, la création du guichet unifié pourrait centraliser des services actuellement offerts par le communautaire grâce aux subventions accordées par le MIDI⁵⁹. L'avantage de la création d'un guichet unique est de centraliser les services derrière une seule structure, facilitant ainsi l'accès de la personne immigrante aux services. Au final, la prestation de services doit être recentrée autour de la personne immigrante et si le guichet unifié peut améliorer cette prestation, le MIDI doit évaluer la faisabilité et la pertinence d'un tel guichet.

Un autre défi lié à la création d'un guichet unifié est la forme que doit prendre cette structure. Est-ce que le gouvernement doit plutôt aller vers une organisation intégrée au sein du MIDI ou doit-elle plutôt être à l'extérieur du ministère ? Le rapport de la vérificatrice générale ne mentionne pas la forme que doit prendre la nouvelle structure : or, le projet de loi nous laisse sous-entendre que cette structure sera intégrée au sein du MIDI puisque l'article 3.3 laisse présager que le ministère sera dorénavant responsable de la gestion de ce continuum de services. Par ailleurs, il faut également se questionner sur la compatibilité des programmes du MIDI à une nouvelle structure centralisée. À cet effet, la vérificatrice générale a demandé au MIDI de mener à bien une série d'évaluation de ses programmes. Le MIDI doit donc impérativement articuler cette évaluation avec les objectifs derrière la création du guichet unifié. Les programmes du ministère fonctionnent essentiellement de manière compartimentée, c'est-à-dire que certains programmes sont liés à la francisation et d'autres à l'intégration. Or, une nouvelle structure centralisée de prestation de services en matière d'immigration ne permet plus nécessairement l'application des programmes tels qu'ils sont actuellement définis par le ministère. Dès lors, l'enjeu de la coordination devient ici central puisque non seulement le MIDI doit mener une

⁵⁸ Denis Saint-Martin, « Guichet unique et reconfiguration des réseaux de politiques publiques : le cas d'Emploi-Québec », *Politiques et sociétés*, vol. 20 n^{os} 2-3, 2001, p. 117-118.

⁵⁹ Cette confrontation appréhendée s'est produite lors de la création d'Emploi-Québec en 1998 entre les syndicats de la fonction publique et le gouvernement Bouchard.

coordination externe avec les autres ministères sur la gestion de la francisation et de l'intégration au sens large, mais également une coordination interne afin de s'assurer que l'imposante réforme de l'immigration puisse s'harmoniser avec l'ensemble des chantiers identifiés par la vérificatrice générale et avec les programmes du ministère.

En dernière analyse, il reste le problème du statut de ce guichet unifié. La nomination de Bernard Matte à titre de sous-ministre au MIDI en 2017 laisse présager que le gouvernement entreprendra une voie similaire à la mise en place d'Emploi Québec : en effet, le sous-ministre a passé la quasi-totalité de sa carrière de haut fonctionnaire au MTESS⁶⁰. Pour mettre en place Emploi Québec, le gouvernement avait négocié une entente de 2,7 milliards avec le fédéral et avait rapatrié 1022 fonctionnaires d'Ottawa pour administrer les nouvelles compétences du Québec en matière d'emploi : est-ce que le gouvernement du Québec désire entreprendre le même chantier dans le domaine de l'immigration ? Il est trop tôt pour l'affirmer, mais le Québec a déjà signé avec Ottawa en 1991 *L'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* laissant au Québec pleine autonomie en matière d'immigration économique. À la suite de cet accord, le gouvernement du Québec pourrait entreprendre une nouvelle démarche pour rapatrier encore plus de compétences. Pour y arriver, le MIDI possède un sous-ministre qui a œuvré au MTESS et à Emploi-Québec pendant une bonne partie de sa carrière et qui possède les connaissances et les compétences pour mener à bien un tel chantier. Sans pour autant mentionner spécifiquement le cas d'Emploi-Québec, le sous-ministre a rappelé sa volonté de s'inspirer de certaines méthodes de travail du MTESS et les utiliser au MIDI, notamment concernant la « traçabilité » des personnes immigrantes⁶¹.

