

LA RÉORGANISATION DE L'ÉTABLISSEMENT
ET DE L'INTÉGRATION : UNE STRATÉGIE AXÉE
SUR LES FOURNISSEURS DE SERVICES, À
L'APPUI DE L'INNOVATION ET DES
RÉSULTATS

Produit par Meyer Burstein
pour l'ACSEI-CISSA
Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants
Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance

AVANT-PROPOS

La présente étude a été commandée par l'ACSEI-CISSA, l'Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants-Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance. Fondé en mars 2005, cet organisme a pour mandat de représenter le secteur de l'établissement des immigrants et de lui permettre de consacrer son savoir-faire à la mise au point de programmes et de politiques publiques qui assurent un meilleur établissement et une meilleure intégration des immigrants et des réfugiés. L'ACSEI-CISSA se voue à la création d'une société à laquelle immigrants et réfugiés pourront participer à part entière. Conformément à cet objectif, la présente étude propose de faire le point sur les nouvelles tendances et de tracer une voie d'avenir susceptible d'aider les fournisseurs de services d'établissement à se doter des outils et capacités dont ils auront besoin pour s'attaquer, de concert avec les gouvernements, aux défis qui attendent les nouveaux arrivants et les collectivités où ces derniers s'établissent.

Ce projet a vu le jour grâce au généreux soutien des organismes-cadres provinciaux du secteur de l'établissement, qui ont contribué à l'organisation d'ateliers et d'assemblées au nom de l'auteur de l'étude. Ce dernier tient également à remercier les nombreux représentants de fournisseurs de services, fonctionnaires fédéraux ou provinciaux et autres interlocuteurs qui ont accepté de se prêter à de longues entrevues et de partager leur précieux point de vue sur la prestation des services et les questions de politique publique.

L'ACSEI-CISSA recommande la présente étude aux intervenants concernés, qui y verront un sérieux premier pas vers la réorientation fondamentale du mode d'organisation et des pratiques du secteur. Les organismes d'établissement souhaitent tenir un plus grand rôle dans la définition et la préparation de l'avenir du Canada. Ils estiment avoir beaucoup à offrir, et l'étude formule des idées en vue d'accroître leur participation et d'étendre leur influence.

**Meyer Burstein,
auteur de l'étude,
le 16 mai 2010**

TABLE DES MATIÈRES

| Section | Pages |
|--|--------------|
| Sommaire | Page 1 |
| Chapitre 1 : Introduction | Page 6 |
| Chapitre 2 : Méthode | Page 10 |
| Chapitre 3 : Les défis de l'avenir | Page 12 |
| Chapitre 4 : Comment adapter les capacités requises aux forces du secteur | Page 33 |
| Chapitre 5 : La transformation du secteur par le biais de stratégies qui soutiennent le changement et l'innovation | Page 50 |
| Annexe A : Organes consultatifs | Page 71 |
| Annexe B : Liste des personnes interrogées | Page 74 |

SOMMAIRE

Cette étude, intitulée *La réorganisation de l'établissement et de l'intégration : une stratégie axée sur les fournisseurs de services, à l'appui de l'innovation et des résultats*, a été commandée par l'ACSEI-CISSA (Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants). L'étude est conçue pour aider les fournisseurs de services d'établissement à prévoir les nouvelles tendances et à renforcer leur capacité de travailler comme partenaires des gouvernements et autres intervenants en vue de relever les défis qui attendent les nouveaux arrivants et les collectivités où ces derniers s'établissent. L'analyse s'appuie sur les résultats d'ateliers, de groupes de consultation et d'entrevues auxquels ont pris part des dirigeants d'organismes d'établissement et d'organismes propres aux communautés ethniques de tout le Canada. En outre, des entrevues ont été réalisées auprès de hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux ainsi que de cadres supérieurs des fondations communautaires et des fédérations de Centraide. Là où il y a lieu, l'étude s'est inspirée de travaux de recherche publique ou universitaire, notamment d'évaluations de programme et d'examen de politique.

Le rapport forme les arguments suivants :

- ❖ La réussite des mesures d'établissement et d'intégration dépend de la collaboration entre gouvernements et organismes d'établissement.
- ❖ Le secteur de l'établissement possède des compétences et un savoir particuliers qui lui viennent de ses interventions auprès des nouveaux arrivants et des institutions interagissant avec ces derniers.
- ❖ Les compétences qui confèrent un avantage comparatif aux organismes d'établissement sont justement celles qui seront requises pour s'attaquer aux nouveaux défis.
- ❖ Les gouvernements et le secteur de l'établissement ont tous deux intérêt à améliorer les capacités intellectuelles du secteur et ses capacités sur le plan de la médiation, lesquelles sont indépendantes des capacités de prestation de services.

Le savoir et les compétences des organismes d'établissement se traduisent par quatre capacités stratégiques qui sont propres au secteur, à savoir :

- ❖ une aptitude à évaluer à fond les besoins des clients et à réunir un panier de services adaptés touchant à une série de programmes cloisonnés;
- ❖ une aptitude à avoir comme unité d'analyse les familles plutôt que les personnes;
- ❖ une aptitude à canaliser les services vers les quartiers et à promouvoir le rapprochement entre les communautés de nouveaux arrivants et la population en général, selon une approche adaptée au milieu;
- ❖ une aptitude à centraliser les services en période de crise.

Les connaissances spécialisées que possèdent les organismes d'établissement et la confiance que ces derniers inspirent aux nouveaux arrivants et aux organismes qui les représentent ne s'obtiennent que tacitement, par une participation à l'intégration des activités et à la médiation des rapports entre organismes servant la population en général et organismes propres aux communautés ethniques. Soucieux de régler des problèmes au nom des immigrants, de leur famille et de leur communauté, les organismes d'établissement misent sur la créativité afin d'agencer des programmes publics et des services offerts par d'autres parties prenantes. En cela, les gouvernements ne peuvent imiter les organismes, car leur savoir relatif aux programmes s'avère le plus souvent cloisonné. Ainsi, souvent, les ministères savent fort peu de choses à propos des interactions et des points d'interface qui existent entre les programmes.

Les capacités stratégiques du secteur de l'établissement doivent se développer « sur le tas », ce qui signifie que les forces du secteur ne peuvent être copiées par d'autres instances. Ainsi, ces forces constituent un avantage stratégique durable pour le secteur.

Défis prévus et capacités requises

Les intervenants en établissement et les responsables des politiques doivent aujourd'hui relever d'importants défis. Pour y parvenir, il leur faudra miser sur les capacités qui confèrent un avantage au secteur de l'établissement.

- ❖ Comme le révèlent certains examens des politiques, la question de l'intégration à long terme des nouveaux arrivants soulève des préoccupations grandissantes. L'atteinte d'objectifs sociaux et culturels tels que la promotion de l'appartenance et de la participation alimente également des craintes. La mise en œuvre d'orientations qui abordent ces enjeux passe par la création de paniers de services variés, sur un horizon temporel élargi. De plus, il faudra porter une attention particulière au développement de la réceptivité à l'échelon local.
- ❖ La lutte aux déficits entraînera le plafonnement ou la réduction des dépenses consacrées à l'établissement. Cette tendance poussera les organismes d'établissement à se disputer l'aide publique, dans une conjoncture marquée par un rétrécissement de l'enveloppe des politiques sociales. L'innovation et la capacité d'inciter de nouvelles sources à apporter un soutien constitueront des atouts majeurs pour réagir aux pressions financières prévues.
- ❖ L'inclusion sociale grimpera au palmarès des priorités de premier plan. La pauvreté chez les immigrants — notamment les membres de minorités visibles établis dans les grandes villes ou en banlieue — menace l'existence même du programme d'immigration. La lutte contre l'exclusion sociale commandera des interventions complexes ainsi que des mesures de rapprochement social.
- ❖ Les gouvernements provinciaux et les administrations municipales s'intéressent de plus en plus à l'immigration, ce qui se traduit par une demande accrue de services d'intégration dans des municipalités possédant des capacités réduites en cette matière. Les institutions municipales et les organismes servant la population en

- général auront besoin de l'aide des fournisseurs de services afin d'attirer, de garder et d'intégrer les nouveaux arrivants.
- ❖ Les projections font état d'un afflux croissant d'immigrants hautement qualifiés, à l'aise dans la langue de travail, capables d'être pris en charge par les organismes qui servent la population en général. Elles prévoient également une progression de l'afflux de nouveaux arrivants peu ou moyennement qualifiés qui auront besoin de l'aide soutenue offerte par les fournisseurs de services.
 - ❖ L'augmentation du financement accordé au secteur et la volonté de l'État de tenter des expériences visant la prestation des services ont poussé de nouveaux joueurs à se lancer dans l'arène des services d'établissement. Cette « menace » s'aggrave en raison d'initiatives comme le recours à des bons échangeables contre des services.

Recommandations

Le rapport formule quinze recommandations qui ont pour but de clarifier les orientations stratégiques du secteur et de renforcer ses capacités stratégiques. Ces recommandations se répartissent en sept groupes.

1. Le rapport insiste grandement sur l'enrichissement des capacités intellectuelles et des capacités d'analyse du secteur de l'établissement. Pareil enrichissement est jugé primordial à la promotion de l'innovation sociale. Plus précisément, le rapport préconise un investissement en faveur des capacités intellectuelles qui s'avérera indispensable pour tirer parti de l'esprit d'initiative du secteur, pour miser sur son aptitude à mobiliser le savoir tacite et diffuser les pratiques exemplaires ainsi que pour soutenir la conclusion, avec l'État, d'un véritable partenariat fondé sur le savoir-faire et le respect mutuels. Le rapport milite en faveur de la création de deux institutions fondamentales : un organe pancanadien dirigé par le secteur et constitué de chercheurs universitaires et de représentants des organismes d'établissement, chargé d'analyser et de diffuser des renseignements sur les pratiques exemplaires; et une institution tripartite représentant le secteur de l'établissement, les gouvernements et le milieu de la recherche, sans lien de dépendance à l'égard de ces parties, qui jouirait d'une certaine autonomie et qui lancerait des études de son propre chef ou à la suite de renvois effectués par les instances participantes.
2. En vue de financer le développement intellectuel du secteur de l'établissement, le rapport préconise trois grands changements touchant l'actuel régime de responsabilité et de gestion financière (attendu que les propositions pourraient aller à l'encontre des particularités de certaines provinces). Le principal changement a trait à la mise en œuvre immédiate des recommandations du groupe d'experts sur la responsabilité et la gestion financière. En outre, le rapport demande au gouvernement de financer les fonctions générales des organismes, notamment la recherche, l'analyse (visant les pratiques exemplaires), la planification stratégique et la planification des ressources humaines. Enfin, le rapport recommande aux

- organismes d'établissement d'appliquer la formule du recouvrement des coûts à la prestation de conseils destinés aux institutions publiques ou parapubliques et aux entreprises commerciales. La récupération des coûts devrait s'opérer par facturation directe des instances qui reçoivent les services. Une autre solution consisterait à récupérer les coûts par l'entremise de tiers intéressés.
3. En vue de consolider son avantage stratégique (qui tient au choix d'une démarche holistique pour évaluer les besoins des personnes et des familles et agencer les services en conséquence), le secteur de l'établissement devrait lancer une étude pancanadienne portant sur la faisabilité et le bien-fondé de l'introduction de fonctions communes d'évaluation des besoins, à l'échelon trans-organisationnel. L'étude devrait donner des conseils sur la portée des évaluations des besoins, fournir des modèles normalisés de collecte de renseignements ainsi que proposer un système d'information qui soit utile aux bénéficiaires, aux organismes et aux gouvernements. De plus, l'étude devrait se pencher sur les avantages et les inconvénients des fonctions communes d'évaluation en ce qui touche la spécialisation des services et les initiatives locales de planification stratégique.
 4. En vue de définir une orientation stratégique plus nette, le secteur de l'établissement devrait réaliser une étude interne afin de recenser les domaines où il jouit d'un avantage comparatif par rapport aux fournisseurs de services commerciaux et aux fournisseurs qui servent la population en général. Le recensement devrait déterminer le nombre de nouveaux arrivants, l'endroit où ils se trouvent ainsi que les secteurs de politique et les domaines de service aux immigrants dans lesquels le secteur gagnerait à se spécialiser. Différents thèmes mériteraient d'être explorés dans le cadre de l'étude, notamment la fonction qu'exerce le secteur au regard de la prestation de services linguistiques et de services d'emploi, les interactions avec les services aux immigrants offerts par des institutions parapubliques comme les écoles et les bibliothèques de même que les répercussions, sur le plan des coûts et des services, de l'augmentation de la proportion des bénéficiaires peu qualifiés, aux prises avec de multiples obstacles, qui figurent dans le volume de cas traités par les organismes d'établissement. Cette augmentation découle d'une réforme des politiques et de nouvelles mesures de programme qui réorientent les clients dont l'intégration s'annonce facile vers les collèges communautaires, les entreprises commerciales et les organismes servant la population en général, ce qui contraint le secteur de l'établissement à s'occuper des cas restants, difficiles à résoudre.
 5. Le secteur de l'établissement devrait constituer un groupe de travail avec les gouvernements, dans le but d'enrichir l'apport des organismes d'établissement à l'amélioration de la réceptivité que manifestent les organismes servant la population en général à l'égard des nouveaux arrivants ou de la médiation des rapports avec les associations propres aux communautés ethniques (y compris les associations religieuses). Le groupe serait également chargé de documenter les

effectifs importants que comptent les organismes d'établissement ainsi que les fonctions consultatives et les activités de sensibilisation du public exercées par leurs cadres dirigeants. Les renseignements ainsi recueillis permettraient d'évaluer la contribution des organismes à la création de communautés accueillantes et inspireraient des recommandations relatives aux solutions à envisager pour promouvoir et soutenir adéquatement de telles activités. Par ailleurs, un groupe de travail parallèle, réunissant des organismes d'établissement et des organismes propres aux communautés ethniques, devrait être créé. Ce groupe parallèle aurait pour mandat de trouver la meilleure façon de resserrer la liaison entre les parties prenantes ainsi que de rehausser les capacités collectives des associations propres aux communautés ethniques.

6. Le secteur de l'établissement devrait procéder à un réexamen minutieux, à l'échelon pancanadien, des services qu'il offre aux travailleurs temporaires (et à leur famille) de même qu'aux résidents ou aux citoyens de longue date. L'étude axée sur les travailleurs temporaires se pencherait sur l'impact qu'ont ces derniers sur les collectivités où ils s'établissent. Elle clarifierait la fonction qui incombe au secteur pour travailler à accroître la réceptivité et assurer un traitement équitable, avec le concours des employeurs et des administrations municipales. De plus, elle recommanderait un ensemble de services qui seraient progressivement mis à la disposition des travailleurs et de leur famille, en fonction de la probabilité qu'ils s'établissent pour de bon dans leur collectivité. Dans le même ordre d'idées, l'étude axée sur les résidents et les citoyens cernerait les facteurs de vulnérabilité et recommanderait des changements à apporter aux pratiques existantes, assortis de suggestions relatives au financement des services supplémentaires.
7. Le secteur de l'établissement devrait entreprendre un examen des pratiques exemplaires à l'échelon pancanadien, et ce, dans deux domaines. L'étude s'attarderait tout d'abord à la prestation de services dans des agglomérations éloignées ou mal desservies. Elle aborderait les possibilités qui s'offrent aux fournisseurs en ce qui touche l'utilisation des nouvelles technologies, la promotion de l'apprentissage autonome ainsi que l'octroi de contrats visant la prestation de services de sensibilisation par des organismes basés dans de grandes villes. Une attention spéciale serait obligatoirement portée aux collectivités francophones en milieu minoritaire de même qu'à la possibilité de mettre sur pied des consortiums régionaux chargés de dispenser les services. Ensuite, l'étude s'intéresserait aux projets-pilotes qui prévoient une planification intégrée à l'appui de la création de communautés accueillantes, sous la direction des collectivités. Elle recommanderait des mesures de soutien financier et logistique et de soutien de la recherche, de façon à permettre aux organismes d'établissement de jouer un rôle de premier plan au sein des consortiums de planification locaux.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

La présente a pour but de garantir que les organismes d'établissement se dotent des capacités requises pour travailler, comme partenaires à part entière des gouvernements, à la conception de politiques et de programmes à la hauteur des défis qui attendent les nouveaux arrivants et les collectivités où ces derniers s'établissent. En effet, de telles capacités font présentement défaut. Certes, les organismes d'établissement misent sur une foule d'atouts, dont leur expérience pratique, leur savoir, leur détermination et leur capacité d'influencer la participation des intervenants. Cependant, leurs ressources ne suffisent pas à tirer profit de tous ces actifs, et il en résulte une incapacité qui se répercute non seulement sur les organismes eux-mêmes, mais aussi sur l'ensemble du secteur. Une nouvelle stratégie s'impose donc pour fournir aux organismes d'établissement les outils qui leur permettraient d'exploiter leurs avantages comparatifs et de renforcer leurs capacités stratégiques et moyens d'analyse. À cette fin, il y aurait lieu de revoir des facteurs comme l'organisation du secteur, les structures de financement, les modèles de responsabilité ainsi que les relations avec le gouvernement. Plus fondamentalement, il y aurait lieu de changer l'image de soi que cultive le secteur et la façon dont il transige avec les gouvernements et les autres intervenants.

Pour parler franc, le présent rapport s'attarde non pas aux besoins de services ou aux déficiences des politiques dans le domaine de l'établissement, mais bien à l'organisation du secteur et à ses capacités institutionnelles. Ce choix se fonde sur de nombreux facteurs, en particulier la volonté des organismes d'établissement d'aborder un enjeu fondamental qui soulève de grands défis — notamment lorsqu'il s'agit de demander et d'obtenir un financement stable de la part des gouvernements, d'assurer une gestion budgétaire ou de rendre compte des dépenses, d'exercer une planification des ressources humaines et financières, de concevoir des stratégies, d'échanger des connaissances relatives aux pratiques exemplaires, de susciter la participation des intervenants locaux ou encore de gérer les relations avec les gouvernements.

La pénurie de renseignements fiables et récents sur les besoins et les résultats observés chez les clients compte parmi les autres facteurs qui justifient la décision de ne pas faire porter l'étude sur les services et les déficiences dans le domaine de l'établissement. En effet, les données d'évaluation du domaine public sont désuètes, voire de qualité douteuse. Les recherches qui se penchent sur le sujet s'appuient souvent sur des échantillons d'assez petite taille. Enfin, les données recueillies par les organismes d'établissement ne sont pas comparables et ne peuvent être cumulées. Bref, si l'existence de problèmes et de déficiences fait consensus, il n'existe ni preuves, ni données sur lesquelles fonder une analyse robuste.

Par conséquent, tout projet d'examen du dossier risque d'accoucher de timides résultats auxquels les principaux acteurs accorderont peu de crédibilité.

La structure du présent rapport reflète son but, qui consiste à former des arguments inattaquables en faveur de la mise au point d'outils qui permettront aux organismes d'établissement d'agir comme partenaires à part entière des gouvernements. Les pages qui suivent exposent un argumentaire qui, par sa conception, s'efforce de favoriser l'atteinte de ce but et d'enclencher un processus de redressement. La logique des arguments — qui diffère de la structure du rapport — se résume ainsi :

- ❖ La réussite des efforts d'établissement et d'intégration dépend de la collaboration entre gouvernements et organismes d'établissement.
- ❖ Le secteur de l'établissement possède un ensemble distinctif d'aptitudes et de connaissances qui échappent aux autres intervenants et qui découlent du souci que manifeste le secteur de servir les nouveaux arrivants (et les associations qui les représentent) et d'interagir avec eux.
- ❖ Les compétences qui confèrent un avantage comparatif aux organismes d'établissement sont justement celles qui seront requises pour relever les défis de l'avenir.
- ❖ Les gouvernements et le secteur de l'établissement ont tous deux intérêt à investir dans les capacités intellectuelles du secteur, lesquelles sont indépendantes des capacités de prestation de services dont dispose ce dernier.