En somme, le projet de loi vient donner le mandat au ministère de mettre en place ce guichet unifié, et ce, en concertation avec les organismes communautaires. Si l'étude de faisabilité est réalisée, il reste à déterminer si le gouvernement ira vers la création d'une société d'État intégrée au MIDI ou plutôt vers un nouveau sous-ministériat responsable de ce continuum de services. Peu importe la direction vers laquelle le gouvernement désire aller, il est clair qu'une importante réforme du ministère devra être effectuée, notamment concernant la division du travail entre les

⁶⁰ Avant de devenir sous-ministre du MTESS, M. Matte était sous-ministre adjoint à Emploi-Québec.

⁶¹ Bernard Matte, sous-ministre du MIDI, entrevue du 16 avril 2019.

fonctionnaires. En filigrane, le gouvernement se rappelle des importants déboires de la mise en place d'Emploi Québec et ne désire pas reproduire les erreurs commises par le gouvernement de Lucien Bouchard en 1998⁶².

5.3. *La mauvaise qualité des données ou comment quantifier un fait social*

Le rapport de la vérificatrice générale soulignait également que le MIDI n'avait pas les instruments nécessaires pour mesurer adéquatement la performance de certains indicateurs et ne colligeait pas certaines données qui lui permettraient de bonifier les programmes offerts. Devant ce constat, le gouvernement répond à cette recommandation avec l'article 4.6 du projet de loi 9 en précisant que le MIDI doit dorénavant compiler des données selon les catégories suivantes :

4.6. recueillir auprès des personnes immigrantes les renseignements nécessaires à la connaissance leur niveau de connaissance du français et leur intégration au marché du travail, à l'élaboration de programmes, d'orientations et de politiques, à leur mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de leur pertinence et de leur efficacité ainsi qu'à la mise en place de services destinés aux personnes immigrantes et à l'évaluation de leurs besoins et de leur satisfaction quant à ces services⁶³.

Par cet article, le gouvernement vient mettre de l'avant la nécessité, pour le MIDI, de revoir ses catégories statistiques. Ce processus de quantification où les ministères tentent de transformer des faits sociaux en statistiques mérite qu'on s'y attarde quelques instants, car il s'agit de la première étape pour définir des problèmes publics et des solutions à ces problèmes. Comme le rappel des chercheurs de l'UQAM et de l'Université de Montréal, le travail statistique mené par l'État permet de transformer un fait social en chiffre afin de le rendre mesurable, et donc théoriquement objectif, afin d'appliquer à ces données une politique publique visant à atteindre un indicateur de performance prédéterminé afin de résoudre un problème donné⁶⁴. Autrement dit, les instruments statistiques ne sont pas « des outils socialement et politiquement neutres, comme un reflet de la réalité préexistante, mais bien plutôt comme le résultat d'une

⁶² Denis Saint-Martin, « Guichet unique et reconfiguration des réseaux de politiques publiques : le cas d'Emploi-Québec », *Politiques et sociétés*, vol. 20 n°2-3, 2001, p. 117-139.

⁶³ *Projet de loi 9*, article 4.6.

⁶⁴ Pierre Doray, Jean-Guy Prévost, Quentin Delavictoire, Stéphane Moulin et Jean-Pierre Beaud, « Usages des statistiques et actions publiques : les politiques de lutte contre le décrochage scolaire au Québec », *Sociologie et sociétés*, vol. 43 n°2, 2011, p. 203.

construction sociale, le produit d'interactions entre différents types d'acteurs et d'institutions⁶⁵ ». Selon la vérificatrice générale, le processus de quantification du MIDI, mécanisme central dans la construction de politiques publiques, est dysfonctionnel.

La révision des indicateurs et des processus de compilation des données n'est pas un exercice aisé. Comme le rappelle à juste titre Corine Eyraud, un indicateur de performance est fondamentalement subjectif puisqu'il souligne un résultat à atteindre, résultat très souvent influencé par des volontés politiques⁶⁶. Le MIDI devra donc sérieusement se questionner sur les réalités qu'il désire comptabiliser et les catégories qu'il devra forger pour mener à bien ses quantifications et respecter les orientations énoncées par le projet de loi 9. Mesurer le taux de participation aux cours de français ou le taux de personnes qui atteignent le niveau 9 de l'*Échelle québécoise des niveaux de compétence en français des personnes immigrantes adultes* ne produit pas les mêmes résultats⁶⁷. De l'aveu même du sous-ministre, cette quantification pose également toute une série de problèmes de juste représentation, à l'aide des données, des enjeux vécus par les personnes immigrantes⁶⁸. Il y a d'abord le problème des angles morts, c'est-à-dire des facteurs non mesurables qui pourraient expliquer la hausse ou la baisse de la participation des personnes immigrantes aux cours de français : par exemple, le MIDI ne peut mesurer l'impact d'un climat familial tendu sur la fréquentation d'une personne immigrante aux cours de français. Par ailleurs, il ne peut réellement mesurer le taux d'intégration d'une personne à la société québécoise, et ce, malgré le fait que cette personne ait atteint le niveau 9 de l'*Échelle* et qui est donc considéré, par le MTESS, comme étant apte à travailler en français.