Les deuxième, troisième et quatrième arguments sont étoffés dans les chapitres suivants. Le premier argument, par contre, est exposé d'entrée de jeu, car la suite du traité dépend de l'éloquence de la justification du besoin de fonder les efforts d'établissement et d'intégration sur une bonne collaboration. L'argument en faveur d'une telle collaboration est particulièrement probant, compte tenu de la façon dont sont fournis et financés les services aux nouveaux arrivants et aux collectivités où ces derniers s'établissent. Structurellement parlant, les organismes gouvernementaux exercent la responsabilité principale en matière d'élaboration des politiques et de financement des programmes. Pour leur part, les fournisseurs de services d'établissement exercent la responsabilité principale en matière de prestation de services. D'autres organismes participent aux activités, mais les gouvernements et les fournisseurs de services agissent sans conteste comme les rouages fondamentaux du système.

À première vue, on pourrait croire que gouvernements et fournisseurs de services sont liés par un vecteur de dépendance unidirectionnel et présumer que les parties entretiennent des rapports fondés sur des dispositions claires et définies — une simple affaire d'acquisition et de livraison, quoi! En pratique, cependant, les exigences que formulent les gouvernements à l'endroit des organismes s'avèrent plutôt élastiques. En outre, les gouvernements comptent sur les fournisseurs de services pour offrir bien plus que de simples services aux immigrants.

L'élasticité qui caractérise la prestation de services tient surtout au fait que les organismes d'établissement obtiennent leur financement de plusieurs sources, dont le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les administrations municipales, les fédérations de Centraide de même que les fondations communautaires. Ainsi, les organismes jouissent d'une certaine indépendance à l'égard de leurs bailleurs et d'une certaine latitude quant au choix des services à offrir. Selon les fournisseurs de services interrogés dans le cadre de la présente étude, l'inventaire des accords financiers conclus dans le secteur serait tout à fait renversant. Un autre facteur de souplesse a trait au fait que les fournisseurs de services misent sur des bénévoles, et ce, sans avoir à rendre compte de leur travail.

Le partage des fonctions s'avère tout aussi flou du côté des gouvernements, qui ne sont pas tributaires à cent pour cent des fournisseurs de services. Ainsi, les gouvernements ne se sont pas entièrement retirés du domaine de la prestation de services, notamment lorsqu'il est question de sensibilisation ou de diffusion de renseignements. De même, au cours des dernières années, les gouvernements ont commencé à faire l'essai de modèles qui laissent place à la participation d'organismes privés ou parapublics dans certaines fonctions liées à la prestation de services.

Cela dit, seule une méconnaissance de la nature de la fonction d'établissement et de la vaste influence exercée par les organismes d'établissement saurait dicter une réflexion axée exclusivement sur les services. De fait, l'expression « fournisseurs de services » s'avère trompeuse, car elle suppose à tort l'existence d'une correspondance parfaite entre le financement octroyé par les gouvernements et le travail exercé par les organismes. Or, la réalité est tout autre. En plus de fournir des services parrainés par les gouvernements, les organismes d'établissement participent — d'ordinaire par l'entremise de leur directeur général ou directrice générale et de leurs cadres supérieurs — à un vaste réseau de commissions consultatives, de conseils d'administration et de comités chargés des dossiers de diversité. Au sein de ces organes, leur « tâche » consiste à partager un savoir-faire, une influence et des contacts établis auprès des communautés. (Cette question fait l'objet d'un traitement détaillé au chapitre 4.) En outre, les organismes d'établissement exercent une fonction d'intermédiaire-clé qui les pousse à interpréter l'action gouvernementale et à jouer un rôle de médiation au nom des communautés culturelles et, souvent, des médias. Il ne s'agit pas là d'un rôle strictement passif. La façon dont les communautés saisissent la pensée des gouvernements et la façon dont les médias présentent l'action gouvernementale au public sont des facteurs qui agissent sur l'intégration et qui contribuent de façon déterminante à l'atteinte de résultats fondamentaux comme l'appartenance, la cohésion et la participation. Enfin, les gouvernements comptent sur les organismes d'établissement pour obtenir de l'information sur l'adéquation des politiques, l'efficacité des programmes et la réceptivité des clients. Cette facette décisive de la conception des programmes et des politiques témoigne de la place qu'occupent les organismes d'établissement dans l'arène de l'innovation sociale et de l'accumulation de savoirs sur les pratiques exemplaires.

Conjuguée à l'élasticité des rapports qu'entretiennent les gouvernements et les fournisseurs de services, la relation d'interdépendance mutuelle qui sévit entre les parties a pour effet

d'accentuer le risque élevé de décalage entre les orientations respectives des gouvernements et des organismes. De tels écarts s'avèrent coûteux, car ils suscitent des frictions, engendrent la méfiance et, à la limite, minent la capacité du secteur tout entier de relever de nouveaux défis et de satisfaire aux besoins des immigrants et des communautés.

Le présent rapport pose comme prémisses essentielles l'existence d'un intérêt commun qui pousse les gouvernements et les organismes d'établissement à collaborer en vue de prévenir les problèmes résultant du décalage de leurs orientations propres. En outre, chaque partie a intérêt à soutenir et à renforcer les capacités de sa contrepartie afin de parer à de nouveaux besoins. Si les gouvernements et les organismes ont ces intérêts en commun, c'est qu'ils poursuivent un même but : améliorer le sort des immigrants et des collectivités. Bien sûr, des différends risquent quand même de surgir entre les partenaires, qui établissent leurs propres priorités et formulent leurs propres hypothèses au sujet des méthodes à adopter ou de l'efficacité des mesures à prendre. Cependant, un enjeu fondamental comme le renforcement des capacités ralliera sans doute les protagonistes. De là, il suffira d'une dose de confiance et de subtilité pour passer à une meilleure connaissance des contraintes avec lesquelles doit composer chaque partie, dont l'obligation pour le gouvernement de fournir des preuves et de rendre des comptes ainsi que l'obligation pour les communautés d'asseoir leur légitimité et de promouvoir leurs droits. Ce thème est repris dans une autre partie du rapport.

Contrairement au présent chapitre, qui insiste sur l'incitation à collaborer, les autres chapitres du rapport s'attardent à l'incitation à faire des changements. Le changement et l'impératif de paver la voie au renouveau sont des thèmes qui fleurissent souvent de la bouche des spécialistes du marketing social et des « marchands de bonheur » de tout acabit. Parfois, leurs mises en garde et leurs exhortations s'avèrent justifiées, comme semble le démontrer le dossier du secteur de l'établissement. Un argument probant veut que l'actuel système de prestation soit sur le point de changer. Le chapitre 3 fournit de plus amples détails sur les facteurs qui expliquent cette situation. Déjà, de multiples indices témoignent du mécontentement que manifeste le gouvernement fédéral à l'égard du rendement actuel du système d'immigration. Dans ce contexte, la crise des finances agit simplement comme catalyseur qui accélère le rythme des réformes. Trois principaux déclencheurs agissent dans le dossier : la consternation que sèment les piètres résultats économiques des immigrants (pauvreté et faiblesse des revenus); les résultats décevants des évaluations (non encore diffusées) portant sur les principaux programmes d'établissement; et la crainte des répercussions néfastes qu'aurait l'échec des efforts d'intégration à long terme sur la cohésion sociale et la participation des citoyens. Pareil amalgame de résultats déplorables, d'intrants médiocres, de problèmes nouveaux et de pressions financières présage des transformations à venir. Les organismes d'établissement n'ont pas à s'interroger sur la pertinence de ces dernières, mais bien sur le moment où elles surviendront. Le présent rapport défend une idée maîtresse : l'impératif d'examiner les atouts stratégiques du secteur afin d'établir le bien-fondé du rôle important qui incombe à ce dernier pour relever les défis de l'avenir. Le rapport propose également une démarche en vue d'étoffer cette analyse.

CHAPITRE 2 : MÉTHODE

Le présent rapport s'appuie sur des renseignements puisés de sources diverses. Il s'inspire surtout des conclusions d'une série d'ateliers et de groupes de consultation auxquels ont pris part des délégués de fournisseurs de services et d'organismes propres aux communautés ethniques — d'ordinaire des directeurs généraux ou des cadres supérieurs des instances représentées. Les groupes de consultation et les assemblées ont eu lieu à Vancouver, Calgary, Winnipeg, Toronto et Halifax. À Montréal, seuls des porte-parole de l'organisme-cadre provincial ont été interviewés. Dans toute la mesure du possible, des efforts particuliers ont été déployés pour consulter des représentants issus de collectivités de taille modeste.

Les participants ont été interrogés au sujet des défis généraux qu'affronte le secteur de l'établissement et à propos des défis particuliers que doivent relever les fournisseurs de services et les autres organismes sans but lucratif. De plus, ils ont débattu des capacités disponibles pour relever les défis appréhendés. D'autres thèmes ont aussi fait l'objet de discussions approfondies, notamment les relations et interactions du secteur avec le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de même que le réseau complexe qui met les fournisseurs de services en rapport avec les organismes propres aux communautés ethniques, les administrations municipales et les nombreuses institutions qui servent la population en général. Enfin, les ateliers se sont attardés à la façon d'améliorer les liens établis avec les organismes gouvernementaux, sur le plan des politiques et des programmes, ainsi qu'à la façon d'apaiser les tensions relatives à la gestion financière, à la gestion des programmes, à la surveillance et à d'autres transactions essentielles.

En guise de complément des ateliers, des entrevues directes ont été réalisées auprès de dirigeants d'organismes d'établissement dans le but de fouiller certaines observations faites lors des discussions, de bien cerner les accords financiers en vigueur dans le domaine et de brasser quelques idées au sujet du secteur et de ses besoins. De même, des téléconférences ont été organisées afin de recueillir le point de vue de dirigeants d'organismes établis dans des villes de second ou de troisième rang.

En plus des consultations avec les organismes d'établissement, des entrevues ont été réalisées auprès de hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux (en poste à l'administration centrale ou au bureau régional de leur ministère). En règle générale, chaque entrevue a réuni le fonctionnaire à l'échelon supérieur du bureau régional ou de la division en cause ainsi que des collègues spécialistes travaillant à différents programmes. Les questions posées ont été semblables à celles abordées avec les fournisseurs de services. De plus, les personnes interrogées ont répondu à des demandes particulières portant sur l'efficacité des programmes, les orientations futures ainsi que les

perceptions relatives aux forces et faiblesses des organismes d'établissement. Enfin, les entrevues se sont attardées aux liens actuels qui existent entre les différents ordres de gouvernement ainsi qu'à l'évolution que pourraient connaître ces liens à l'avenir.

En dernier lieu, dans certains grands centres, des entrevues ont été réalisées auprès du personnel de direction des fédérations de Centraide et des fondations communautaires.

Dans tous les cas, les participants des ateliers et les personnes interrogées ont obtenu l'assurance que leurs propos seraient traités en toute confidentialité.

En plus de se fonder sur les entrevues, l'étude s'est appuyée sur des travaux de recherche publique ou universitaire, y compris des évaluations de programme et des examens de politique. Elle s'est notamment inspirée d'études de planification et d'orientation réalisées par l'auteur pour le compte de nombreux organes fédéraux, provinciaux et internationaux.

L'analyse s'est enrichie des suggestions et commentaires formulés par deux organes consultatifs affectés au projet : le Groupe de référence national du secteur de l'établissement et le Comité consultatif d'universitaires (voir l'annexe A). Le premier réunissait des membres du Comité exécutif de l'Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants-Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance (ACSEI-CISSA) ainsi que des collègues invités provenant de l'Ontario et du Québec. Pour sa part, le second réunissait des chercheurs universitaires intéressés au domaine de l'immigration, de la diversité et de l'intégration ou possédant une expertise de ces questions.

Nota : L'étude ne propose aucune analyse formelle du rôle des associations-cadres provinciales et régionales ou des organes nationaux comme le Conseil canadien pour les réfugiés. Voilà pourquoi le chapitre 5 reste muet au sujet de la relation entre les associations-cadres existantes et les nouvelles institutions dont la création fait l'objet des recommandations n^{os} 1 et 2. Les organismes-cadres de grande envergure, dont l'Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI), participent activement aux efforts de promotion des droits, au soutien des organismes membres, à la conduite d'études ainsi qu'au lancement de consultations relatives aux politiques. Le secteur de l'établissement doit encore réfléchir à l'apport que pourraient fournir ces acteurs (et d'autres organismes) au travail d'un futur organe pancanadien qui s'intéresserait aux pratiques exemplaires et à l'analyse des politiques. Quatre considérations devraient guider cette réflexion. En premier lieu, les fournisseurs de services ont soutenu avec force l'idée d'améliorer les capacités intellectuelles et les capacités d'analyse des différents organismes et du secteur tout entier, et ce, *malgré* le travail qu'effectuent déjà les organismes-cadres. En deuxième lieu, les capacités d'analyse ne sont pas réparties uniformément dans tout le pays. En troisième lieu, la création d'un organe *pancanadien* enrichirait l'ensemble du secteur par l'élargissement notable du portefeuille de pratiques pouvant faire l'objet d'analyses. Enfin, en quatrième lieu, les recommandations formulées par un organe *pancanadien* pèseraient beaucoup plus lourd que celles émanant d'organismes régionaux ou provinciaux.

CHAPITRE 3 : LES DÉFIS DE L'AVENIR

Nous vivons à une époque où les changements économiques, démographiques et sociaux remettent en question les modèles établis d'organisation et de prestation des services. Il faudra du temps et une bonne planification pour réussir à s'adapter à ces changements. Des complications barrent toutefois la route, car d'importantes décisions se font attendre de la part des gouvernements. Par ailleurs, sans égard à l'accroissement des dépenses de l'État, le secteur de l'établissement — qui se voit déjà débordé — ne dispose pas des capacités requises pour entreprendre son propre examen stratégique. Afin de maintenir le cap en cette période de transition, les organismes d'établissement auront besoin de faire le point à propos des priorités à définir, des capacités à renforcer, des partenariats à cultiver et des méthodes à adopter pour établir des relations plus efficaces avec les gouvernements. Le présent chapitre a pour but d'aider le secteur à gérer ces décisions capitales.

L'analyse des changements qui se dessinent dans l'arène de l'établissement sert de point de départ à la formulation d'une série d'affirmations à propos de la fonction essentielle exercée par le secteur au regard de l'intégration. Par conséquent, tout consensus marqué à l'égard des projections devrait se traduire en soutien affirmé à l'égard de recommandations visant à donner du muscle aux organismes d'établissement et à doter ces derniers d'orientations plus pointues. Voilà pourquoi il importe de faire valoir que la nature des défis appréhendés n'est guère remise en doute. Les principaux intervenants ne font pas tout à fait la même lecture de la gravité des défis ou des risques qui s'y greffent. Néanmoins, il serait étonnant qu'ils ne s'entendent pas sur un point : l'importance pratique de s'attaquer aux préoccupations exprimées dans le présent chapitre.

La suite du chapitre expose six grands facteurs interdépendants qui, croit-on, accentueront de façon directe et indirecte les pressions exercées sur les processus d'intégration, les politiques gouvernementales et les capacités des fournisseurs de services. Tant pour les fournisseurs de services que les responsables des politiques, il importe tout particulièrement de distinguer les forces globales qui échappent à toute mesure intérieure et les facteurs manipulables qui sont influencés par des interventions de portée nationale, régionale ou locale. Pour affronter les premières, l'adaptation constitue la seule voie possible (ce qui ne signifie pas nécessairement une absence de solutions de rechange). Pour réagir aux seconds, l'éventail de choix s'avère beaucoup plus vaste. Les six facteurs sont analysés à tour de rôle dans les pages qui suivent.

Le secteur public en transition : un nouveau regard sur l'établissement

Parce qu'ils dépendent largement du soutien et des programmes offerts par l'État, les organismes d'établissement sont sensibles aux changements que connaissent les orientations et les capacités des gouvernements. Toute évaluation des perspectives d'avenir dans le domaine de l'établissement doit tenir compte des orientations de politiques publiques ainsi que de l'incidence qu'auront ces dernières sur les organismes d'établissement. Voilà pourquoi le premier facteur à considérer a trait aux gouvernements et aux choix qu'ils posent.

Tous les ordres de gouvernement sont en voie de jeter un nouveau regard sur leur rôle et leurs objectifs en matière d'intégration des nouveaux arrivants. Cette démarche se fonde sur différents motifs : pressions financières, craintes à propos des piètres résultats observés sur le plan de l'intégration, préoccupations liées à l'efficacité des programmes actuels, intérêt croissant pour la diversité exprimé par les villes de second ou de troisième rang, inquiétudes au sujet des répercussions à long terme de l'immigration sur la société canadienne. Il en résulte une foule d'études et d'examen qui concluent, à tout le moins, que le maintien du statu quo ne constitue pas une solution. Les organismes d'établissement doivent reconnaître qu'un changement de fond s'est opéré et qu'il leur faut procéder à d'importants rajustements. Les enjeux auxquels s'attardent les gouvernements présagent la forme que pourront prendre ces rajustements.

Trois grands réexamens sont en chantier à l'échelon fédéral : un examen stratégique pangouvernemental auquel participent tous les ministères et qui se rattache au processus budgétaire; un examen qui porte précisément sur l'éventail de programmes d'établissement du gouvernement fédéral et qui aborde notamment les services, les systèmes de prestation ainsi que les relations avec les provinces; et une initiative de modernisation dont le déploiement a été amorcé, mais qui demeure plutôt malléable.

Ces démarches sont d'autant plus pressantes qu'elles coïncident avec la conduite d'évaluations majeures visant, d'une part, les principaux programmes d'établissement administrés par Citoyenneté et Immigration Canada — soit le CLIC, le PEAI et le Programme d'accueil¹ — et, d'autre part, le Programme d'aide au rétablissement (PAR) à l'intention des réfugiés et le Plan d'action canadien contre le racisme (PACCR). À cette liste s'ajoute l'examen prévu de l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration (ACOI), dont le renouvellement devra faire l'objet d'une décision plus tard cette année. Déjà, l'examen de l'ACOI soulève des questions fondamentales à propos de la fonction qu'exerce le gouvernement fédéral en matière d'intégration des nouveaux arrivants. Enfin, d'ici le mois de juillet, Citoyenneté et Immigration Canada devra répondre aux recommandations formulées dans le rapport sur les pratiques exemplaires pour les services d'établissement,

¹ Les acronymes CLIC et PEAI désignent respectivement le Cours de langue pour les immigrants au Canada et le Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants. Quant au Programme d'accueil, il s'agit d'un programme de jumelage qui permet à des réfugiés et à de nouveaux arrivants de s'adapter à la vie au Canada avec l'aide de bénévoles canadiens.

publié récemment par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. Bon nombre de ces recommandations concordent avec celles qui figurent au chapitre 5 du présent document.

D'autres initiatives ont des incidences majeures sur les organismes d'établissement, notamment les ententes sur le développement du marché du travail négociées par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, les mesures de portée provinciale comme le renouvellement du processus d'appels d'offres en Colombie-Britannique ainsi que la participation croissante des administrations municipales aux efforts de planification touchant la diversité. Du point de vue du secteur de l'établissement, les activités les plus marquantes demeurent néanmoins les examens auxquels se livre le gouvernement fédéral, sachant que ces derniers se répercutent sur les organismes d'établissement et, en aval, sur les capacités et les programmes des provinces. Voici un bref aperçu des examens touchant tout particulièrement le secteur.

De toutes les initiatives récentes, la plus importante est certainement l'examen stratégique, qui s'apparente à un exercice semblable effectué dans les années 1990. À l'époque, ce dernier s'était soldé par un important transfert des responsabilités fédérales en matière d'immigration vers les provinces. Motivé par des considérations budgétaires, l'examen stratégique en cours est un vaste exercice qui prévoit, dans un premier temps, l'évaluation des besoins qui sous-tendent le maintien de la participation du gouvernement fédéral dans tel ou tel secteur. Si le besoin s'avère démontré dans un secteur, l'analyse se tourne dans un deuxième temps vers le bien-fondé du maintien des dépenses actuelles². À n'en pas douter, à Citoyenneté et Immigration Canada, l'examen stratégique se traduira d'abord par une remise en question des programmes d'établissement, qui comptent pour la plus grande part des dépenses du ministère. D'autres mesures pourraient aussi être envisagées, notamment une réforme du système de sélection (en raison notamment de l'effet qu'ont les décisions de sélection sur les coûts d'établissement, en aval).

À court terme, selon toute vraisemblance, l'examen stratégique se traduira par de modestes réductions budgétaires touchant les dépenses d'établissement. Il ne faudrait pas se surprendre de compressions de l'ordre de dix pour cent. Cette mesure s'accompagnera de directives prévoyant la réorganisation des programmes d'établissement et de sélection, dans le but de réaliser des économies supplémentaires conformément au calendrier général de réduction du déficit fixé par le gouvernement fédéral³. En dépit d'une augmentation marquée des crédits en 2006, Citoyenneté et Immigration Canada a été incapable d'établir

² Détail intéressant, l'examen stratégique se fonde en partie sur le principe de subsidiarité, selon lequel les décisions doivent être prises à un échelon aussi rapproché que possible des citoyens. Reste à voir le poids qu'aura ce principe par rapport aux considérations financières.

³ Le gouvernement a décrété un gel budgétaire d'une durée de trois ans, à compter de 2010. De plus, Citoyenneté et Immigration Canada ne sera plus en mesure de transférer de crédits d'une enveloppe à l'autre — une pratique à laquelle le ministère avait recours pour financer d'importantes activités discrétionnaires.

la preuve d'une amélioration notable des services ou d'une progression des résultats sur le plan de l'intégration, si bien que le secteur s'expose aujourd'hui à subir des coupures et des réorganisations. Le mécontentement se manifeste non seulement à Citoyenneté et Immigration Canada, mais aussi au cœur de l'appareil gouvernemental, ce qui constitue un facteur prépondérant. Les organismes d'établissement devront s'unir afin de comprendre ce qui s'est passé et fonder des arguments solides en faveur du maintien de niveaux élevés de dépenses, à l'appui des programmes d'établissement et des autres activités du secteur.

Contrairement à l'examen stratégique, qui ne se prêtait guère à une possible contribution des organismes d'établissement, l'initiative de modernisation et l'examen des programmes d'établissement comporteront de nombreuses occasions de participation. Ces deux exercices pourraient donner lieu à une refonte de la prestation des services, et il est impératif que les organismes d'établissement s'y intéressent de près et réagissent de façon réfléchie. Tout changement comporte des risques, surtout s'il s'agit d'un changement de nature à transformer les structures. Cependant, comme le souligne le présent rapport, le statu quo n'est plus viable. À l'instar du rapport publié par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, l'initiative de modernisation et l'examen des programmes d'établissement procurent aux organismes d'établissement une occasion en or de se réinventer en fonction d'une nouvelle plate-forme, dynamique et vigoureuse. Il revient au secteur de ne pas rater pareille occasion.

L'examen des programmes d'établissement tarde à se concrétiser, mais se présente déjà comme un exercice qui se conjugue avec l'initiative de modernisation. Ensemble, les deux processus proposent de changer l'optique des programmes d'établissement afin qu'ils cessent de s'intéresser strictement à l'autonomie économique et à l'adaptation à l'arrivée des immigrants et se tournent plutôt vers la problématique élargie de l'intégration sociale à long terme⁴. Cette réorientation braquera les projecteurs sur les échanges sociaux, économiques et culturels entre nouveaux arrivants et Canadiens de naissance. En outre, elle appellera l'attention sur le mode d'intégration des familles et sur les mesures à prendre pour créer des communautés plus accueillantes, capables de stimuler l'appartenance et la participation active des citoyens. L'importance de ces réalignements a fait l'objet d'une mention dans le récent discours du Trône présenté par le gouvernement fédéral.

La mise en œuvre des nouvelles orientations passera par des stratégies de rapprochement qui favorisent une participation accrue des administrations municipales et des institutions servant la population en général à l'intégration des immigrants. Déjà, partout au Canada, des « modèles » ont été introduits afin d'établir de tels liens. En outre, par le biais d'ententes fédérales-provinciales nouvelles ou renégociées, il faut s'attendre à un élargissement et à une intensification de la participation des provinces, ce qui aura pour effet de garnir la brochette des ministères qui travaillent activement à l'intégration des nouveaux arrivants.

⁴ Les idées qui sont exposées ici n'ont pas encore été approuvées par l'État. Elles traduisent une interprétation de la pensée ministérielle et des orientations politiques qui se dessinent actuellement.

Le gouvernement fédéral laisse deviner son mécontentement à l'endroit des accords actuels avec les provinces, et il craint que l'augmentation de ses dépenses en faveur de l'intégration n'ait servi qu'à retarder les investissements des provinces dans le domaine. Selon toute vraisemblance, les accords à venir miseront davantage sur la cogestion par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et prévoiront des mesures plus précises sur le plan du financement et des programmes. C'est déjà le cas de l'accord récemment renégocié avec la Colombie-Britannique, dont les résultats sont maintenant énoncés de façon plus rigoureuse.

Jusqu'à présent, les réformes découlant de l'initiative de modernisation se sont surtout attaquées au manque de souplesse et au cloisonnement administratif des programmes. Les intervenants du secteur de l'établissement sont partagés quant à l'importance de ces réformes — une réaction qui tient en grande partie au mode de déploiement du programme d'immigration de même qu'au caractère étouffant de l'actuel régime de responsabilité. Il en sera autrement le jour où Citoyenneté et Immigration Canada aura suivi l'exemple d'autres ministères et « modernisé » ce régime, conformément aux recommandations du groupe d'experts créé dans la foulée de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. Des changements tout aussi importants pourraient également survenir si des fruits prometteurs devaient être tirés des efforts qu'investit présentement Citoyenneté et Immigration Canada afin de fonder la mesure de la responsabilité des programmes sur les résultats plutôt que sur les extrants⁵.

Les examens en cours risquent d'avoir de sérieuses répercussions sur les organismes d'établissement. Tout dépendra, primo, de l'approche que retiendra le gouvernement fédéral pour défendre ses priorités en matière d'intégration et, secundo, de la volonté et de la capacité du secteur de l'établissement de procéder aux changements qui s'imposent. Le chapitre 4 fait valoir que les organismes d'établissement sont des partenaires naturels pour soutenir les priorités du gouvernement fédéral en matière d'intégration, compte tenu de l'avantage comparatif dont ils disposent par rapport aux autres intervenants dans le dossier — un avantage qui tient au savoir-faire des organismes et à la confiance qu'ils inspirent au sein des communautés d'immigrants. Cependant, la mise en œuvre des changements qui s'imposent exigera d'importantes réformes sur le plan du financement des organismes, des capacités du secteur ainsi que des relations établies avec les gouvernements. Les chapitres 5 et 6 examinent de plus près ces questions.

Les déficits budgétaires du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux : comment s'adapter à un régime minceur

On commence à saisir la nature et l'envergure des mesures que prennent le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux afin de résorber les déficits qu'ont creusés les

⁵ D'une importance capitale, ce thème est abordé dans les recommandations de la présente étude.

programmes de lutte contre la récession. Selon toute vraisemblance, le redressement des finances publiques s'échelonne sur une décennie au Canada, en Ontario et (peut-être) au Québec. Pour leur part, l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Manitoba connaîtront un rétablissement plus rapide. Les difficultés éprouvées à l'échelon fédéral auront néanmoins d'importantes répercussions sur les programmes provinciaux.

Pour le secteur de l'établissement et de l'intégration, cette conjoncture sonne l'arrêt brutal de la croissance qui a soutenu les activités dans le domaine au cours des cinq dernières années. Comme mentionné précédemment, le scénario le plus vraisemblable prévoit un repli modeste, mais immédiat des dépenses fédérales engagées par Citoyenneté et Immigration Canada au titre de l'établissement (un recul peut-être sans gravité, compte tenu de l'incapacité du secteur d'utiliser pleinement les allocations des années précédentes). Le repli serait suivi de pressions constantes en faveur d'une rationalisation du secteur, de façon à améliorer l'efficacité des programmes et à fonder les dépenses sur des résultats démontrés au regard de l'établissement et de l'intégration.

Il est plus difficile de prévoir l'évolution de la situation sur d'autres fronts connexes. D'autres ministères fédéraux subiront probablement les mêmes pressions en vue de restreindre leurs dépenses. L'effet de telles pressions sur la volonté des ministères de participer à l'intégration des immigrants demeure incertain, notamment aux yeux des décideurs des instances concernées.

Bien entendu, comme mentionné précédemment, les gouvernements provinciaux sont en proie aux mêmes difficultés financières que le gouvernement fédéral. L'Ontario est particulièrement touché, ce qui suscite de graves craintes, compte tenu de l'ampleur du phénomène d'immigration que connaît cette province. En plus de devoir sabrer ses dépenses afin de résorber d'importants déficits, le gouvernement ontarien devra composer avec une capacité d'absorption minée par la perte de nombreux emplois dans le secteur manufacturier, conséquence de la mondialisation et de la restructuration de l'économie. Il y a donc fort à parier que le repli des dépenses publiques coïncidera avec une poussée des besoins d'établissement. Le même défi se posera dans d'autres provinces, mais dans une moindre mesure.

Quel sort attend donc le secteur de l'établissement? Selon toute vraisemblance, ce dernier verra se rétrécir l'enveloppe des politiques sociales et se durcir la concurrence exercée par d'autres acteurs (y compris les organismes sans but lucratif) qui tentent de s'accaparer une part d'un butin en diminution constante. Dans ce contexte, la conclusion d'alliances confèrera un atout. Plus précisément, sans égard à la possibilité que les parties puissent s'en retirer avec préavis, les ententes fédérales-provinciales pourraient procurer une certaine stabilité, dans la mesure où elles reposent sur des attentes et des engagements mutuels plus solides que les arrangements autonomes.

Au delà de l'action revendicatrice, deux grandes stratégies d'adaptation s'offrent au secteur. La première, qui consiste à miser davantage sur la diversification des sources de financement, a déjà été adoptée par chaque organisme ayant pris part aux entrevues

menées aux fins de la présente étude. Selon la province où ils se trouvent, les organismes d'établissement tirent une part plus ou moins grande de leur financement de bailleurs autres que Citoyenneté et Immigration Canada, notamment les ministères fédéraux et provinciaux, les fondations, Centraide et les sociétés privées. (La diversification a cependant un prix, car elle exerce une pression supplémentaire sur les organismes pour qu'ils mettent au point des applications, établissent la preuve de leur savoir-faire et gèrent une gamme plus complexe de programmes.) Il est impossible d'évaluer la part des restrictions imposées par Citoyenneté et Immigration Canada qui pourraient être atténuées en faisant appel à d'autres bailleurs. Cependant, un surcroît d'optimisme serait inopportun, compte tenu de l'omniprésence des déficits et de l'ampleur générale des sommes que Citoyenneté et Immigration Canada octroie au secteur.

La deuxième stratégie qui s'offre aux organismes d'établissement consiste à miser sur l'innovation et la rationalisation des services, dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficience des programmes tout en contrant les chevauchements. Cette avenue ne peut faire l'objet de projections sans la prise, au préalable, d'une série de décisions réfléchies par les organismes d'établissement et les bailleurs publics. La nature d'une telle démarche est abordée au chapitre 5.

Le lien entre le rendement économique et le profil des nouveaux arrivants

Depuis le milieu des années 1980, les immigrants affichent un rendement économique nettement inférieur à celui des Canadiens de naissance possédant une instruction et des compétences équivalentes. Voilà qui contraste avec les modèles antérieurs selon lesquels les revenus des immigrants ne tardaient pas à rejoindre, puis à dépasser ceux des Canadiens de naissance. Par rapport aux cohortes passées, les cohortes récentes d'immigrants présentent des taux de chômage plus élevés et connaissent des périodes de chômage plus longues. De plus, les salaires à l'arrivée ont connu une baisse importante, si bien que ces nouveaux arrivants ne parviendront sans doute jamais à combler l'écart qui les sépare des travailleurs nés au Canada.

On a cru un temps que le recul des revenus relevait d'un phénomène transitoire, hérité des récessions antérieures. Hélas, les périodes de prospérité qui ont suivi ces récessions n'ont pas donné lieu à un rétablissement des revenus des nouveaux arrivants. De toute évidence, la détérioration du sort des immigrants n'est pas un phénomène cyclique, mais bien le fruit de transformations structurelles du marché du travail. Il y a tout particulièrement lieu de s'inquiéter de l'appauvrissement croissant des immigrants. La proportion d'immigrants — surtout de nouveaux immigrants — dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté dépasse de plusieurs ordres de grandeur la proportion observée chez les Canadiens de naissance. En outre, certains indices laissent croire que la pauvreté devient chronique et se transmet d'une génération à l'autre, assombrissant du coup les perspectives des enfants dont les parents immigrants ont particulièrement souffert de conditions économiques défavorables.

Les causes de la détérioration de la condition économique des immigrants sont encore mal connues. Selon certaines études économiques, la situation s'expliquerait par un ensemble de facteurs et non par l'action d'une seule force. Parmi ces facteurs figurent les ajustements structurels liés à la mondialisation qui entravent l'intégration de l'ensemble des personnes arrivant sur le marché du travail, notamment les femmes, les diplômés récents et les immigrants — y compris le déclin de la capacité manufacturière, point d'accès classique pour les immigrants en quête d'un emploi. D'autres facteurs ont trait à l'importance grandissante du travail intellectuel et à la valorisation correspondante des connaissances linguistiques évoluées (au delà des programmes actuels de formation linguistique) ou encore au « fossé » économique et culturel⁶ qui se creuse entre les nouveaux arrivants et les employeurs canadiens, lequel pousse ces derniers à déprécier gravement l'instruction, les compétences et les références d'emploi des candidats immigrants. Enfin et surtout, la détérioration de la condition économique des nouveaux arrivants tient à des comportements discriminatoires tantôt subtils, tantôt flagrants. Quelles qu'en soient les causes, le phénomène qui contraint les immigrants à livrer cette dure bataille ne peut être enrayeré par de simples solutions miracles⁷.

Bien entendu, les immigrants n'ont pas été les seuls à encaisser des pertes financières. Cependant, les difficultés qu'ils éprouvent démontrent que les Canadiens n'ont pas tous récolté les fruits de l'accroissement de la productivité économique, bien que la population dans son ensemble ait eu à assumer les coûts des programmes d'établissement. S'il s'agit là d'une importante perte de potentiel économique, l'enjeu dépasse néanmoins cette simple question. En effet, dans une large mesure, l'immigration représente un projet économique à long terme pour le Canada, surtout en ce qui touche les immigrants qualifiés. L'affaiblissement de ce projet mine le bien-fondé de toute l'immigration et met en relief de nouvelles craintes à propos de la structure et de la capacité d'absorption futures de la société canadienne — un défi qui s'aggrave du fait que la détérioration de la condition économique des immigrants coïncide avec une augmentation de la proportion de nouveaux arrivants faisant partie de minorités visibles⁸.

À compter du début et du milieu des années 1980, le courant d'immigration d'origine européenne a commencé à ralentir au moment même où s'accélérait le courant

⁶ La « pénalisation » des immigrants tiendrait peut-être en partie à l'incapacité dont souffrent les employeurs canadiens lorsqu'il s'agit d'évaluer les qualités des candidats immigrants. La faiblesse des renseignements sur lesquels s'appuient les décisions dicterait ainsi une prudence excessive aux employeurs. La pénalisation serait aussi liée à la diversité des expériences professionnelles créées par l'économie moderne du Canada, laquelle commanderait des compétences distinctes de celles produites par l'économie des pays d'où proviennent la plupart des immigrants.

⁷ À vrai dire, le portrait de la situation s'avère plus nuancé. Ainsi, certains nouveaux arrivants se tirent assez bien d'affaire tandis que d'autres éprouvent de réels ennuis.

⁸ Au regard de la discrimination, il existe un rapport de cause à effet entre la baisse des revenus et l'augmentation de la proportion de membres de minorités visibles au sein de la population immigrante. Il ne s'agit donc pas de simples phénomènes contemporains.

d'immigration provenant des pays d'Asie, d'Afrique, du Moyen-Orient, des Caraïbes et d'Amérique latine⁹. Ces changements ont contribué à une transformation radicale du visage du Canada sur le plan des religions, compte tenu de la tendance marquée qu'ont les nouveaux arrivants, tant européens que non européens, à s'établir dans de grands centres métropolitains. Des estimations produites par Statistique Canada¹⁰ révèlent l'ampleur de la transformation. D'ici 2031, près du tiers de tous les Canadiens s'identifieront comme membres d'une minorité visible. De même, la proportion de Canadiens de confessions religieuses autres que chrétiennes aura atteint quatorze pour cent (comparativement à huit pour cent en 2006), et de nombreuses dénominations chrétiennes auront continué de perdre leur visage européen. En outre, quatre-vingt-seize pour cent des membres de minorités visibles se seront établis dans une région métropolitaine. Du point de vue du marché du travail, selon des estimations des entrées et sorties établies il y a quelques années, on évalue qu'en 2017, pour chaque tranche de cent personnes qui quittent leur emploi, le Canada comptera cent quarante-deux remplaçants possibles provenant des minorités visibles, comparativement à soixante-quinze remplaçants possibles provenant du reste de la population.

La conjonction de toutes ces tendances engendre une problématique. À proprement parler, l'assombrissement des perspectives économiques des immigrants, l'augmentation relative du nombre de nouveaux arrivants membres de minorités visibles et la concentration des groupes minoritaires dans les milieux urbains ont pour effet de donner aux revenus peu élevés et à la pauvreté un certain visage ethnique, racial et religieux (non européen et autre que chrétien). Cette situation s'aggravera sans doute du fait que la récession et la perte de capacité manufacturière frappent surtout l'Ontario, qui constitue la destination de choix des immigrants au Canada. Les immigrants qui gagnent le Canada en période de récession ou de faible croissance ont beaucoup de mal à trouver un emploi, surtout dans leur domaine. Il en résulte une stigmatisation, un marasme permanent sur le plan des débouchés et des revenus.

L'émergence de quartiers regroupant des membres de minorités raciales et religieuses qui vivent dans la pauvreté constituerait un désastre, tant pour les personnes concernées que pour l'ensemble du programme d'immigration canadien. Le spectre d'un tel drame ne peut être totalement écarté, compte tenu des tendances économiques actuelles et du risque de stagnation du marché du travail¹¹. Pareil phénomène aurait de graves répercussions sur les

⁹ Environ les trois quarts des nouveaux arrivants peuvent être classés dans la catégorie des minorités visibles.

¹⁰ Bélanger, A., et É. Malenfant, Projections de la population des groupes de minorités visibles, Canada, provinces et régions, 2001-2017, Statistique Canada, 2005. Consulter également : Malenfant, É., Lebel, A., et L. Martel, Projections de la diversité de la population canadienne, 2006 à 2031, Statistique Canada, 2010.

¹¹ Les chercheurs universitaires qui se sont penchés sur la question concluent à l'absence de ghettos, mais reconnaissent l'existence de communautés d'immigrants qui vivent dans une grande pauvreté.

fournisseurs de services d'établissement. Déjà, certains fournisseurs affirment avoir du mal à traiter leur volume de cas, si bien que les nouveaux arrivants vont parfois grossir les listes d'attente existantes, ce qui est de bien mauvais augure. Cette situation confirme à tout le moins la nécessité de soutenir les investissements dans le domaine de l'établissement. Elle atteste également le besoin de réexaminer les régimes de financement qui gênent l'accès des citoyens et des résidents de longue date aux services d'établissement et qui leur refusent la possibilité de recevoir d'autres formes d'aide — par exemple, des services de formation professionnelle — sous prétexte que la période d'activité de ces personnes n'est pas suffisamment longue.

Les règlements actuels ont pour effet de laisser certaines personnes en suspens, du fait qu'elles ne répondent pas aux critères donnant droit aux services d'établissement et ne sauraient tirer parti des services offerts à la population en général. De plus, les règlements menacent les liens qui unissent les fournisseurs de services et les communautés bénéficiaires. De leur propre aveu, les fournisseurs ont du mal à défendre leur légitimité et à gagner la confiance des bénéficiaires tout en offrant des services selon des méthodes qui paraissent arbitraires aux yeux des communautés locales, sinon des membres de leur propre conseil d'administration. En conséquence, les organismes sont contraints de choisir entre l'érosion du soutien dont ils jouissent dans la collectivité et la prise en charge d'une dette non provisionnée (résultat d'une méconnaissance des « limites » du financement public). À défaut d'un assouplissement des règles d'admissibilité — sujet dont traite le rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration —, cette tension (qui s'observe aussi dans le dossier des travailleurs temporaires) affaiblira les organismes dans les domaines mêmes que l'État est en voie de privilégier et où les fournisseurs de services jouissent d'un avantage stratégique.