Cette diversité de réalités sociales à quantifier vient nécessairement poser le problème des méthodes évaluatives à utiliser pour mener à bien cet exercice de quantification nécessaire à la réforme des programmes. Devant l'impératif de combiner à la fois des données de nature quantitative et qualitative, le ministère devra se tourner vers des méthodes d'évaluation mixtes : comme le rappelle à juste titre Pierre Pluye, les experts se concentrant principalement sur des

⁶⁵ Pierre Doray, Jean-Guy Prévost, Quentin Delavictoire, Stéphane Moulin et Jean-Pierre Beaud, « Usages des statistiques et actions publiques », *op cit.*, p. 203.

⁶⁶ Corine Eyraud, « Réflexions pour une sociologie de la quantification statistique et comptable », *op cit.*, p. 74-87.

⁶⁷ Le niveau 9, sur un total de 12 échelons, représente un niveau considéré comme avancé. Pour plus de détails, voir MIDI, *Échelle québécoise des niveaux de compétence en français des personnes immigrantes adultes*, 2011.

⁶⁸ Bernard Matte, sous-ministre du MIDI, entrevue du 16 avril 2019.

techniques quantitatives peuvent omettre d'identifier des parties importantes dans l'identification de problèmes liés aux programmes⁶⁹. Les programmes en immigration se trouvent précisément à cette jonction entre le qualitatif et le quantitatif où non seulement le ministère doit s'assurer que le plus grand nombre de personnes suivent des cours de français, mais doit également comprendre les facteurs sociétaux qui font en sorte qu'une personne immigrante arrête de suivre les cours de français ou décide tout simplement de ne plus utiliser les services en intégration du ministère. Il y a donc toute une série de facteurs que le ministère ne peut mesurer, rendant dès lors toute construction d'un répertoire uniquement statistique obligatoirement partiel, voir incomplet.

Enfin, le ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion rappelle que son ministère est une institution qui se veut humaine⁷⁰ : or, la quantification à outrance du MIDI entraînerait peut-être une certaine impersonnalisation de l'immigration puisque les fonctionnaires travailleraient avec des chiffres et non avec de personnes⁷¹. C'est précisément tout l'enjeu de la transformation du social en chiffres : si un indicateur témoigne d'une baisse de 2% du taux de fréquentation des cours de francisation, ce chiffre illustre des réalités sociales ou familiales bien précises ; ce sont des personnes qui ne se présentent plus en cours pour des raisons que le MIDI, dans l'état actuel, ignore. Est-ce que les personnes immigrantes ne se présentent plus en classe en raison de contraintes financières, de pressions sociales ou d'un sentiment d'exclusion ? Impossible de mesurer ces éléments puisqu'il s'agit de faits sociaux non quantifiables. La statistique ne peut donc répondre à cette question et c'est pourquoi le MIDI doit, dans sa démarche de création du guichet unifié et dans la construction de ses banques statistiques, prendre en compte que certaines réalités sociales ne peuvent tout simplement pas être quantifiées et que les indicateurs de performance sont très souvent subjectifs et politiques et doivent donc être revus en conséquence.

⁶⁹ Pierre Pluye, « Les méthodes mixtes », dans *Approches et pratiques en évaluation de programmes*, Valéry Ridde, Christian Dagenais, (dir.), Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2012, p. 126.

⁷⁰ Entretien avec Simon Jolin-Barrette, ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, 1^{er} mai 2019.