Les politiques à établir s'avèrent encore plus flagrantes lorsqu'on aborde les problèmes sous l'angle de l'exclusion sociale plutôt que de la perte de revenu. Au vu des éléments probants disponibles, il appert que les interventions ponctuelles classiques ne sauront triompher de l'exclusion sociale si celle-ci parvient à s'enraciner dans le milieu. Pareille exclusion ne pourra être vaincue que par des investissements coordonnés et soutenus ciblant les familles et les communautés. Dans la mesure où l'exclusion se présente comme un grave problème (dont l'existence ne fait aucun doute), il incombera en grande partie aux fournisseurs de services qui ont su gagner la confiance des collectivités affligées de mettre en commun, de coordonner et de déployer des interventions complexes (tirant leur origine de différentes sources). Plus qu'un simple accompagnement des « victimes », ces interventions devront prévoir un effort soutenu afin de briser les entraves institutionnelles et d'accroître la réceptivité du public.

Au regard de la montée de la pauvreté et de la dégradation du rendement économique, un dernier point à souligner concerne le volontarisme et le soutien du public — attributs essentiels des communautés accueillantes et éléments précurseurs de l'inclusion et de l'appartenance. Jusqu'à présent, le public canadien a manifesté un soutien remarquable à l'endroit des investissements en faveur des programmes d'établissement. Selon les

chercheurs qui ont étudié la question, une telle attitude reflète le caractère généralement favorable des échanges entre Canadiens de naissance et immigrants. Par contre, des expériences négatives auraient pour effet de susciter une réaction inverse. Ainsi, l'accumulation des déboires économiques du Canada — notamment en Ontario — risque de fragiliser le soutien du public à l'égard des programmes d'établissement tout en provoquant un affaiblissement de l'entraide. Ainsi pourrait s'enclencher un cercle vicieux ponctué par la compression des dépenses affectées à l'établissement, la réduction de l'aide offerte par les bénévoles ainsi que la détérioration de l'interaction entre les communautés d'immigrants et la population en général, ce qui ouvrirait la voie à des problèmes économiques encore plus graves et à de nouvelles atteintes à la participation et à la cohésion sociale.

Que ce soit par souci d'équité ou par volonté d'atténuer les risques, les responsables des politiques devront réagir énergiquement à la montée de la pauvreté. L'étiollement du soutien du public à l'endroit de l'intégration menacerait l'existence même du système d'immigration canadien. Les organismes d'établissement seront envoyés au front pour livrer cette bataille. Reste à voir s'ils seront suffisamment préparés. Dans une certaine mesure, il appert déjà que oui, car la pauvreté n'est pas étrangère à ces organismes. Néanmoins, à cet égard comme à celui des examens fédéraux mentionnés précédemment, nul ne peut réfuter la pertinence d'un renforcement des capacités intellectuelles et des capacités de coordination et de réseautage du secteur tout entier, qui doit chercher à resserrer ses liens avec les administrations municipales, les employeurs et les organismes servant la population en général. À l'heure actuelle, ces capacités et ces liens n'ont pas toute la vitalité voulue, en raison d'un sous-financement chronique et d'une absence d'orientation au niveau des stratégies adoptées par le secteur. De nombreux domaines-clés devront faire l'objet d'investissements supplémentaires, comme l'explique une autre section du rapport.

La montée de la régionalisation : une participation accrue des administrations municipales et des gouvernements provinciaux

Plus que jamais, les trois ordres de gouvernement et les intervenants sociaux se soucieront de l'enjeu stratégique majeur que constitue la régionalisation, à savoir l'établissement d'une saine répartition géographique des populations immigrantes. Cette préoccupation trahit la crainte d'une fragilisation économique et sociale des villes et municipalités qui n'ont pas su tirer parti de l'immigration. Paradoxalement, elle atteste également les difficultés éprouvées par les régions qui, en proie à un accroissement rapide de l'immigration, ne disposent pas de capacités suffisantes pour réagir. Il y a fort longtemps que les questions démographiques soulevées par l'immigration justifient des appréhensions au Québec. De plus en plus, cependant, ces mêmes questions se retrouvent à l'avant-plan des programmes d'action au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et dans les provinces de l'Atlantique. Depuis peu, les administrations municipales se penchent également sur le dossier, car le vieillissement de la population et l'épuisement de l'offre de main-d'œuvre stimulent de façon marquée l'intérêt que suscite l'immigration à l'échelon local. Animées par des ambitions économiques, les villes cherchent aussi à intéresser les investisseurs en misant sur la diversité. De plus, elles

réfléchissent aux questions de fiscalité que soulèvent les phénomènes démographiques de même qu'aux défis que pose, sur le plan des services, le sous-développement du secteur de l'établissement.

Une préoccupation secondaire, mais néanmoins fondamentale — surtout aux yeux du gouvernement fédéral — a trait à l'écart qui se creuse entre les villes cosmopolites et multiculturelles et les agglomérations dont le profil ethnique, culturel et religieux n'a guère évolué depuis une génération. Par ailleurs, des questions troublantes se posent au sujet des objectifs fixés en matière de cohésion sociale et d'appartenance, notamment la signification que revêtent ces objectifs lorsque d'anciens immigrants veillent à l'intégration de nouveaux arrivants dans des collectivités constituées en majorité de personnes ayant récemment gagné le Canada (comme cela s'est vu à Toronto et Vancouver).

Quelques statistiques suffisent à mettre en lumière l'ampleur du déséquilibre qui s'est établi entre les grands centres métropolitains (Toronto, Montréal et Vancouver) et les régions urbaines de plus petite taille. Les données suivantes donnent un aperçu des défis qui pointent à l'horizon¹² :

- En 2017, pour chaque tranche de cent personnes qui quittent leur emploi, le nombre de remplaçants possibles s'établira à cent quarante-deux pour les membres de minorités visibles, contre à peine soixante-quinze pour les non-immigrants.
- De soixante-quinze à quatre-vingts pour cent de tous les nouveaux arrivants peuvent être classés dans la catégorie des minorités visibles. Seuls quatre pour cent des membres de minorités visibles choisissent de s'établir à l'extérieur des régions métropolitaines, à savoir des agglomérations urbaines de plus de cent mille habitants.
- En 2031, environ soixante-dix pour cent des nouveaux arrivants auront élu domicile à Toronto, Montréal ou Vancouver.

Il est permis de penser que la capacité d'attirer et de garder les nouveaux arrivants constituera l'une des clés de la survie des petits centres métropolitains et des collectivités sous-métropolitaines de tout le Canada. À la lumière des leçons du passé, la tâche ne sera pas facile, car les villes qui s'initient à l'immigration ne peuvent offrir aux nouveaux arrivants la gamme complète des services dont ils ont besoin. Pire encore, ces villes ne disposent pas des infrastructures institutionnelles développées — organismes de services aux nouveaux arrivants et autres — que l'on retrouve dans les agglomérations accueillant un grand nombre d'immigrants.

L'absence de capacités d'intégration à l'échelon local constitue un obstacle majeur tant pour les villes et les municipalités que pour le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les politiques d'établissement et d'intégration en vigueur ne conviennent

¹² Voir la note 10.

guère aux petites communautés qui présentent une grande diversité ethnique et qui se répartissent sur un large territoire. Dans bien des cas, le nombre de nouveaux arrivants est trop faible pour soutenir l'efficacité des opérations et justifier la spécialisation des services. Il faudra plutôt mettre en place des services itinérants et des services de remplacement, vraisemblablement offerts par voie électronique, tout en proposant une formation aux institutions qui servent la population en général afin d'aider ces établissements à satisfaire aux besoins des nouveaux arrivants. Pareille approche supposera des investissements soutenus à l'appui du développement des capacités locales et du renforcement des capacités des organismes d'établissement situés dans les grands centres, qui auront à exporter leurs services. Certains projets-pilotes sont en cours (par exemple, la prestation du CLIC par téléphone ou via Internet), mais ils n'ont pas encore fait l'objet d'évaluations. En plus d'améliorer les services à l'échelon local, il faudra insister davantage sur l'optimisation du soutien disponible et sur l'élimination des obstacles qui gênent la participation sociale et économique des nouveaux arrivants.

À coup sûr, les organismes d'établissement se trouveront à la tête de l'effort de renforcement des capacités d'accueil et d'intégration qui manquent actuellement aux administrations des villes de second ou de troisième rang. Cela dit, il reste à inventer une « technologie » optimale permettant d'exercer les fonctions essentielles liées à la prestation des services et à la participation locale. En Ontario, le programme Partenariats locaux en matière d'immigration compte parmi les différentes tentatives de mise au point d'une telle technologie. Les motifs de la délégation d'un rôle central aux organismes d'établissement dans les petites villes sont expliqués ci-dessous. De même, certaines suggestions sont formulées en vue de doter le secteur de l'établissement d'une capacité d'innovation durable, déployée à l'échelon national.

Des différences au niveau de l'afflux et des traitements

Pendant longtemps, la migration de travailleurs qualifiés a été un attribut distinctif du programme d'immigration canadien. Cependant, cet attribut se transforme sous l'effet de forces associées au rendement économique des immigrants, aux besoins du marché du travail et à la logistique du traitement de la migration. De même, on note une évolution de la perception des besoins à satisfaire par le biais des programmes d'établissement, du fait que le taux d'intégration sociale des nouveaux arrivants ne suit pas la même trajectoire que le taux d'intégration économique. L'une et l'autre transformation ont un point commun : les décisions relatives aux services et à l'admissibilité des bénéficiaires.

Plus que jamais, l'immigration de la main-d'œuvre revêt un double visage. D'une part, le système de sélection de l'avenir privilégiera les candidats hautement qualifiés, aptes à l'emploi et à l'aise dans la langue de travail. D'autre part, il favorisera l'accès des candidats peu ou moyennement qualifiés à des postes désignés. Les possibilités de sélection seront réduites entre ces deux pôles, là où se situent la plupart des candidats actuels.

Un constat est en voie de faire l'unanimité : au Canada, selon toute vraisemblance, les marchés du travail ne modifieront pas en profondeur leur mode d'évaluation des titres de compétences des immigrants. En gros, d'une décennie à l'autre, l'expérience professionnelle acquise à l'étranger continue d'être ignorée, et les employeurs persistent à se faire tirer l'oreille pour changer leurs méthodes d'évaluation des diplômes et des grades universitaires délivrés par les établissements d'enseignement d'autres pays¹³. Il est pourtant possible d'insuffler de nouvelles pratiques, comme l'illustre l'exemple de premier ordre que donne le Toronto Region Immigrant Employment Council. Cependant, il s'agit d'une démarche coûteuse qui s'opère cas par cas. En ce qui touche l'immigration des travailleurs qualifiés, le scénario le plus probable prévoirait une refonte du système de sélection de façon à réduire ou éliminer le nombre de points attribués pour l'expérience tout en augmentant considérablement le nombre de points attribués pour les connaissances linguistiques. Une évaluation obligatoire des connaissances linguistiques sera presque certainement introduite, de façon à garantir que les candidats possèdent les aptitudes requises pour exercer la profession convoitée. La pertinence de tels changements s'appuierait sur des données économétriques probantes.

Pour sa part, l'Australie a choisi une autre voie qui mise davantage sur les travailleurs qualifiés temporaires et les étudiants étrangers, notamment les étudiants en administration ou en sciences dont le diplôme risque moins d'être sous-évalué. Ce scénario est déjà solidement implanté, si bien que les obstacles administratifs se sont progressivement aplanis au fil des ans, permettant aux travailleurs qualifiés ayant une autorisation de séjour temporaire d'actualiser leur statut pour obtenir leur résidence permanente. Ces dernières années ont vu exploser le nombre de candidats ainsi admis, une tendance qui se poursuivra sans contredit à l'avenir. Bien que d'aucuns en doutent, cette croissance dépendra en grande partie des travailleurs peu ou moyennement qualifiés plutôt que des travailleurs hautement spécialisés. Trois facteurs sous-tendent ce phénomène : les rouages du système de traitement en vigueur à Citoyenneté et Immigration Canada, la demande inassouvie de travailleurs peu spécialisés exprimée par les entreprises canadiennes ainsi que la pression exercée par l'offre de migrants qui parviennent à trouver de nouvelles voies pour entrer au Canada et y obtenir le statut de résident.

Voici une représentation *simplifiée* des ratés du système de traitement administré par Citoyenneté et Immigration Canada. De nos jours, le nombre de cas à étude (dossiers établis, mais non réglés) qui sont inscrits dans le système fluctue entre cinq cent mille et sept cent cinquante mille. Chaque année, le Canada accueille quelque soixante mille travailleurs qualifiés (demandeurs principaux). Un simple calcul révèle donc l'existence d'un arriéré qui remonte à plusieurs années. Sans égard à la capacité du ministre de l'Immigration d'établir

¹³ La sous-évaluation de l'instruction a des conséquences désastreuses qui tendent à s'aggraver. Ce phénomène s'explique non pas tant par une évolution récente des pratiques d'évaluation des employeurs que par un accroissement du nombre d'immigrants qui gagnent le Canada sans que leurs diplômes y soient reconnus.

des priorités pour veiller à ce que le traitement tienne compte de la demande sur le marché du travail, Citoyenneté et Immigration Canada se trouve dans l'obligation de traiter simultanément les cas introduits dans le système au cours des années précédentes, en fonction de critères reflétant les conditions économiques qui prévalaient à l'époque. Voilà où le bât blesse. Métaphoriquement parlant, le nombre de cas inscrits dans le système s'apparente à l'image d'une étoile, en ce sens qu'il reflète une situation tirant son origine dans un passé lointain. Par conséquent, l'afflux de migrants économiques qui gagnent le Canada ne correspond que partiellement aux besoins présents. Un tribunal a rendu une décision interdisant à Citoyenneté et Immigration Canada de rejeter les demandes qui ne sont plus pertinentes. Ainsi, le problème est désormais insoluble.

Au Canada, entre-temps, les marchés du travail continuent — il va sans dire — de créer des postes qui ne peuvent être dotés par la main-d'œuvre nationale. Ici entrent en jeu les programmes de candidats des provinces et les programmes d'étudiants et de travailleurs temporaires étrangers, lesquels font contrepoids au système de demandes de statut de résident permanent et contournent le problème de l'engorgement, de façon à parer aux besoins des employeurs¹⁴. Il suffit ensuite de recourir à la catégorie de l'expérience canadienne pour changer le statut des personnes ayant une autorisation de séjour temporaire, ce qui leur permet de rester au Canada en évitant l'obstacle dressé par la congestion du système.

Les problèmes de traitement n'expliquent qu'en partie l'augmentation du nombre de personnes ayant une autorisation de séjour temporaire. La conjoncture joue également un rôle déterminant, du fait que l'économie crée une multitude de postes à niveau faible ou intermédiaire de compétences que les employeurs ont du mal à doter en raison de l'emplacement, des conditions ou du caractère saisonnier du travail. Il en résulte une explosion de la demande de travailleurs temporaires étrangers qui ne risque pas de s'essouffler de sitôt. Cette demande vise des emplois dans des secteurs particuliers (tourisme et services, construction, transformation des aliments), des emplois dans la production afférente au développement énergétique ainsi que des emplois liés au travail agricole saisonnier.

Le fait que certains migrants soient des « travailleurs temporaires » — une désignation juridique et bureaucratique — ne devrait pas masquer leurs véritables intentions. En effet, bon nombre des travailleurs temporaires étrangers qui gagnent le Canada caressent l'espoir

¹⁴ Il serait faux de conclure que les programmes d'étudiants et de travailleurs temporaires ont été créés dans le seul but de pallier les ratés du système de demandes de statut de résident permanent. Ces programmes ont plutôt subi des rajustements qui leur permettent d'exercer une fonction compensatoire. En ce qui concerne les candidats des provinces, l'augmentation de leur nombre a eu pour effet de limiter les moyens dont dispose Citoyenneté et Immigration Canada pour résorber l'arriéré. En effet, ces candidats se trouvent à mobiliser des capacités de traitement qui seraient autrement consacrées à la mise en œuvre des priorités ministérielles ainsi qu'au désengorgement du système.

de s'établir en permanence au pays. Ces espoirs ne sont pas vains, comme en témoignent des données produites par Citoyenneté et Immigration Canada qui font état d'une augmentation rapide du nombre de détenteurs d'une autorisation de séjour temporaire qui obtiennent le statut de résident permanent. Cette observation concorde avec les propos de représentants d'organismes d'établissement qui ont été interrogés aux fins de la présente étude. L'afflux récent de travailleurs temporaires contribuera à gonfler davantage les statistiques, à mesure que seront admis, après coup, une partie de ces nouveaux arrivants.

Conjuguée au recours accru aux autorisations de séjour temporaire, la répartition prévue des travailleurs immigrants en deux groupes, définis selon le niveau de compétences, aura une incidence marquée sur les programmes d'établissement. La recherche de candidats plus qualifiés, à l'aise dans la langue de travail, se traduira assurément par une baisse de la demande de services d'établissement, de services linguistiques et de services d'emploi à l'intention des demandeurs principaux. De même, la demande de services à l'intention des familles de ces demandeurs connaîtra un léger recul. Par contre, la perspective risque d'être fort différente pour les travailleurs peu ou moyennement qualifiés — encore que l'établissement de projections en cette matière se bute à la politique actuelle de Citoyenneté et Immigration Canada, qui, dans la plupart des cas, interdit aux travailleurs temporaires de recevoir une aide à l'établissement. Cette politique se justifie par la nature temporaire de l'afflux migratoire et se fonde sur la présomption que les résidents temporaires n'auraient que faire de *services d'établissement*. Déjà partiellement indéfendable, une telle position sera probablement revue à la lumière des nouvelles conditions qui prévalent, qu'il s'agisse de l'augmentation du nombre de résidents temporaires, des besoins légitimes exprimés sur le plan de l'équité et de la protection, du pourcentage élevé d'immigrants temporaires obtenant le statut de résident permanent, des répercussions subies par les communautés (sans égard au statut des migrants) ou encore de la relation qui, selon certains travaux de recherche, existerait entre le délai de prestation des services d'établissement et la qualité des résultats découlant des interventions.

Nonobstant la politique de Citoyenneté et Immigration Canada qui interdit toute aide aux migrants temporaires (sauf dans des circonstances très particulières), les organismes d'établissement de tout le pays accompagnent les travailleurs et leur famille¹⁵ de même que les collectivités comptant une population grandissante de travailleurs temporaires. Les services offerts exploitent des ressources qui proviennent soit de ministères fédéraux autres que Citoyenneté et Immigration Canada, soit d'organismes provinciaux et municipaux, soit des fournisseurs de services eux-mêmes. Cela dit, les ententes qui régissent ces activités devront vraisemblablement être révoquées en raison de l'augmentation constante de l'effectif des travailleurs peu ou moyennement qualifiés.

¹⁵ L'accompagnement en question englobe l'aide offerte aux familles, les consultations juridiques, les avis portant sur les droits ainsi que l'aide à la traduction. D'autres organismes, dont des groupes religieux, participent activement à la prestation d'un soutien.

Du point de vue du secteur de l'établissement, la multiplication du nombre de travailleurs peu ou moyennement qualifiés aura des répercussions qui varieront selon les décisions prises, sur le plan des politiques, par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Ces décisions s'annoncent difficiles à prévoir, sans égard à l'évidente fragilité de la situation actuelle ou à l'incontestable besoin de trouver des solutions afin de fournir des services supplémentaires à l'intention des familles et de devancer la date de début de prestation des services aux migrants en bonne voie d'être admis. À la lumière de certaines études, il y a lieu de craindre que d'éventuels retards dans l'admission des immigrants n'assombrissent les perspectives d'établissement à long terme des travailleurs temporaires, ce qui aurait pour conséquence ultérieure d'imposer un fardeau additionnel aux structures de soutien social.

Peu importe le moment où débute la prestation des services, les migrants peu qualifiés auront certainement à surmonter des obstacles linguistiques et culturels. De plus, il leur sera sans doute difficile d'explorer le marché du travail et de franchir le pas qui sépare le premier emploi des emplois subséquents. D'autres défis les attendront sur le plan des services, du fait qu'un grand nombre de travailleurs temporaires se retrouvent dans des régions où les grandes infrastructures d'appui aux immigrants font défaut et où aucune n'aide n'est disponible de la part de concitoyens du même groupe ethnique. En pareil cas, les fournisseurs de services seront appelés à aider des collectivités d'accueil qui n'ont guère l'habitude de recevoir de nouveaux arrivants, en particulier des membres de minorités visibles. La réussite de cette entreprise reposera sur des échanges poussés entre organismes qui fournissent des services aux immigrants et organismes qui servent la population en général.

Une précision supplémentaire s'impose à propos de la tendance prévue au recrutement d'immigrants hautement qualifiés, aptes à l'emploi. Comme mentionné précédemment, ces immigrants n'auront guère besoin de services d'aide économique ou linguistique, et le cas échéant, ils se les procureront vraisemblablement auprès de sources privées. L'intégration des immigrants hautement qualifiés alimente néanmoins des craintes, non pas tant sur le plan économique que sur le plan social. On sait maintenant que, contrairement à ce qu'il était convenu de croire, l'intégration économique ne suit pas la même trajectoire que l'intégration socioculturelle — deux formes d'intégration qui s'avèrent nécessaires à une insertion et une citoyenneté intégrales. Du point de vue des politiques, la marche à suivre pour répondre à ces préoccupations reste incertaine. Cependant, à l'échelon communautaire, les solutions institutionnelles adaptées gagneront sans doute en popularité. Plus particulièrement, on portera une attention accrue aux communautés accueillantes et aux points d'interaction entre les nouveaux arrivants et les populations bien établies. En outre, des efforts supplémentaires seront consacrés à l'accompagnement des nouveaux arrivants dans les sphères politiques, culturelles et récréatives où évolue la population en général de même qu'à la lutte contre les obstacles culturels qui gênent la participation à part entière des immigrants.

Les fournisseurs de services seront certainement touchés par les nouvelles orientations de politiques. Cependant, l'incidence précise de ces dernières ne saurait être prédite avant que les orientations soient clarifiées et articulées. Les projets expérimentaux de rapprochement qui ont cours dans les provinces de l'Atlantique et en Ontario (programme Partenariats locaux en matière d'immigration) permettent de faire des inférences au sujet du rôle que pourraient jouer les nouvelles mesures. Cela dit, tous les scénarios sont envisageables, et la créativité sera mise à l'honneur, si bien que le secteur de l'établissement devrait saisir l'occasion de définir sa propre contribution dans le domaine et déterminer son propre mode d'organisation afin de promouvoir au mieux l'innovation sociale. Les chapitres suivants permettent de mieux saisir les possibilités qui s'offrent au secteur.

De nouveaux concurrents et de nouvelles capacités

Trois facteurs ont poussé de nouveaux joueurs à se lancer dans l'arène des services d'établissement : des niveaux d'immigration élevés et soutenus, une augmentation rapide et notable du financement accordé au secteur ainsi que les efforts déployés par l'État pour améliorer l'efficacité et l'efficience des programmes tout en élargissant l'accès des services aux groupes qui en étaient jadis privés. L'exposé qui suit décrit les répercussions possibles de cette situation sur les organismes d'établissement.

Dans les grands centres métropolitains qui constituent la destination de choix des nouveaux arrivants et qui ont connu des niveaux d'immigration élevés et soutenus — notamment Toronto et Vancouver, où plus de la moitié des habitants ne sont pas Canadiens de naissance —, les organismes se trouvent tous à servir de nouveaux arrivants au quotidien, dans le cadre de leurs activités courantes. Dans une moindre mesure, la même situation prévaut dans les villes qui abritent des communautés importantes, mais de taille plus modeste. En pareil contexte, il ne serait pas déraisonnable de supposer que, tôt ou tard, les institutions en viendront toutes à s'éveiller aux besoins d'une population présentant une grande diversité culturelle, du simple fait de leurs interactions régulières avec les éléments de cette population.

Bien entendu, un ensemble de compétences passablement plus spécialisées s'avère nécessaire pour satisfaire aux besoins des immigrants arrivés depuis peu au Canada. Toutefois, le caractère soutenu de l'afflux des dernières années a eu pour effet, primo, de multiplier les interactions avec les organismes qui servent la population en général et, secundo, d'apprendre à ces derniers à travailler plus efficacement avec les nouveaux arrivants en vue de conclure un éventail (restreint) de transactions. Le chapitre 4 s'attarde aux différences observées entre les organismes d'établissement spécialisés et les fournisseurs de services qui servent la population en général. Pour l'instant, il suffit de savoir que les organismes d'établissement ne sont plus seuls à savoir comment faire affaire avec les nouveaux arrivants.

Le deuxième facteur qui entre en jeu concerne la croissance inusitée des dépenses publiques dans le domaine de l'établissement, tant de la part du gouvernement fédéral

(Citoyenneté et Immigration Canada) que des gouvernements provinciaux (via l'investissement de crédits octroyés par l'administration fédérale). Les dépenses ont triplé en un très court laps de temps, si bien que les organismes d'établissement n'ont pu se développer à un rythme suffisant pour absorber la totalité des nouveaux crédits. En outre, les salaires versés dans le secteur ont connu une flambée soudaine qui a eu pour effet d'éroder la compétitivité et l'avantage financier des fournisseurs de services d'établissement. Conjugués au savoir-faire acquis par les organismes servant la population en général, ces phénomènes se sont traduits par de nouveaux débouchés grâce auxquels de nouveaux joueurs ont su s'introduire dans le marché, dont les YMCA, les écoles et d'autres institutions.

Le troisième facteur a trait à l'intensification des efforts déployés par l'État pour obtenir de meilleurs résultats en matière d'établissement, par la voie de marchés de services attribués à des organismes publics, parapublics ou privés (écoles, collèges, bibliothèques et, dans certains cas, organismes à but lucratif) qui se spécialisent dans la prestation de services particuliers ou qui, du fait de leur emplacement, possèdent des capacités distinctives pour rassembler les communautés¹⁶. De nombreux exemples — dont un récent projet-pilote prévoyant la distribution de bons échangeables — démontrent le mécontentement des gouvernements à l'égard des méthodes actuelles de prestation de services ainsi que leur volonté de remettre en cause le statu quo.

Les fournisseurs de services aux immigrants sont partagés au sujet de l'entrée en scène de nouveaux concurrents¹⁷. Tout naturellement, certains fournisseurs et certaines associations-cadres y voient une menace. Ces intervenants s'interrogent sur les motifs qui poussent les gouvernements à multiplier le nombre de joueurs à se disputer les crédits affectés aux services d'établissement. En définitive, ils craignent que cette tendance, si elle se poursuit, en vienne à les priver de ressources suffisantes. Les intervenants se plaignent également de voir des institutions publiques obtenir des contrats sans devoir se prêter au jeu des appels d'offres. Par ailleurs, ils doutent que les concurrents possèdent tous le savoir-faire nécessaire pour accomplir les tâches qui leur sont confiées, soupçonnant certains d'entre eux d'agir comme intermédiaires pour le compte d'organismes d'établissement dont ils obtiennent des conseils (gratuits) et à qui ils refilent les cas complexes.

À l'inverse, de l'avis de certains fournisseurs, les organismes qui ont récemment joint l'industrie parviennent parfois, selon les circonstances, à offrir des services commodes qui plaisent aux nouveaux arrivants et qui s'avèrent supérieurs à ceux fournis par les

¹⁶ Écoles et bibliothèques sont des organismes qui « rassemblent » les nouveaux arrivants et, partant, peuvent agir comme centres de prestation de services. À cet égard, l'histoire recèle des exemples d'accords qui, dans une certaine mesure, s'apparentent aux ententes de prestation de services conclues de nos jours. Au fil des ans, le pendule des politiques a connu plusieurs oscillations entre des positions extrêmes.

¹⁷ La question de la concurrence a été soulevée à maintes reprises lors des entrevues auprès des représentants de fournisseurs de services.

fournisseurs établis de services d'établissement. C'est le cas notamment de la formation dispensée par les collèges communautaires, que nombre d'immigrants semblent préférer à la formation disponible auprès d'autres sources. De même, des commentaires favorables sont exprimés au sujet des travailleurs de l'établissement dans les écoles ainsi que des partenariats d'établissement par l'intermédiaire des bibliothèques. Cela dit, d'une voix presque unanime, les organismes d'établissement insistent sur le caractère holistique de leurs services (par rapport aux services proposés par la concurrence) de même que sur leur capacité de traiter les cas complexes et de satisfaire aux besoins des familles. Cette question est approfondie au chapitre 4.

En plus de contraindre les fournisseurs de services d'établissement à disputer plus âprement leur part du financement gouvernemental, l'entrée en scène de nouveaux organismes a resserré la concurrence exercée pour l'emploi des travailleurs de l'établissement. Au début, les protagonistes devaient lutter à armes inégales, étant donné la piètre qualité des conditions de travail et la modicité des salaires offerts par les organismes d'établissement — sans compter le climat permanent d'incertitude régnant dans des milieux assujettis à un financement public de nature éphémère. L'arrivée de concurrents provenant de secteurs syndiqués (comme les écoles) a provoqué un exode immédiat de travailleurs des organismes d'établissement, ceux-ci étant séduits par des postes offrant une meilleure sécurité d'emploi, de meilleures possibilités de formation ainsi que des traitements et avantages sociaux plus avantageux (majoration pouvant atteindre cinquante pour cent). L'exode a maintenant ralenti, et la situation s'est plus ou moins stabilisée depuis que les organismes ont commencé à offrir des traitements et des avantages sociaux plus généreux, en conséquence de l'augmentation du financement accordé par l'État.

À n'en pas douter, le resserrement de la concurrence, l'entrée en scène de nouveaux joueurs et la réforme des modes de financement auront des répercussions notables sur le secteur de l'établissement. Ces répercussions seront plus ou moins graves, selon les résultats des projets-pilotes en cours qui misent sur les bons échangeables, les travailleurs de l'établissement dans les écoles ou les partenariats d'établissement par l'intermédiaire des bibliothèques, d'une part, et selon les réactions que susciteront ces projets dans le secteur, d'autre part. Tout dépendra de la concrétisation des orientations de politiques prévues, notamment le recrutement plus poussé de travailleurs hautement qualifiés, aptes à l'emploi. Si les changements se matérialisent et si l'essai de la formule des bons échangeables s'avère concluant, une grande part des crédits octroyés aux fournisseurs pour la prestation de services linguistiques et de services d'emploi leur seront retirés afin d'être directement versés, sous forme de bons échangeables, aux demandeurs principaux qualifiés qui gagnent le Canada. Des accords de contribution seront encore conclus pour la prestation de services linguistiques et de services d'emploi, mais leur fonction première sera de satisfaire aux besoins des familles et des clients ayant des demandes « spéciales ». L'incidence ultime sur le secteur de l'établissement dépendra de la façon dont les bénéficiaires utilisent les bons échangeables — autrement dit, de leur décision de se tourner vers les fournisseurs plutôt que vers des institutions concurrentes pour « acheter » les services.

Compte tenu du grand nombre d'inconnues, il est trop tôt pour se risquer à faire une prédiction la moindrement sûre concernant l'issue de la concurrence encore hypothétique livrée par d'autres institutions. Les résultats dépendraient notamment du mode d'organisation des programmes, de la réaction des organismes, du prix des services, des groupes de services offerts et des perceptions des immigrants relatives aux offres faites par les parties¹⁸. Dans un cadre vraiment libre, les organismes auraient le loisir de livrer concurrence à la fois sur la qualité et le prix. Ainsi, ils pourraient offrir des services de formation prolongée, grouper la formation avec des services non visés par les bons échangeables (par exemple, des services à l'intention des familles) ou encore imposer une prime pour tout bon échangeable (au même titre que la Harvard University peut vendre ses services à un tarif plus élevé). Un autre facteur aurait trait à l'équivalence des services offerts, compte tenu de la perception qu'en ont les clients et les employeurs. Certaines informations donnent à penser que les clients seraient prêts à déboursier une somme additionnelle pour obtenir des services bien différenciés.

Si les changements s'avèrent encore imprévisibles, il est certain que la boîte de Pandore a été ouverte et que les organismes d'établissement doivent prendre la situation au sérieux. Certains rajustements ont déjà été faits. Ainsi, les nouveaux investissements à l'appui de la professionnalisation du secteur — par le biais de la formation du personnel, de l'administration de tests ou de l'élaboration de normes de qualité — marquent un pas dans la bonne direction et méritent d'être poursuivis. Cependant, s'ils se contentent de rafistoler leurs pratiques, les organismes d'établissement ne seront pas en mesure de relever des défis plus fondamentaux. Comme mentionné précédemment, le changement est porteur de possibilités comme de menaces. À l'instar d'autres « industries » qui traversent des épreuves semblables, le secteur devra fonder sa progression sur l'amélioration de sa compétitivité, sur la spécialisation de ses activités, sur le renforcement de la collaboration entre organismes, sur la rationalisation des services offerts ainsi que sur la promotion du retrait ou de la fusion des entités les plus fragiles ou de plus petite taille. Par ailleurs, les organismes d'établissement devront trouver moyen d'innover, notamment en misant sur la portée nationale du secteur. À l'heure actuelle, l'analyse des pratiques exemplaires tend à se faire à l'intérieur de chaque province ou territoire, sans chercher à franchir les frontières qui délimitent les différents territoires.

À mesure qu'ils tentent d'accroître leur compétitivité et de préciser leur rôle, les organismes d'établissement auront à se différencier de leurs concurrents. À cette fin, ils devront miser sur leurs forces maîtresses et tenter de cerner la façon de déployer ces forces en vue de relever les défis névralgiques qui se dessinent sur le plan social, économique et culturel (et dont la présente étude fait état). Le prochain chapitre traite ces défis comme des critères de conception et s'interroge sur les capacités organisationnelles requises pour y répondre.

¹⁸ Les résultats varieraient également selon des critères géographiques, compte tenu de la propension plus ou moins forte qu'ont les bénéficiaires de certaines régions à se tourner vers d'autres sources que les fournisseurs de services.

CHAPITRE 4 : COMMENT ADAPTER LES CAPACITÉS REQUISES AUX FORCES DU SECTEUR

Le chapitre 4 expose trois idées capitales. Tout d'abord, il reprend les défis cernés dans le chapitre précédent et indique les capacités dont le secteur aura besoin pour se montrer à la hauteur de la tâche. Ensuite, il propose une réinterprétation des gestes que posent les organismes d'établissement en vue de promouvoir l'intégration. Enfin, il fait valoir que l'avantage comparatif du secteur tient à quatre capacités d'adaptation essentielles que *ne peuvent* reproduire les autres organismes, soit :

- i. la capacité de parer aux besoins d'un point de vue holistique et non selon une vision cloisonnée (perspective axée sur la gestion des cas plutôt que sur les services);
- ii. la capacité d'avoir comme unité d'analyse les familles plutôt que les personnes;
- iii. la capacité de proposer des mécanismes adaptés au milieu, en vue d'organiser et d'orienter les services vers les quartiers et de favoriser le rapprochement;
- iv. la capacité de centraliser les services en période de crise.

Le chapitre soutient qu'en raison de leurs capacités spéciales, les organismes d'établissement sont *plus en mesure que quiconque* de relever les défis qui s'annoncent à moyen terme. Cette affirmation sous-tend la thèse autour de laquelle s'articule le rapport, à savoir que les gouvernements et les fournisseurs de services ont un même intérêt à renforcer les capacités fondamentales du secteur. Le dernier chapitre, consacré aux recommandations, aborde la façon d'opérer une telle transformation.

Les défis et les capacités essentielles

Le chapitre précédent décrit la voie que semble vouloir suivre — ou que devra obligatoirement emprunter — l'immigration ainsi que les conséquences qui en découleront sur le plan de l'établissement et de l'intégration. Cependant, le chapitre ne fait qu'évoquer les capacités qui s'imposeront pour mettre en œuvre les nouvelles politiques et s'attaquer aux problèmes épineux qui se dessinent. Le présent chapitre approfondit la question avec sérieux. Il appert déjà que les capacités requises seront plus ou moins indissociables, ce qui n'étonne guère compte tenu de l'interdépendance des changements qui pointent à l'horizon.

À la lumière des prévisions, la principale exigence à satisfaire consistera à savoir réunir et coordonner un ensemble complexe de services, de programmes et d'interactions qui

obtiennent leur financement de nombreux ministères et de différents ordres de gouvernement. Cette exigence fait écho à l'importance marquée que portera le gouvernement fédéral à la cogestion avec les provinces, à la complexité et à l'implacabilité de problèmes comme l'exclusion sociale de même qu'aux outils qui seront nécessaires pour amorcer une réorientation stratégique en faveur de l'intégration à long terme plutôt que l'établissement à court terme.

La capacité de réunir et de coordonner les services publics ne se limite pas à la mise en commun des programmes et à leur agencement sur les tablettes d'un gigantesque « supermarché virtuel de l'établissement », bien à la vue des bénéficiaires. Sans égard aux éventuelles réformes du système de sélection ou à l'utilisation possible d'outils comme des portails d'information, la plupart des bénéficiaires auraient un mal inouï à poser des choix éclairés à propos du panier de services qui leur convient, de l'ordre dans lequel ces services devraient être reçus et des règles complexes (et variées) qui régissent l'admissibilité. De même, ces personnes ne pourraient compter sur l'État pour obtenir des conseils. Parce qu'ils exercent une surveillance des résultats et effectuent des évaluations, les ministères publics connaissent à fond leurs programmes et l'efficacité des services qu'ils offrent. Cependant, ce savoir est très compartimenté. En effet, les ministères savent peu de choses à propos des services dispensés par d'autres instances gouvernementales et ignorent à peu tout des effets ou de la complémentarité de ces services par rapport à leurs propres programmes. Par exemple, ils seraient incapables de jauger l'interaction entre les programmes de santé publique et les mesures de création d'emploi. Le voile qui obstrue la vision des pouvoirs publics se fait encore plus opaque lorsqu'il s'agit de mettre en parallèle les programmes implantés par des autorités législatives différentes (gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux et administrations municipales).

Depuis fort longtemps, les gouvernements reconnaissent les difficultés que leur cause le cloisonnement des politiques et des programmes. À la suite de l'examen des programmes réalisé en 1995 (un exercice semblable à l'examen stratégique entrepris récemment), différents groupes de travail des sous-ministres ont vainement tenté de renforcer la gestion horizontale des politiques et de concevoir des approches pangouvernementales axées sur la coordination à l'échelon régional et local. À l'époque, tout comme aujourd'hui, les craintes portaient sur le chevauchement des programmes, sur les interventions concurrentes et sur la quête de synergies découlant de la collaboration et de la recherche de solutions communes. Ces efforts ont mené à la formulation et à la mise en œuvre de nombreuses mesures, dont le recours à des mécanismes d'accès centralisé ou d'accès à guichet unique (comme Service Canada), l'adoption de structures de gestion intégrées, la création de comités permanents ainsi que la réorganisation des activités des ministères. Sans conteste, ces mesures ont permis d'aborder l'asymétrie observée entre les problèmes qui parviennent à franchir les obstacles juridictionnels et les services qui se butent aux limites de compétence et de savoir-faire. Par contre, les mesures adoptées jusqu'à présent comportent leur lot de contraintes. Constituant le fond du problème dont traite le présent rapport, ces contraintes sous-tendent la thèse voulant que les organismes d'établissement

jouissent d'un avantage stratégique au regard de la prestation des services requis pour relever les défis de l'avenir.