⁷¹ Il suffit de citer à cet effet toute la polémique de l'annulation, par le gouvernement du Québec, des 18 000 dossiers en attente au MIDI. Plusieurs personnes décriaient qu'il s'agissait d'individus et non de dossiers. De plus, cette quantification à 18 000 vient masquer une partie de la réalité sociale puisque ces 18 000 dossiers représentaient globalement près de 50 000 personnes. Sur le plan politique cependant, il est préférable de parler de 18 000 dossiers plutôt de 50 000 personnes : cette communication politique démontre toute l'instrumentalisation des chiffres à des fins politiques.

REMARQUES CONCLUSIVES

Le processus présenté dans cet essai où un rapport a inspiré un projet de loi a permis d'éclaircir certains pans de notre système politique et parlementaire. Dans un premier temps, cet essai a mis en exergue la méthodologie utilisée par la vérificatrice générale pour rédiger ses rapports : si cet essai s'est uniquement concentré sur les audits de 2017 liés à la francisation et à l'intégration des personnes immigrantes, la méthodologie présentée peut s'appliquer à la totalité des audits menés par la vérificatrice générale. Dans un deuxième temps, ce texte a mesuré, certes de manière partielle, l'impact que peut avoir un rapport d'audit de performance sur l'administration publique, en l'occurrence ici le MIDI. Devant les recommandations du rapport, le ministère se trouve dans l'obligation de les mettre en œuvre : or, la collaboration entre les ministères pour élaborer des mesures liées aux recommandations peut parfois s'avérer ardue, comme l'illustre le cas du comité de coordination interministériel.

La démarche entreprise auprès des organismes communautaires a été l'occasion de voir comment peut s'appliquer concrètement une recommandation de la vérificatrice générale. Le processus de transformation d'une recommandation en réglementation puis sa mise en œuvre par le ministère a montré toute la difficulté de construire une politique publique adaptée aux réalités vécues par les organismes. Les balises sur la composition des groupes de francisation ont mis une forte pression sur les groupes communautaires qui doivent, eux aussi, appliquer cette mesure pour recevoir le financement du MIDI.

Le dépôt du projet de loi 9 est quant à lui venu encadrer le processus de réforme. Le projet de loi vient en effet donner le mandat légal au MIDI de mener la coordination en matière de francisation et d'intégration venant ainsi corriger les lacunes que la voie administrative n'avait pas réussi à résoudre. Si le projet de loi 9 est la finalité du processus présenté dans cet essai, cette pièce législative n'en demeure pas moins la première étape vers une réforme en profondeur du MIDI. Cette réforme doit être accompagnée d'une réflexion soutenue sur les critères qui constitueront en quelque sorte les limites de l'État. Comme le rappelle Sayad Abdelmalek, les critères de sélection représentent la frontière discriminatoire entre, d'une part, les « nationaux » reconnus par l'État et qui jouissent de droits civiques et sociaux et, d'autre part, les « autres » dont il n'a qu'à reconnaître matériellement ou administrativement du moment où l'État doit gérer

ces « autres » dès qu'ils se trouvent dans le champ de sa souveraineté nationale et qui ne bénéficient pas des mêmes droits que les « nationaux »⁷².

In fine, le MIDI est une institution publique ayant le pouvoir magique de transformer des personnes d'un statut « d'autres » à celui de « nationaux » : cette opération de distinction sociale est à la base de la souveraineté de l'État⁷³. Sans le vouloir et sans le reconnaître comme tel, l'État opère à ses frontières toute une série de politiques discriminatoires qui lui permettent de classer les individus se présentant à sa frontière en fonction d'une série de critères plus ou moins objectifs tels que son statut socio-économique, sa connaissance de la langue, son risque pour la sécurité nationale et la probabilité que la personne demeure sur le territoire à la suite de l'expiration de ses papiers légaux⁷⁴.

Au terme de la procédure législative d'exception qui s'est déroulée le 15 juin 2019, le projet de loi 9 a été adopté. Le MIDI se trouve dorénavant à l'heure de choix importants et qui auront un impact direct sur les personnes désirant venir s'installer au Québec : il devra en effet mettre en place les critères discriminatoires qui détermineront qui aura accès à un certificat de sélection du Québec et qui devra quitter. Une telle réforme ne peut être détricotée à volonté et la mouture qu'adoptera le MIDI viendra officialiser la vision du gouvernement du Québec en matière d'immigration pour plusieurs années. Comme le rappelle le ministre, le MIDI est un ministère humain : espérons que les décisions prises témoigneront effectivement de cette humanité.