Les stratégies précitées se heurtent à un obstacle fondamental : leur logique descendante, qui convient mieux à la coordination de politiques et de plans qu'à la prestation de services. Cette logique reflète la façon dont l'État acquiert des connaissances à propos des programmes. Elle découle également de mécanismes de reddition de comptes qui tiennent les fonctionnaires responsables des *seuls* programmes qu'ils contrôlent, sans égard à la coordination de ces derniers avec les services offerts par d'autres ministères et d'autres ordres de gouvernement. Résultat : en règle générale, les fonctionnaires savent peu de choses à propos de l'articulation de leurs programmes par rapport aux autres et ignorent à peu près tout des solutions à envisager pour adapter leurs services dans des dossiers épineux ou très concrets. Les organismes d'établissement sont *seuls* à posséder un tel savoir et à pouvoir faire preuve de souplesse et d'agilité en vue de formuler des solutions qui répondent aux besoins des bénéficiaires. Par ailleurs, le savoir que possèdent les organismes d'établissement leur vient *tacitement* de pratiques de résolution de problèmes qui suivent une logique ascendante et privilégient une orientation client.

Pour se renseigner à propos des politiques et des programmes, les organismes d'établissement misent sur une collaboration pratique avec leurs clients. Ayant l'habitude des différents programmes et connaissant l'efficacité, la souplesse et les possibilités d'agencement qu'ils offrent, les conseillers et organismes peuvent adapter une bonne part de ce savoir en vue de leurs premiers entretiens avec les bénéficiaires, entretiens au cours desquels sont prises les décisions au sujet des besoins des clients et des plans de services à adopter. Voilà justement le genre de compétences dont aura besoin le Canada pour relever les défis cernés au chapitre 3. L'adoption des nouvelles orientations de politiques, l'aggravation des problèmes et la multiplication des partenaires (dans un cadre de cogestion) sont autant de phénomènes qui nécessiteront la mise en place de paniers de services variés, sur un horizon temporel élargi et selon des conditions adaptées aux besoins de clients qui doivent surmonter de grands obstacles au sein de collectivités ayant peu de ressources à consacrer à la gestion de la diversité. Toutes les parties seront mises à l'épreuve. Le véritable défi, cependant, ne se posera pas tant au niveau de l'intégration descendante des politiques qu'au niveau des interventions sur le terrain, là où doit s'opérer l'intégration concrète et pratique des programmes et des services. Il s'ensuit que les plans d'action à moyen terme devront *nécessairement* prévoir des mesures de renforcement des capacités d'intégration dont dispose le secteur de l'établissement. Dans les pages qui suivent, le rapport étoffe ces diverses préoccupations et formule des recommandations à l'intention du gouvernement fédéral, en vue d'un meilleur soutien des capacités d'intégration du secteur¹⁹.

¹⁹ Notons que les groupes de travail des sous-ministres recommandent également l'adoption d'une approche intégrée pour la gestion des partenariats extérieurs ainsi que la mise en commun des ressources pour appuyer la planification à l'échelon régional et communautaire. Leurs

S'il est vrai que les fournisseurs de services exercent une fonction essentielle au regard de l'intégration des programmes, de façon à aborder les problèmes qui chevauchent les territoires de compétence, il est également vrai de soutenir que les fournisseurs ont un rôle à jouer pour faciliter les interactions *entre le gouvernement fédéral et les administrations municipales*. L'argument ici comporte deux volets : l'un relatif à l'importance croissante que revêtent les municipalités sur le plan des politiques de diversité; l'autre relatif aux difficultés qu'éprouve le gouvernement fédéral dans ses tentatives d'entamer un dialogue à ce sujet avec les administrations municipales.

Désormais, afin de promouvoir la diversité et l'adaptation à l'échelle des villes de second ou de troisième rang, chaque province définit son propre programme d'action qui prévoit des mesures de régionalisation et des interventions — par exemple, des efforts pour soutenir les communautés francophones à l'extérieur du Québec. Par ailleurs, bon nombre d'administrations municipales sont allées de l'avant ou prévoient le faire afin de se doter de plans de diversité et de structures spéciales (comités, départements ou autres) qui facilitent la liaison avec les communautés ethniques et la coordination des programmes à l'intention des nouveaux arrivants. De tels changements reflètent la nature des problèmes à résoudre sur le plan des politiques publiques ainsi que le consensus qui se dessine au sujet de la nécessité de bien délimiter la portée géographique des interventions. On estime ainsi qu'en matière d'immigration et de diversité, les municipalités ont à exercer une fonction très importante en vue de promouvoir l'intégration économique *et* sociale, de combattre l'exclusion sociale et de favoriser l'engagement civique et l'appartenance. Le logement, la santé publique, les bibliothèques et autres infrastructures scolaires et récréatives, la police, l'administration de la justice et le transport public sont autant de domaines de service qui relèvent des administrations municipales.

De nombreux motifs pourraient pousser le gouvernement fédéral à collaborer avec les administrations municipales dans le but d'améliorer la portée géographique des programmes fédéraux. Cependant, à cet égard, les possibilités demeurent limitées. Les villes et municipalités sont du ressort des provinces, et ces dernières ne pourraient supporter que le gouvernement fédéral transige directement avec les administrations municipales²⁰. Les organismes d'établissement pourraient contribuer à dénouer cette impasse, car ils offrent une tribune où tous les ordres de gouvernement, dont les administrations municipales, pourraient collaborer à la mise en œuvre de politiques et de programmes sans avoir à exercer leur autorité législative respective. Dans son traité du principe de subsidiarité, le rapport de l'examen stratégique du gouvernement fédéral évoque d'ailleurs cette solution. S'ils entendent vraiment rapprocher les centres de décision des citoyens, le gouvernement

recommandations reconnaissent à quel point il est difficile de réagir à des initiatives extérieures, mais omettent de préciser l'intérêt qu'aurait le gouvernement fédéral à soutenir de telles mesures.

²⁰ L'administration de la ville de Toronto fait exception, encore que le marché qu'elle a conclu avec le gouvernement fédéral soit très limité.

fédéral et les autres ordres de gouvernement auraient intérêt à agir pour renforcer les capacités d'intégration des fournisseurs de services.

Un autre atout essentiel sera requis pour relever les défis qui s'annoncent et dont traite le chapitre 3 : la capacité de concevoir et gérer des plans de services multidimensionnels intégrés qui répondent efficacement aux besoins des personnes et des familles. Axée sur les utilisateurs plutôt que sur les fournisseurs de services, cette capacité sert de complément à la capacité de coordonner les services et les programmes, abordée plus tôt dans le présent rapport. Comme le font valoir les paragraphes suivants, à l'inverse d'autres organismes qui (en majorité) dispensent des services séparés, les organismes d'établissement sont seuls à mener des examens exhaustifs et à formuler des plans complets et élargis qui définissent la logique et assurent les assises nécessaires à la mise en place de services d'établissement qui répondent aux besoins des personnes et des familles.

À en juger par les facteurs interdépendants qui sous-tendent les projections décrites au chapitre 3, les capacités dont disposent les organismes d'établissement pour dresser des plans au niveau des personnes et des familles gagneront en importance au cours de la prochaine décennie. Parmi ces facteurs figure, d'abord et avant tout, l'accélération prévue de la segmentation de l'afflux de personnes arrivant sur le marché du travail, qui aura pour effet d'augmenter le nombre de travailleurs peu ou moyennement qualifiés ayant besoin d'une aide supplémentaire (notamment une formation linguistique) pour parer à leurs besoins et à ceux de leur famille. Ensuite, par définition, les changements de politique en faveur d'une intégration sociale à long terme se traduiront par la prestation d'une aide élargie et prolongée aux bénéficiaires. Enfin, l'intérêt croissant que suscite, sur le plan des politiques, la promotion de la diversité dans les villes et municipalités de taille modeste supposera des interventions ciblant davantage les familles, sachant que l'issue des efforts de recrutement et de maintien des travailleurs immigrants dépendra de la réussite de toute la famille, et non simplement de la réussite du demandeur principal.

Comme il sait le faire pour la mise en commun des services publics, le secteur de l'établissement représente la *seule* institution capable d'agir pour planifier et gérer des interventions multiples et complexes au nom des familles et des personnes bénéficiaires. Faute de bien connaître les besoins des nouveaux arrivants, les autres organismes ne sauraient assurer une telle planification des cas, et ils s'abstiennent d'ailleurs de le faire. De plus, les autres organismes n'ont pas établi de liens susceptibles de leur valoir la confiance des clients. En outre, le mandat qui leur incombe ne porte pas sur l'intégration des services, et rien ne les motive vraiment à recueillir des renseignements détaillés sur les services offerts par d'autres instances. Ces constats, qui valent autant pour les institutions publiques que pour les organismes parapublics (comme les collèges communautaires), s'appliqueraient certainement à toute entreprise commerciale susceptible de voir le jour dans la foulée de l'introduction d'une formule de bons échangeables contre des services. Comme mentionné précédemment, une telle formule s'avérerait peut-être efficace pour traiter avec des candidats aptes à l'emploi et à l'aise dans la langue de travail, surtout dans de grandes agglomérations. Par contre, elle donnerait sans doute de piètres résultats s'il

fallait y recourir pour transiger avec des travailleurs immigrants moins qualifiés et moins à l'aise dans la langue de travail.

En plus de souligner l'importance des capacités nécessaires à la coordination d'interventions multiples et à la création de plans d'aide complexes et élargis à l'intention des nouveaux arrivants et de leur famille, les défis qui sont décrits au chapitre 3 mettent en lumière la pertinence de cultiver un autre atout, tout aussi précieux : la capacité de bâtir des liens qui facilitent le rapprochement entre les nouveaux arrivants et les membres de la société d'accueil. Les organismes d'établissement font figure de pionniers en cette matière, par le biais des efforts qu'ils déploient sur deux fronts : la participation à la médiation des rapports entre les communautés de nouveaux arrivants et les institutions servant la population en général; et l'apport aux services de cheminement offerts aux collectivités *en fonction de leurs besoins propres*.

En définitive, la volonté et les choix personnels sont les moteurs principaux des liens pouvant faciliter le rapprochement. Cela dit, lorsque ces liens sont encore au stade embryonnaire, il importe de susciter un intérêt pour leur création et de tracer un parcours en vue de leur édification. Ce travail passe par l'établissement d'une liaison formelle entre les nouveaux arrivants, les associations qui représentent ces derniers et les institutions qui servent la population en général. Autrement dit, la constitution d'un capital social utile au rapprochement commande une stratégie institutionnelle qui facilite la prise de contact entre les immigrants et les organismes publics et privés chargés de servir *la population en général*. L'inverse vaut également pour les institutions servant la population en général, qui doivent parfois être initiées au concept de diversité.

D'ordinaire, les nouveaux arrivants sont portés à fraterniser avec les membres de leur propre communauté ainsi qu'avec les associations ethnoculturelles. Cette attitude reflète non seulement l'affinité qui rapproche ces parties, mais aussi les obstacles qui gênent l'accès des immigrants à la collectivité élargie et à ses institutions. Des études ont révélé que de tels rapports intragroupes — aussi appelés « capital social fondé sur des liens d'attachement » — s'avèrent bénéfiques au début. Au fil du temps, par contre, ces rapports risquent de contribuer à l'appauvrissement des débouchés et, au pire, à l'isolement des personnes. La prévention de la ségrégation ethnique, raciale ou religieuse chronique constituera, en matière de politiques, l'une des principales préoccupations de la prochaine décennie, peu importe que cette ségrégation soit pratiquée par les immigrants eux-mêmes ou qu'elle leur soit imposée par des forces extérieures.

Cette crainte comporte différents aspects. À l'échelle macroscopique, comme le laissent entendre les projections, il y a lieu de s'inquiéter du fossé ethnique, religieux, racial et culturel qui creuse entre les grands centres métropolitains et les petites villes de second ou de troisième rang. Le même constat s'applique au risque d'isolement des communautés d'immigrants au sein des grandes villes. Les chercheurs ne s'entendent pas sur cette question, et leurs travaux donnent à penser que le Canada ne compterait aucune collectivité « autarcique sur le plan institutionnel », à savoir une communauté dont les membres éviteraient tout contact avec les membres d'autres communautés, par choix ou par

nécessité. Il n'en demeure pas moins préoccupant de constater l'ampleur des écarts qui sont apparus, lesquels suscitent désormais des réactions sur le plan des politiques.

La politique de diversité du Canada est fondée sur l'échange et non sur la création, à l'échelle municipale, de frontières semblables à celles qui divisent le monde. Cette notion gagnera en importance au fil de la réorientation des politiques, lesquelles privilégieront de plus en plus l'intégration à long terme plutôt que l'établissement. L'intégration sociale, l'intégration économique et (jusqu'à un certain point) l'intégration culturelle exigeront la promotion des échanges sociaux et de l'inclusion ainsi que la prévention du phénomène contraire qu'est l'exclusion sociale. Comme mentionné au chapitre 3, l'exclusion sociale constitue le point faible du programme d'immigration canadien. Tout échec sur ce plan gonflerait la menace de voir apparaître des ghettos urbains et saperait les assises du programme d'immigration tout en minant le soutien du public à l'égard des mesures d'intégration dont dépend la réussite du programme.

La mise en œuvre d'une stratégie de rapprochement entre les immigrants et les collectivités d'accueil nécessite des efforts concertés de la part des communautés de nouveaux arrivants et des organismes qui servent la population en général. Reste à voir qui assurera la direction de ce projet. Pour répondre à pareille interrogation, il faut considérer les capacités requises pour rapprocher les deux parties. Les organismes qui servent la population en général ont besoin de renseignements et de directives à propos des bienfaits de la diversité et des ajustements à apporter pour que les pratiques organisationnelles et ministérielles mettent en valeur le talent des nouveaux arrivants (ou servent plus efficacement ces derniers). Pour leur part, les nouveaux arrivants et les associations qui les représentent ont également besoin de renseignements et de directives. Cependant, les voies par lesquelles parviennent ces éléments agiront de façon décisive sur l'évaluation subséquente des avantages à tirer de l'intégration et, donc, sur les comportements futurs des immigrants. Il est nécessaire de « convaincre » les nouveaux arrivants et les associations qui les représentent du caractère essentiel des interactions avec les institutions servant la population en général (au delà des instances ayant une vocation strictement économique) et de la pertinence d'une participation au sein de ces institutions. La présente étude prétend que les organismes d'établissement disposent d'atouts particuliers qui en font des intervenants privilégiés pour exercer la fonction d'agent de rapprochement et véhiculer le message en faveur de l'intégration — des atouts qui ont trait au savoir-faire des organismes, aux liens qu'ils parviennent à tisser avec les nouveaux arrivants et les organismes représentant ces derniers de même qu'à la relation de confiance qu'ils savent bâtir sur de telles assises. Cette prétention est d'une telle importance qu'elle fait l'objet d'un exposé distinct à la suite de la section intitulée « Une réinterprétation du travail des organismes d'établissement ».

Dans l'exercice de leur rôle auprès des organismes représentant les nouveaux arrivants et des institutions servant la population en général, les organismes d'établissement apportent une importante dimension géographique qui permet d'améliorer l'intégration des

immigrants²¹. Ces dernières années, de nombreuses études universitaires et de multiples documents de politique ont été publiés au sujet de l'importance que revêtent les politiques adaptées au milieu. En agissant comme médiateurs des rapports entre les organismes religieux et organismes propres aux communautés ethniques, d'une part, et les organismes servant la population en général, d'autre part, les organismes d'établissement portent une appréciation directe sur les besoins et les défis qui attendent les collectivités, et ce, à l'échelle des systèmes plutôt que des personnes. Avec le concours des associations propres aux communautés ethniques, les organismes d'établissement sont en mesure de s'attaquer à ces besoins par l'adoption d'une série de mesures qui bonifient l'aide offerte et canalisent les ressources supplémentaires vers les collectivités et les quartiers touchés. De plus, ils contribuent à l'amélioration de la réceptivité et du rendement des institutions qui servent la population en général et ont de fréquents contacts avec les communautés ethniques. Enfin, tout en les enrichissant, ils participent à des exercices de renforcement des capacités qui réunissent également des associations propres aux communautés ethniques. Le secteur de l'établissement est seul à présenter cette double orientation qui prévoit une collaboration à la fois avec les collectivités ciblées et avec les gouvernements et les institutions servant la population en général²². Le chapitre 5 fait état du besoin de resserrer les liens qu'entretiennent les organismes d'établissement avec les institutions propres aux communautés ethniques et les institutions servant la population en général. Il formule également des recommandations dans le but de soutenir l'atteinte d'un tel objectif.

Parce qu'ils ont directement accès aux bénévoles et parce qu'ils cultivent des liens avec les organismes communautaires et les organismes servant la population en général, les organismes d'établissement disposent d'un autre atout majeur : la capacité de réagir promptement à toute crise et d'orchestrer des services d'accueil ou d'urgence dans un très court délai. Souvent exploitée dans le cadre de partenariats avec l'État, cette capacité constitue un élément durable du programme d'immigration canadien. Bien que les projections décrites dans ce rapport n'en fassent pas expressément mention, un tel atout demeure essentiel, comme l'a démontré l'exemple de l'aide offerte aux victimes du récent séisme en Haïti.

²¹ La dimension géographique que les organismes d'établissement confèrent à l'intégration tient à leur emplacement réel. En règle générale, les organismes jouissent d'un large rayon d'action qui s'étend au delà des frontières de leur quartier ou de leur district. Les organismes qui connaissent du succès savent canaliser d'importantes ressources dans les villes et les municipalités où ils sont établis.

²² Il importe de souligner que, d'ordinaire, les organismes d'établissement recrutent et déploient de nouveaux arrivants dans des postes ou des fonctions qui les poussent à interagir avec des organismes servant la population en général. À l'inverse, les organismes d'établissement recrutent leurs bénévoles, leur personnel de première ligne et les membres de leur conseil d'administration parmi les éléments de la population en général. De telles pratiques représentent des formes directes de rapprochement.

En soi, les projections apparaissant dans ce rapport ne constituent pas un motif pour justifier des investissements dans le renforcement des capacités spéciales dont disposent les organismes d'établissement. Ces investissements s'avèrent plutôt nécessaires en raison des préoccupations majeures qu'inspirent la mise à profit d'un savoir-faire et l'exercice d'un leadership en matière d'intégration. La gestion de l'intégration est une démarche fort complexe, tant sur le plan technique que juridictionnel, d'où l'importance d'établir une plate-forme stratégique commune pour éclairer les orientations et interventions des parties prenantes au dossier. Parce qu'ils abordent ce dernier sous un angle privilégié, les organismes d'établissement ont un grand rôle à jouer en vue d'édifier la plate-forme requise. Le chapitre 5 formule quelques idées en vue de renforcer la contribution des organismes d'établissement et de faciliter l'accès au savoir qu'ils possèdent.

Une réinterprétation du travail des organismes d'établissement

Les enjeux financiers et les méthodes de mesure en vigueur ont pour effet de cultiver, dans l'appareil gouvernemental, une vision partielle et limitée de la nature et du travail du secteur de l'établissement. Aux yeux de l'État, les organismes d'établissement sont des sous-traitants dont la valeur équivaut aux services qu'ils offrent. Toute autre activité à laquelle participent les organismes est perçue comme un élément des frais généraux. Ce modèle attribue couramment la réussite des efforts d'établissement à la qualité des services gouvernementaux et à l'ampleur des investissements publics.

À moins d'être judicieusement balisée, cette conception comporte des risques, dont celui de croire que l'intérêt public exige de *toujours* retenir la solution la moins coûteuse lors de la passation de marchés avec des organismes d'établissement, notamment celle qui consiste à confier la prestation de services à des entreprises commerciales ou à des institutions publiques. La présente section s'attarde à réfuter cette croyance erronée. La poursuite d'objectifs d'intérêt public fort louables ne doit pas se faire au détriment du secteur de l'établissement. Les organismes d'établissement ne doivent pas être perçus comme de simples intermédiaires qui veillent à la prestation de services gouvernementaux, mais bien comme des partenaires qui contribuent à l'ascension de toutes les parties prenantes au dossier de l'intégration.

Au delà de la prestation des services, cette section décrit quatre sphères distinctes dans lesquelles agissent les organismes d'établissement afin de favoriser l'intégration des nouveaux arrivants et la création de communautés accueillantes. Ces sphères ont trait : (i) à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience qui résulte de l'intégration des services; (ii) à l'enrichissement du capital social et au renforcement des capacités civiques de médiation des rapports entre les communautés d'immigrants et les institutions servant la population en général; (iii) au renforcement des capacités des institutions servant la population en général afin qu'elles s'adaptent à la diversité culturelle; et (iv) à l'enrichissement des capacités des organismes en vue de donner une rétroaction et des conseils de niveau macroscopique aux gouvernements en ce qui touche les politiques et la conception des programmes.

Le présent chapitre s'ouvre sur un exposé à propos des capacités dont disposent les organismes d'établissement pour mettre au point des plans d'action adaptés aux besoins des personnes, des familles et des communautés et, de là, définir des paniers réunissant des services offerts par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales. Cependant, l'exposé ne s'accompagne pas d'une description claire de l'envergure desdits services.

Rares sont les organismes — surtout parmi les grands fournisseurs de services — qui se contentent de faire affaire avec une ou deux sources gouvernementales. Les entrevues et les ateliers réalisés dans le cadre de la présente étude démontrent clairement que, même dans les petites agglomérations, la plupart des fournisseurs de services reçoivent l'aide d'une demi-douzaine de partenaires (ministères fédéraux, organismes provinciaux, administrations municipales et instances comme les fondations communautaires et les fédérations de Centraide) et proposent des services au nom de ces derniers. Parmi les principaux partenaires fédéraux figurent Citoyenneté et Immigration Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, le ministère du Patrimoine canadien, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi que les organismes de développement régional. À l'échelon provincial, la liste comprend les ministères responsables de l'immigration ainsi que les ministères chargés de l'enseignement postsecondaire, du travail, du développement économique, des services sociaux et de la santé. Les services provenant des administrations municipales sont plutôt modestes pour l'instant, mais gagnent en popularité. Selon les représentants de grands fournisseurs de services, il arrive, dans des situations exceptionnelles, que des organismes tirent à peine le tiers de leur flux de rentrées de Citoyenneté et Immigration Canada. Cependant, la plupart du temps, le ministère compte pour une part nettement supérieure des revenus, soit bien au delà de cinquante pour cent²³.

Le fait que les fournisseurs de services d'établissement gèrent une large gamme de services permet de tirer un certain nombre de conclusions. Tout d'abord, nul ne saurait douter du rôle de premier plan que jouent les organismes d'établissement pour assurer l'efficacité et l'efficience de la prestation des programmes. Sans l'apport des fournisseurs, la prestation des services se ferait dans le désordre, et la capacité des institutions publiques de mener à bien leur mandat serait ébranlée — un constat qui témoigne de la nécessité de veiller à l'intégration des services. Par ailleurs, l'accès aux services et l'intégration de ces derniers sont des fonctions bien trop complexes pour être confiées exclusivement à de nouveaux arrivants qui ne sont pas à l'aise dans la langue anglaise ou française, qui connaissent mal les services disponibles ou qui, désorientés, peinent à répondre aux impératifs immédiats et urgents de leur établissement au pays. De même, ces fonctions ne sont pas du ressort de l'État. Aucune administration publique canadienne ne participe activement à la

²³ Cette statistique vaut pour les régions où le gouvernement fédéral exerce la responsabilité principale en matière de services d'établissement et pour les régions où des ententes de gestion sont en vigueur.

coordination des services offerts aux bénéficiaires, à l'exception du gouvernement du Québec — province où les organismes d'établissement jouent quand même un important rôle de coordination. Dans ce contexte, le secteur de l'établissement est le seul acteur institutionnel à avoir la capacité de procéder à l'intégration des services.

Deux éléments supplémentaires confirment le constat qui précède. D'une part, le savoir-faire requis pour assurer l'intégration ne peut être facilement transféré, car il se développe par la prestation de conseils pratiques et par la participation d'immigrants à la diffusion des services. D'autre part, le transfert de responsabilités notables en matière de prestation de services, au profit d'entreprises commerciales ou d'organismes qui ne se vouent pas aux immigrants, risquerait de dilapider ce savoir-faire tacite et, partant, de freiner les progrès sur le plan de l'efficacité et de l'efficience susceptibles de découler d'une meilleure coordination. Par ailleurs, un tel transfert de responsabilités risquerait d'entraver la capacité des organismes d'établissement de constituer un capital social fondé sur la confiance, lequel représente un atout important pour la gestion des relations institutionnelles et interculturelles. À l'inverse d'autres actifs, la confiance ne peut se transférer facilement d'une personne ou d'un organisme à l'autre, et elle ne peut connaître de bond spectaculaire à la suite d'efforts ou d'exhortations de dernière minute — encore qu'elle puisse s'effriter en un rien de temps! La confiance doit plutôt se cultiver au moyen de contacts réguliers et de preuves de service communautaire.

En pratique, il existe différentes façons de gagner la confiance, que ce soit par la prestation de services d'établissement et d'autres services aux membres des communautés de nouveaux arrivants, par l'appui des *organismes* propres aux communautés ethniques (et non des membres de ces dernières) et la collaboration avec ces instances ou encore par le déploiement d'efforts de médiation entre les communautés ethniques, raciales ou religieuses et les institutions qui servent la population en général. De toutes ces méthodes, seule la première (la prestation des services) reçoit un financement direct de la part de l'État. Ne faisant l'objet d'aucun soutien, les deux autres n'apparaissent pas dans la valeur des actifs des organismes d'établissement ou dans la valeur des contributions faites à ces derniers, telles que calculées communément par les fonctionnaires. Il s'agit là d'un oubli majeur. Les indicateurs que mesurent les gouvernements doivent être rajustés de façon à reconnaître l'apport de telles méthodes, à titre de facteur externe ou de facteur d'influence. Métaphoriquement parlant, l'astronome qui tente d'expliquer les forces qui retiennent l'univers suppose l'existence d'une matière noire qui, bien qu'invisible, exerce une fonction capitale. Dans le domaine de l'établissement, la matière noire invisible qui cimente l'univers est le réseau de liaison auquel contribuent les organismes d'établissement. Cette contribution repose notamment sur la participation marquée, à titre bénévole, de membres du conseil et du personnel de direction des organismes à de nombreuses structures consultatives visant la population en général, dont des comités, des commissions, des conseils d'administration et des groupes de travail. En outre, les membres du conseil et le personnel de direction des organismes n'hésitent pas à offrir une aide directe aux groupes ethnoculturels et à d'autres organismes représentant les nouveaux arrivants.

Les participants des entrevues et ateliers organisés dans le cadre de la présente étude font état d'un nombre impressionnant d'activités de liaison. Selon les propos d'un échantillon de dirigeants d'organismes d'établissement provenant de tout le pays, en moyenne, ces personnes consacrent près de trente-cinq heures par mois à leur fonction de liaison, qui s'exerce le plus souvent en soirée ou après les heures de travail. Pareil investissement cible les organismes servant la population en général qui travaillent dans différents domaines : éducation et instruction, santé physique et mentale, logement et itinérance, justice et maintien de l'ordre ainsi qu'emploi. D'autres liens sont également tissés avec des groupes qui luttent contre le racisme, des associations ethnoculturelles, des organismes qui militent en faveur de l'équité et de la défense des droits ainsi que des groupes qui font valoir le multiculturalisme, les questions autochtones et les enjeux liés aux réfugiés. À l'échelon communautaire et municipal, les fournisseurs de services contribuent activement aux efforts de promotion du développement local, de planification de la diversité et de renforcement des capacités. En outre, les dirigeants d'organismes participent aux travaux d'organes consultatifs provinciaux et municipaux qui s'intéressent au dossier de la diversité, notamment à titre de membres de groupes de travail et de comités mis sur pied par des maires. Pour compléter le tout, les dirigeants d'organismes prononcent de nombreuses allocutions et participent à la production de nombreux articles et de nombreuses chroniques et émissions, tant dans les médias qui s'adressent aux communautés ethniques que dans ceux qui s'adressent au grand public.

Les liens dont font état les dirigeants d'organismes contribuent de façon directe et primordiale à l'intégration des nouveaux arrivants ainsi qu'à la réceptivité des communautés. Ce résultat tient à un mécanisme : la confiance découlant des efforts de participation des organismes et des liens que cultivent ces derniers avec leur milieu. À en croire les conclusions de très nombreuses études, il existerait une corrélation entre la confiance et deux importants objectifs stratégiques à part entière : l'engagement civique et l'appartenance. En outre, la confiance revêtirait une utilité fonctionnelle, car elle facilite la médiation des rapports interculturels. Par exemple, les organismes d'établissement font valoir la fonction qu'ils exercent au regard du maintien de l'ordre, une fréquente source de tensions entre jeunes immigrants et forces policières. Afin de gérer ces tensions, les forces policières ont mis sur pied des organes consultatifs auxquels participent les organismes locaux de prestation de services, qui jouent là un rôle-clé. Ainsi, en cas d'actes de provocation (arrestations ou blessures), les organes consultatifs sont appelés à initier et arbitrer un dialogue entre les forces de l'ordre et les communautés touchées, celles-ci étant souvent représentées par des associations ethnoculturelles ayant établi des liens avec les fournisseurs de services, mais non avec la police. La confiance agit comme « agent lubrifiant » essentiel qui permet d'éviter la surchauffe et qui aide à transformer les tensions en occasions d'apprentissage mutuel.

En offrant des services aux immigrants et en agissant comme médiateurs des rapports entre communautés et institutions, les organismes d'établissement développent une expertise qui leur permet également d'offrir des conseils et une formation portant sur la gestion de la diversité, au profit d'entreprises commerciales et d'organismes sans but lucratif servant la

population en général. Ainsi, ces instances sont plus facilement en mesure de relever les défis que posent la vente de leurs produits, l'élargissement de leurs services, l'embauche de nouveaux arrivants ainsi que le maintien de milieux de travail harmonieux et productifs. Entre autres services, les organismes d'établissement proposent une formation sur la sensibilité interculturelle, des programmes de dépistage des talents ainsi que des conseils sur la façon d'adapter les programmes et les pratiques pour répondre aux besoins d'une clientèle, d'un personnel et de marchés diversifiés.

Bien que les organismes consacrent d'importantes ressources aux interventions ciblant les communautés et les institutions, l'aide financière qu'ils reçoivent à cet égard demeure irrégulière. La plupart du temps, les conseils et la formation sont offerts gracieusement. Cependant, les organismes sont en voie de maîtriser les méthodes de commercialisation de leur savoir-faire, notamment auprès des ministères publics qui soutiennent la formation dispensée à des tiers. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, Condition féminine Canada a octroyé des crédits à un organisme d'établissement pour qu'il aide des projets de promotion de la femme à adapter leurs programmes en fonction des besoins de femmes immigrantes. La plupart des grands organismes seraient en mesure de citer des exemples semblables.

Enfin, en offrant des conseils aux pouvoirs publics, les organismes d'établissement illustrent une fois de plus la richesse de leur apport à l'intégration des nouveaux arrivants, au delà de la simple prestation de services prévus dans les ententes conclues avec l'État. Ces conseils portent surtout sur les enjeux macroscopiques que doivent aborder les instances gouvernementales. Comme mentionné plus tôt (dans l'exposé portant sur la contribution des membres des organismes), de nombreux dirigeants participent aux travaux d'organes consultatifs à l'échelon fédéral, provincial ou municipal. Les avis qu'ils expriment à ces tribunes influencent l'élaboration des politiques, la conception des programmes et la planification des activités. Le simple fait que *chaque* gouvernement provincial exploite — au même titre que le gouvernement fédéral et certaines administrations municipales — des instances consultatives où siègent des porte-parole des organismes d'établissement démontre l'utilité de la contribution de ces derniers. Selon les fonctionnaires fédéraux et provinciaux interrogés aux fins de la présente étude, les organismes d'établissement formulent des points de vue qui s'avèrent aussi précieux que fondamentaux.

L'avantage stratégique des organismes d'établissement

Cette dernière section reprend et officialise les arguments qui ont été formés tout au long du chapitre. Cette démarche a pour but d'ouvrir la voie au prochain chapitre, qui se penche sur les contraintes avec lesquelles doivent composer les organismes d'établissement et dont ces derniers doivent s'affranchir. La démarche vise également à dresser l'échafaudage sur lequel reposeront les recommandations formulées au chapitre 5.

Pendant longtemps, en raison de leur grand savoir-faire et de leurs faibles coûts, les organismes d'établissement ont détenu un avantage d'ordre général par rapport à d'autres organisations en ce qui touche la prestation de services aux immigrants. De nos jours, cet

avantage semble en voie de s’effriter sous l’effet de la croissance du secteur (qui multiplie les possibilités d’accès au marché), de la montée des salaires, de la réforme prévue des politiques (à l’appui du recrutement d’un plus grand nombre d’immigrants qualifiés et autosuffisants) et du développement d’une expertise par les institutions servant la population en général (qui se lancent dans le secteur de l’établissement par nécessité ou pour donner suite à leur plan d’entreprise). S’il se concrétise comme prévu, le recours croissant aux bons échangeables accentuera ces tendances, surtout dans des domaines comme la prestation de services d’emploi ou de services de formation linguistique.

Le phénomène de surclassement progressif des premiers fondateurs par de nouveaux concurrents qui s’attaquent au marché s’observe dans presque tous les secteurs et toutes les industries. Il est difficile de conserver un avantage en misant simplement sur un positionnement de marché précoce. À long terme, les avantages ne sont durables que s’ils reposent sur des facteurs stratégiques, à savoir des attributs que les concurrents ont du mal à développer ou imiter ainsi que des innovations qui mettent en valeur les avantages stratégiques. Le secteur de l’établissement semble avoir maintenant atteint le stade où il lui faut préciser ses forces stratégiques, amorcer une réorientation pour mettre en valeur ces forces de même que consolider ses avantages fondamentaux par le biais de l’innovation. Pour prendre de telles décisions et aborder les choix stratégiques connexes, il faudra faire preuve de discipline et subir certaines épreuves. Néanmoins, le secteur a toutes les raisons de se montrer optimiste. Les organismes d’établissement ont démontré leur esprit d’initiative, leur ingéniosité et leur capacité d’adaptation. Eux seuls détiennent l’ensemble des compétences qui s’imposent pour relever les défis de l’avenir.

Ce chapitre officialise la thèse centrale de la présente étude, qui a été exposée tout au long du rapport. Il s’agit ainsi de reconnaître que, par rapport à d’autres secteurs et organismes, le secteur de l’établissement possède un avantage stratégique incontestable qui lui permet de relever les défis stratégiques et pratiques qui pointent à l’horizon, au regard de l’immigration et de l’intégration des nouveaux arrivants. Deux facteurs expliquent cet avantage stratégique : primo, le jumelage irrésistible entre le savoir-faire des organismes et la nature des défis prévus, qui se conjugue au fait que le développement de l’expertise fait partie intégrante des activités des organismes d’établissement et ne peut en être dissocié; secundo, la double fonction qu’exercent les organismes d’établissement, qui ne se contentent pas d’offrir des services axés sur la promotion de l’intégration, mais contribuent également à accroître la réceptivité à l’égard de ces services en agissant comme médiateurs des relations intergroupes et des rapports entre institutions et communautés (que visent justement à favoriser les services). Les détails suivants étayent cet argumentaire.

Organisation du secteur

En matière de prestation et d’intégration des services, les organismes d’établissement adoptent une démarche qui suit une logique ascendante et privilégie une orientation client. Leurs interventions ciblent non seulement les personnes, mais aussi les familles (vues comme unité d’analyse) et les quartiers. Une telle orientation procure aux

organismes d'établissement des capacités distinctes que ne possèdent pas les autres organismes :

- ❖ la capacité d'enchâsser les nombreux services complexes que proposent un ensemble morcelé de fournisseurs de services, à la lumière d'une évaluation holistique des besoins des bénéficiaires par rapport à l'éventail des services d'établissement et d'intégration disponibles;
- ❖ la capacité d'organiser les services et les interventions en fonction d'une évaluation des besoins globaux des *familles*, sans considérer les personnes dans une optique cloisonnée;
- ❖ la capacité de définir une mécanique adaptée au milieu, qui canalise les services et les mesures institutionnelles vers les quartiers et les communautés culturelles;
- ❖ la capacité de mobiliser rapidement des services et des bénévoles pour réagir à des situations de crise imprévues ou immédiates, comme l'arrivée de réfugiés dans la foulée d'une catastrophe naturelle (ou d'origine humaine)²⁴.

Médiation des relations intergroupes et des rapports entre les communautés et les institutions

En plus d'offrir des services séparés, les organismes d'établissement collaborent — par le truchement des gestes posés par leurs cadres supérieurs, leurs dirigeants et les membres de leur conseil d'administration — à la médiation des rapports entre les communautés de nouveaux arrivants et les institutions bien établies qui servent la population en général. Cet apport se matérialise par une participation aux activités de conseils, de commissions, de groupes de travail et d'autres mécanismes structurels qui conseillent les décideurs et favorisent la réforme des institutions. Pareille participation se justifie par les orientations fondamentales des organismes d'établissement ainsi que par les orientations personnelles des travailleurs et bénévoles que compte le secteur — parmi lesquels figurent de nombreuses personnes nées à l'étranger, résolues à défendre l'idéal d'un Canada pluraliste et multiculturel ou empathiques à l'endroit des nouveaux arrivants aux prises avec des difficultés. Au delà des individus, l'importance que portent les organismes d'établissement aux familles et aux quartiers se traduit naturellement par des interventions qui ciblent les communautés. Il importe de reconnaître que, sans les organismes d'établissement, bon nombre des mesures institutionnelles et communautaires qui expliquent la réussite du Canada en matière d'intégration disparaîtraient ou se trouveraient gravement menacées.

La confiance et le savoir-faire sont des éléments essentiels de la boîte à outils des organismes d'établissement. La confiance est le fruit d'efforts constants déployés par les organismes afin de combler l'écart entre les communautés de nouveaux arrivants et

²⁴ Bon nombre des organismes qui offrent une aide aux réfugiés ont (ou avaient) des racines religieuses.

les institutions qui servent la population en général. Ces efforts enclenchent un cercle vertueux de changements qui se renforcent mutuellement, à l'échelon communautaire et institutionnel. La confiance est une aptitude essentielle à la gestion des conflits intergroupes, à l'implantation d'une adaptation réciproque et au développement d'un sentiment d'appartenance. Les autres organismes sont incapables de s'attirer la même confiance de la part des communautés de nouveaux arrivants, car ils n'interviennent pas au point d'interface entre les immigrants et les institutions servant la population en général. Un autre atout des fournisseurs de services découle de leur pratique d'embaucher un nombre disproportionnellement élevé d'immigrants, ce qui resserre les liens tissés avec les communautés de nouveaux arrivants. Cependant, il ne s'agit pas là d'un facteur stratégique, car d'autres instances pourraient décider d'adopter une pratique semblable.

Plus que tout autre facteur, le *savoir* permet aux organismes d'établissement de conserver leur aptitude spécialisée à mobiliser les services et les institutions en vue d'assurer l'intégration des nouveaux arrivants. Ce savoir en est un qui ne peut s'acquérir que tacitement, par la voie d'actions concrètes et d'expériences visant des situations complexes et ambiguës où la confiance et le bon jugement exercent une fonction déterminante. En effet, l'agencement de services complexes pour aborder des enjeux complexes comporte, en soi, des difficultés. Pour leur part, les programmes s'accompagnent de règlements équivoques qui prêtent à interprétations. Dans ce contexte, la confiance représente un atout essentiel pour convaincre les gestionnaires de programme d'offrir une aide et de faire preuve de souplesse. Enfin, le bon jugement s'avère indispensable au maintien de relations vitales qui ne violent pas les délicates frontières garantissant l'intégrité des programmes et des vérifications.

La présente étude propose que les organismes d'établissement misent sur leurs forces maîtresses et orientent leurs interventions de façon à viser les enjeux qui s'harmonisent le mieux avec leurs capacités distinctives et à cibler les populations qui dépendent le plus des dites capacités. Il s'ensuit que les services qui ne s'harmonisent pas avec les capacités des organismes seront progressivement partagés avec d'autres instances. Pareille évolution pourrait sembler regrettable, du point de vue de certains organismes. Cependant, l'ensemble du secteur n'aurait aucun avantage tangible à tirer de la défense de positions qui ne cadrent pas avec son avenir. De fait, le maintien de telles positions pourrait s'avérer coûteux.