⁷² Sayad Abdelmalek, « Immigration et pensée d'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 129, 1999, p. 6.

⁷³ La cérémonie d'assermentation des députés à l'Assemblée nationale repose sur la même logique de distinction sociale où par un pur rite de magie sociale, une personne devient député à la suite de son serment et non à la suite de son élection. Ce n'est pas l'appui majoritaire d'une population d'une circonscription qui consacre le statut d'un député : c'est l'Assemblée nationale qui possède le pouvoir de distinction puisqu'aucune personne ne peut être député sans avoir prononcé le serment rédigé et codifié par l'Assemblée nationale.

⁷⁴ À titre d'exemple, un Français qui vient au Québec peut rester sur le territoire pendant trois mois sans visa. Un ressortissant du Bénin doit, pour une seule journée, posséder un visa qui est analysé en fonction du risque que la personne reste ou non au Canada à la suite de l'expiration de son visa. Ce risque est calculé notamment selon l'avoir financier de l'individu. Un ressortissant moins fortuné risque de se voir l'accès à son visa refusé.

ANNEXE

Figure 1. Lettre adressée aux organismes communautaires par le MIDI le 1^{er} mars 2019

Ministère
de l'Immigration,
de la Diversité
et de l'Inclusion
Québec
Service du registraire de la francisation

Note

DESTINATAIRE :
EXPÉDITEUR :
c. c. :

DATE : Le 1^{er} mars 2019

OBJET : Ouverture des cours réguliers à temps partiel

Veuillez prendre note que le Service du registraire de la francisation appliquera de nouvelles règles quant à l'ouverture des groupes à compter de la session du printemps 2019. Cette nouvelle directive découle du Rapport du Vérificateur général du Québec qui, en novembre 2017, a recommandé au Ministère d'éclaircir les règles d'ouverture des cours à temps partiel, notamment en ce qui a trait au nombre minimal d'inscriptions requises.

Les règles d'ouverture des groupes se feront selon les balises suivantes :

- 20 inscriptions : groupe ouvert,
- 15 à 19 inscriptions : groupe en danger,
- 14 inscriptions et moins : groupe non autorisé.

Nous tenons à souligner que dans l'application des balises, le Ministère tient compte des situations régionales, de la demande de cours de fin de bloc ou de toute formule particulière de cours ou de projet pilote.

Afin de maximiser le nombre de personnes dans les groupes, nous vous rappelons l'importance des responsabilités des mandataires qui sont entre autres de :

- Recruter la clientèle aux cours de français et vérifier leur admissibilité;
- Former les groupes en suivant les balises fixées par le Ministère;
- Référencer la clientèle vers un autre organisme, si le cours voulu n'est pas offert sur place.

De plus, la transmission des informations au Ministère sur les désistements, départs, transferts et reclassements, doit se faire selon la procédure, ce qui comprend le respect de la date limite.

Nous vous remercions de votre habituelle collaboration.

800, boul. De Maisonneuve Est, Bureau 301
Montréal (Québec) H2L 4L8

ENSEMBLE
on fait avancer le Québec

BIBLIOGRAPHIE

1. Entrevues semi-dirigées

Guylaine Leclerc et Serge Giguère, vérificatrice générale et sous-vérificateur, 19 décembre 2018, Québec.

Robert L'Écuyer et Janique Lambert, fonctionnaires au Vérificateur général, 1^{er} février 2019, Montréal.

Consultation auprès de sept organismes communautaires, 13 au 15 mars 2019, Montréal.

Bernard Matte, sous-ministre, 16 avril 2019, Québec.

Simon Jolin-Barrette, ministre, 1^{er} mai 2019, Québec.

2. Documents législatifs et parlementaires

JOLIN-BARRETTE, Simon. *Allocution en conférence de presse dans le cadre du dépôt du projet de loi 9*, <http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-51117.html>, 7 février 2019.

Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, *Cahier explicatif et réponses aux demandes de renseignements généraux et particuliers de l'opposition*. Québec, Étude des crédits 2019-2020.

Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, *Échelle québécoise des niveaux de compétence en français des personnes immigrantes adultes*, Québec, 2011, 128 p.

Québec. *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, chapitre A-2.1, à jour au 1^{er} avril 2019, Québec : Éditeur officiel du Québec, 1982, 52 p.

Québec. *Loi sur l'administration publique*, chapitre A-6.01, à jour au 1^{er} avril 2019. Québec : Éditeur officiel du Québec, 2000, 42 p.

Québec. *Loi sur le Vérificateur général*, chapitre V-5.01, à jour au 1^{er} avril 2019. Québec : Éditeur officiel du Québec, 1985, 18 p.

Québec-Ottawa. *L'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubins*, 1991.

Québec. *Projet de loi 9 : Loi visant à accroître la prospérité socio-économique du Québec et à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par une intégration réussie des personnes immigrantes*, 2019, Adopté le 15 juin 2019.

Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*, 2017, 232 p.

3. Périodiques

ABDELMALEK, Sayad. « Immigration et pensée d'État ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 129 (1999), p. 5-14.

COLON, Marine et Laetitia GUÉRIN-SCHNEIDER. « Réforme de Nouveau Management Public et création de valeurs publiques : des processus compatibles ? Une exploration empirique dans le service de l'eau ». *Revue internationale des sciences administratives*, n° 2 (2015), p. 279-295.

DORAY, Pierre, Jean-Guy PRÉVOST, Quentin DELAVICTOIRE, Stéphane MOULIN et Jean-Pierre BEAUD, « Usages des statistiques et actions publiques : les politiques de lutte contre le décrochage scolaire au Québec ». *Sociologie et sociétés*, vol. 43, n° 2 (2011), p. 201-221.

EYRAUD, Corine. « Réflexions pour une sociologie de la quantification statistique et comptable ». *Entreprises et histoire*, vol. 2, n° 79 (2015), p. 74-87.

JACOB, Steve et Jean-Louis GENARD. « La politique de l'emploi face aux nouveaux modes de gouvernance axés sur la coordination et la performance ». *Revue internationale des sciences administratives*. vol. 77, n° 3 (2011), p. 551-573.

SAINT-MARTIN, Denis. « Guichet unique et reconfiguration des réseaux de politiques publiques : le cas d'Emploi-Québec ». *Politiques et sociétés*. vol. 20, n°s 2-3 (2001), p. 117-139.

4. Livres

ALBARELLO, Luc, David AUBIN, Catherine FALLON et Béatrice VON HAEPEREN (dir). *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Bruxelles : de boeck, 2016, 224 p.

BOUDOU, Benjamin. *Le dilemme des frontières : éthique et politique de l'immigration*. Paris : EHESS, 2017, 263 p.

BOURDIEU, Pierre. *Anthropologie économique : Cours au collège de France, 1992-1993*. Paris : Éditions du Seuil, 2017, 349 p.

BOUSSARD, Valérie. *Sociologie de la gestion : les faiseurs de performance*. Paris : Belin, 2008, 263p.

CRÊTE, Jean (dir.). *Les surveillants de l'État démocratique*. Québec : Presses de l'Université Laval, 2014, 204 p.

- DE GAULEJAC, Vincent. *La société malade de la gestion : idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*. Paris : Seuil, 2005, 288 p.
- DION, Michel (dir.). *L'Éthique gouvernementale*. Montréal : Fides, 1997, 420 p.
- IMBEAULT, Sophie. *Le Vérificateur général du Québec : une institution au cœur de l'histoire*, Québec, 2018.
- LAGROYE, Jacques et Michel OFFERLÉ. *Sociologie de l'institution*. Paris : Bélin, 2010, 400 p.
- LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*. Paris : Sciences Po Les Presses, 2004, 370p.
- MAZOUZ, Bachir (dir.). *Gestion par résultats : concepts et pratique de gestion de la performance des organisations de l'État*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2017, 296 p.
- MICHAUD, Nelson (dir.). *Secrets d'États ? : les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*. Québec : Les Presses de l'Université du Québec, 2017, 1028 p.
- RIDDE, Valéry et Christian DAGENAIS. *Approches et pratiques en évaluation de programmes*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2012, 480 p.
- SAINT-MARTIN, Denis. *Building the New Managerialist State*. Oxford, Oxford University Press, 2000, 264 p.