À l'appui d'une pareille transformation, l'étude prétend que les organismes d'établissement auront à renforcer certaines capacités qui tardent à se développer, notamment la capacité d'introspection qui permet aux organismes d'enrichir leur savoir ainsi que la capacité de mobilisation du savoir qui permet aux organismes d'innover. Au même titre que les organismes d'établissement, les gouvernements ont tout intérêt à ce que le secteur renforce ses capacités de réflexion et d'innovation. En effet, aucun autre acteur institutionnel n'est aussi apte à soutenir les orientations de politiques de l'État et à s'attaquer aux défis qui pointent à l'horizon. Le chapitre 5 se penche sur les facteurs qui gênent les efforts que

déploie le secteur de l'établissement pour exceller à faciliter l'intégration et l'accueil des nouveaux arrivants. Les recommandations apparaissant dans ce chapitre préconisent des réformes qui contribueront à fortifier le secteur et à stimuler l'innovation sociale, domaine qui, aux yeux de nombreux observateurs, accuse un recul au Canada.

CHAPITRE 5 : LA TRANSFORMATION DU SECTEUR PAR LE BIAIS DE STRATÉGIES QUI SOUTIENNENT LE CHANGEMENT ET L'INNOVATION

Ce dernier chapitre décrit cinq grands domaines où des changements s'imposent afin de soutenir les avantages stratégiques du secteur de l'établissement. Chaque changement exigera une certaine souplesse de la part du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux de même qu'une certaine collaboration entre l'État et les organismes d'établissement. Ces obstacles seront sans doute maîtrisables, à condition que toutes les parties s'attardent à la finalité qui consiste à améliorer les résultats observés sur le plan de l'intégration des nouveaux arrivants et à tirer un meilleur rendement de l'investissement colossal que consent le Canada en faveur de l'établissement.

Soucieuse d'optimiser les activités du secteur de l'établissement, la présente étude formule des idées qui tendent à confirmer que les organismes d'établissement surclassent toutes les autres institutions en ce qui touche certains aspects de l'intégration des nouveaux arrivants. Cette observation très directe s'explique par la nature des organismes et par leur mode de fonctionnement. Telle est l'essence de l'avantage stratégique que possèdent ces acteurs. En matière d'établissement et d'intégration, la réussite des interventions passe par l'harmonisation des activités des organismes avec leur avantage stratégique ainsi que par le réglage des systèmes auxiliaires en fonction de cette orientation, peu importe que les systèmes soient exploités par l'État ou par les organismes eux-mêmes.

De par leur conception, les recommandations ci-dessous forment un ensemble indissociable d'éléments interdépendants. L'orientation de l'étude est telle que ces éléments ne peuvent être considérés séparément. Voilà pourquoi la liste des recommandations est sciemment restreinte. Les changements de nature à transformer les structures ne se déclinent pas en listes interminables, mais ils doivent être bien ciblés. Par ailleurs, comme les changements reposent sur l'accord de différentes parties, il serait insensé d'opter pour une voie exagérément normative. Les transformations les plus efficaces et les plus durables sont celles qui s'implantent progressivement, dans un esprit de collaboration — d'autant plus que la notion d'avantage stratégique évoquée dans ce rapport ne mise pas sur la concurrence, mais bien sur la reconnaissance et le respect des forces mutuelles de chaque partie. Rien ne vaut un effort concerté pour s'attaquer au projet de façonner un nouvel avenir. L'esprit qui guide les recommandations présente les organismes d'établissement et

les gouvernements comme des partenaires, non pas pour assurer la prestation des programmes, mais bien pour tenter d'obtenir les meilleurs résultats possibles au profit des nouveaux arrivants et du Canada tout entier.

1. L'INNOVATION : MOBILISER LE SAVOIR À L'APPUI DES « PRATIQUES EXEMPLAIRES » ET DES « POLITIQUES EXEMPLAIRES »

L'innovation est une riposte primordiale aux défis fondamentaux qui attendent le secteur de l'établissement. Pour relever ces défis, les gouvernements et les organismes communautaires devront proposer de nouvelles approches et conclure de nouveaux partenariats. Cet impératif suscite une interrogation fondamentale concernant la démarche à suivre pour choisir de nouvelles orientations et définir de nouvelles pratiques. Pour les fournisseurs de services, il sera tout aussi important de réfléchir aux capacités qui s'offrent, à l'échelle des personnes et du secteur tout entier, pour participer à la prise des décisions capitales. Sans ces capacités — notamment l'aptitude requise pour analyser les enjeux, examiner les interventions et résumer les évaluations afin d'en tirer des recommandations sur les pratiques exemplaires à adopter, de façon à guider le comportement des organismes et éclairer les orientations stratégiques du secteur —, les organismes d'établissement seront invariablement relégués au rang d'observateurs passifs et d'exécutants serviles, intervenant strictement sur ordre de l'État.

Tous les ordres de gouvernement reconnaissent le bien-fondé de politiques et de programmes d'immigration novateurs, d'où leur décision de lancer des mesures comme l'initiative de modernisation. Des efforts considérables ont été investis en vue de soutenir l'innovation au moyen d'analyses, d'évaluations et d'examens poussés. Les organismes d'établissement devront en faire autant s'ils veulent faire valoir leur point de vue tout au long de la mise en œuvre des réformes prévues. À cette fin, les organismes devront se munir des capacités qui leur font actuellement défaut, tant séparément que collectivement. En outre, le secteur tout entier devra créer de nouvelles institutions afin de mobiliser et centraliser le savoir de première ligne.

Les organismes d'établissement accusent une faiblesse au regard de deux capacités décisives, liées au savoir. La première a trait à l'aptitude que possède chaque organisme pour réfléchir à ses actes, analyser ses pratiques internes et formuler des opinions au sujet de ses forces et faiblesses. La seconde, plus proche des fonctions de synthèse, a trait à l'aptitude que possèdent les organismes, à *titre de collectif national*, pour analyser leurs expériences, dégager des leçons concernant leurs politiques et pratiques exemplaires ainsi qu'échanger ces leçons entre eux.

Ces faiblesses tirent leur origine des méthodes qu'adoptent les gouvernements de tout le pays pour financer les programmes d'établissement²⁵. La majorité des organismes sont financés selon le principe de la rémunération des services. Ainsi, ils négocient le montant de leurs crédits en fonction de la nature des services offerts et de leur volume. Ces barèmes prévoient certaines sommes pour les frais généraux administratifs, mais laissent peu de marge de manœuvre pour des fonctions générales de haut niveau comme la planification des ressources humaines, la prospective organisationnelle, le développement de partenariats, la planification stratégique ou la recherche. Déjà difficilement tolérable avant que le secteur de l'établissement ne connaisse son expansion spectaculaire, cette situation est devenue insensée depuis que les revenus de l'industrie ont triplé. La croissance observée en 2006 a eu, sur le secteur, le même effet

Parfois, la qualification est permise. Au Québec, le gouvernement provincial dispense lui-même la majorité des services, si bien que le ministère responsable réalise des études en vue d'éclairer ses interventions. En Colombie-Britannique, le régime provincial d'offres et de soumissions par concurrence a, jusqu'à présent, prévu des dispositions pour permettre aux organismes d'entreprendre certains projets d'analyse. En outre, la correspondance entre les services et les crédits s'avère moins stricte dans quelques ministères, de sorte que les organismes qui reçoivent un financement de ces derniers disposent d'une certaine marge de manœuvre pour faire des analyses.

qu'aurait la consommation de stéroïdes pour un athlète : une forte poussée musculaire, mais le maintien d'un cerveau de taille normale. Bref, la conjoncture n'offre pas les conditions idéales pour favoriser innovation.

D'ordinaire, pour financer leurs activités liées au savoir, les organismes d'établissement misent sur les subventions spéciales ponctuelles qu'ils obtiennent, de façon improvisée, en sollicitant des sources comme les fondations communautaires, les conseils de planification sociale et les fédérations de Centraide. À défaut de réunir les sommes nécessaires, les organismes lancent des travaux d'analyse lorsqu'ils en ont le temps ou les moyens, ce qui suppose souvent une contribution de la part des cadres dirigeants ou du personnel de niveau supérieur. Dans l'un ou l'autre cas, cette situation pose problème. Les dirigeants d'organismes sont unanimes à dénoncer le sous-financement ou le financement sporadique des activités de développement du savoir, qu'ils perçoivent comme une difficulté majeure. Selon les directeurs généraux interrogés dans le cadre de la présente étude, le soutien octroyé aux fonctions organisationnelles devrait correspondre à environ dix pour cent des budgets généraux consacrés aux programmes. À première vue, ce chiffre semble élevé (il englobe sans doute des fonctions administratives qui reçoivent déjà un soutien). Il n'en demeure pas moins que les organismes d'établissement s'entendent à reconnaître l'importance des fonctions d'analyse au sein de leur organisation de même que le grave sous-financement dont souffrent ces fonctions, surtout au sein des petites boîtes.

²⁵ Cette question est abordée en détail dans la section qui porte sur les recommandations visant les indicateurs et la responsabilité financière.

Le constat dressé pour les différents organismes vaut également pour l'ensemble du secteur. Certes, certains travaux d'analyse sont menés par les organismes-cadres provinciaux, les organismes d'établissement de grande taille ou les instances comme le Conseil canadien pour les réfugiés. Cependant, la plupart de ces travaux s'intéressent à la promotion des droits plutôt qu'à la prestation des services. En outre, ils portent le plus souvent sur un territoire restreint, délimité par les frontières de la province ou de la région concernée. Qui plus est, les analyses ne sont pas systématiques et ne cherchent pas à faire valoir l'avantage stratégique dont jouissent les organismes d'établissement.

Les mêmes limites accablent les initiatives parrainées par les universités, dont le projet Metropolis. Bien que le thème de l'intégration inspire d'excellentes études, celles-ci s'intéressent souvent aux politiques plutôt qu'à la pratique dans le domaine. En général, les analyses ayant pour objet le régime de prestation ou les activités des organismes d'établissement se contentent d'examiner les systèmes locaux sans chercher à jeter un regard comparatif sur les pratiques exemplaires à l'échelon national, ni produire le savoir détaillé dont auraient besoin les fournisseurs de services. Cette lacune tient notamment à la façon dont les organismes d'établissement s'intègrent au modèle de gouvernance des centres d'études ou transigent avec ces derniers, en qualité de partenaires de recherche ou de parties procédant à des enquêtes. D'autres modes de fonctionnement permettraient peut-être de résoudre le problème. Cependant, le projet Metropolis est en voie de temporisation et ne sera sans doute pas renouvelé au terme de la phase actuelle²⁶.

Comme mentionné précédemment, le principal avantage stratégique du secteur de l'établissement a trait à l'expérience pratique qu'acquière, de façon tacite, les organismes qui s'affairent à résoudre des problèmes d'intégration pour le compte de leurs clients. Cela dit, à défaut de trouver le moyen d'analyser et d'exploiter cette expérience, le secteur ne parviendra jamais à réinvestir, à l'appui du progrès collectif, la créativité, l'esprit d'initiative et l'innovation dont font preuve les différents organismes d'établissement — autant de qualités qu'ont clairement cernées les entrevues et les ateliers organisés aux fins de la présente étude²⁷. Pareille contrainte retarde l'apprentissage et mine la capacité des organismes d'établissement de livrer concurrence, à titre collectif, aux autres institutions qui s'attaquent au « marché » de l'établissement. Voilà qui semble de bien mauvais augure pour l'avenir! S'ils veulent conserver leur indépendance et rester maîtres de leur destin, les fournisseurs de services aux immigrants devront renforcer d'un coup la capacité du secteur

²⁶ L'Ontario est le théâtre de l'Initiative des communautés accueillantes, un projet de recherche passablement nouveau qui fait l'essai d'une structure organisationnelle et d'un modèle de gouvernance prévoyant le recours à des ressources universitaires locales pour mener à bien des travaux de recherche, à l'appui de comités de planification locaux dirigés par des administrations municipales et des organismes d'établissement.

²⁷ Cette question est également liée à la problématique du financement. Parce qu'il s'ouvre à la concurrence, le régime actuel pousse chaque organisme à garder jalousement ses idées plutôt qu'à les partager.

afin qu'il puisse mobiliser et échanger des renseignements à l'échelon national, cultiver une pensée stratégique et adopter des mesures cohérentes. L'importance d'une telle capacité a été mise en lumière dans le rapport sur les services d'établissement qu'a récemment publié le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration.

Les organismes d'établissement ne sont pas seuls à pâtir de l'incapacité de réaliser leur plein potentiel sur le plan de la création du savoir, car les gouvernements en souffrent tout autant. Comme mentionné précédemment, les différents ministères savent peu de choses à propos de l'agencement de leurs services par rapport aux services offerts par les autres ministères et autorités législatives, ce qui freine leur aptitude à mettre au point des stratégies d'intégration complètes, efficaces et efficientes. De plus, les ministères ont du mal à procéder à l'examen de leurs politiques, faute de pouvoir établir des rapports fondés sur la confiance avec les nouveaux arrivants. Ici encore, les organismes d'établissement disposent d'un avantage stratégique, en raison de leurs activités de rapprochement avec les communautés. Par conséquent, la capacité d'innovation des gouvernements est étroitement liée à la capacité d'innovation des organismes d'établissement, si bien qu'un secteur de l'établissement affaibli contribuerait à un secteur public sans vitalité.

Tous ces propos soutiennent une même idée, à savoir que les gouvernements auraient tout à gagner à investir dans le renforcement des capacités liées au savoir, tant au niveau des différents organismes d'établissement (qui produisent le savoir) que d'une future institution sectorielle qui serait apte à analyser le savoir, à l'évaluer et à le diffuser. En outre, les gouvernements auraient avantage à participer aux efforts systématiques de partage du savoir à l'échelon sectoriel, car ils en retireraient de nouvelles perspectives pour concevoir des politiques et des programmes. Par ailleurs, les mêmes efforts faciliteraient la mise au point d'une plate-forme stratégique commune, susceptible d'éclairer les décisions prises par l'ensemble des intervenants du dossier de l'intégration afin d'élaborer des politiques et conclure des partenariats. Il existe déjà un forum pour de tels échanges : le Conseil mixte des politiques et du programme en matière d'établissement et d'intégration (CMPPEI). Hélas, Citoyenneté et Immigration Canada y exerce un rôle dominant, et le forum souffre d'un manque d'indépendance qui mine son efficacité et pousse les organismes d'établissement à adopter des positions défensives à son égard. Les gouvernements et le secteur de l'établissement auraient intérêt à constituer un organe indépendant, capable de synthétiser le savoir provenant de sources diverses tout en fournissant des conseils réservés. Les recommandations suivantes s'inspirent des propos précités.

Recommandation n° 1

Le secteur de l'établissement devrait constituer un groupe de travail chargé de formuler des propositions en vue de la création d'une institution pancanadienne dirigée par le secteur. Réunissant des chercheurs universitaires et des représentants des organismes d'établissement, cette institution serait chargée d'analyser et de diffuser des renseignements sur les pratiques exemplaires. La création d'un tel organe est jugée

essentielle à la promotion de l'innovation sociale, à la mise en valeur de l'esprit d'initiative du secteur, à la mobilisation du savoir tacite ainsi qu'au soutien de la conclusion, avec l'État, d'un partenariat fondé sur le savoir-faire et le respect mutuels. En outre, la nouvelle institution forgerait l'identité du secteur et donnerait un signal clair de la reconnaissance de la valeur de son apport. Il incomberait au groupe de travail de déterminer le coût de ses propositions.

Un thème s'est dégagé régulièrement des entrevues menées auprès des dirigeants d'organismes : la volonté de ces derniers d'enrichir les rapports avec l'État afin que l'actuel dialogue sur les rouages des contributions se transforme en débat sur les questions-clés — conséquences perçues, défis, suggestions pour régler des problèmes, et ainsi de suite. Les organismes souhaitent faire partie intégrante du milieu des politiques. Cependant, la plupart d'entre eux doivent se contenter d'une participation aux échanges portant sur les finances et les procédures.

À la fois carrefour d'échange et cellule de réflexion, le nouvel organe pancanadien devrait être la « propriété » exclusive du secteur de l'établissement. Il devrait posséder les capacités requises pour enregistrer, documenter et évaluer les pratiques prometteuses des organismes. En outre, il devrait être en mesure d'analyser les répercussions des décisions gouvernementales, relatives aux politiques et aux programmes, sur l'aptitude des organismes d'établissement à servir une clientèle constituée de personnes, de familles et de communautés.

Dans un premier temps, le groupe de travail devait être invité à proposer un ensemble d'études importantes portant sur les pratiques exemplaires, de façon à soumettre ces dernières à une validation de concept et à une vérification de l'optimisation des ressources. Il pourrait s'agir notamment de procéder à l'examen détaillé des méthodes qu'adoptent les organismes d'établissement pour agencer des programmes censés offrir des possibilités d'interaction (par exemple, dans les domaines de la santé et de l'emploi) ou encore de comparer les protocoles d'évaluation des besoins initiaux qu'utilisent différents organismes de tout le Canada.

Le groupe de travail devrait être invité à réfléchir à une démarche qui permettrait à la future institution de miser sur les capacités des associations provinciales et régionales afin d'abaisser les coûts, d'assurer une large représentativité et de faciliter l'atteinte d'une masse critique sur le plan de l'analyse. L'institution devrait avoir une double orientation : l'une, axée sur la « mise en marche », qui guiderait la délégation des mandats de cueillette de renseignements aux organismes; l'autre, axée sur la « réaction », qui encadrerait le déploiement d'efforts pour répondre aux demandes du secteur — par exemple, la formulation de conseils au sujet de l'utilisation qu'entend faire Citoyenneté et Immigration Canada des indicateurs de mesure des résultats ou encore la mise au point d'indicateurs recommandés visant les programmes de création de communautés accueillantes. Par ailleurs, le groupe de travail devrait évaluer l'utilité d'autres fonctions possibles. Ainsi, la nouvelle institution pourrait faire office de carrefour pour l'échange d'études réalisées par différents organismes, dresser une liste des spécialistes universitaires du domaine de

l'établissement ou établir des rapports et des échanges intellectuels avec des institutions d'autres secteurs en vue de développer des capacités d'analyse supplémentaires. L'objectif général consisterait à enrichir les capacités d'analyse du secteur de l'établissement, de façon à lui permettre de transiger d'égal à égal avec les gouvernements sans devoir se cantonner dans un rôle de quémandeur passif.

Recommandation n° 2

Le secteur de l'établissement devrait aborder le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pour leur proposer de participer à la création d'une nouvelle institution conjointe, axée sur le savoir, qui n'aurait aucun lien de dépendance avec les parties. L'organe en question mettrait en commun les capacités analytiques de l'État, du milieu universitaire et du secteur communautaire. (Cette recommandation est conditionnelle à la mise en œuvre de l'institution d'analyse dirigée par le secteur dont traite la recommandation n° 1.)

La nouvelle institution axée sur le savoir serait « virtuelle », au sens où ses capacités d'analyse seraient réparties entre des équipes de recherche situées en différents points du pays, mais rassemblées à intervalle fixe. La gestion de l'institution serait assurée par un secrétariat constitué de représentants des parties concernées. Étant pleinement indépendante, l'institution pourrait analyser les politiques et les pratiques sans risque que son jugement soit teinté par un quelconque lien avec l'une des parties. En outre, elle jouirait d'une grande crédibilité auprès des intervenants, des médias et du public.

L'institution accepterait les renvois effectués par les gouvernements et le secteur de l'établissement. Pour lancer ses projets d'étude, elle recruterait des spécialistes de différents secteurs et constituerait des équipes, gérées selon une structure matricielle et conçues de façon à recueillir à la fois le savoir théorique et le savoir tacite. Divers modèles de partenariat entre le milieu universitaire, le secteur communautaire et l'État ont vu le jour au cours des dernières années, si bien que d'intéressantes possibilités s'offrent désormais à cet égard. La nouvelle institution pourrait soit travailler aux côtés du CMPPEI (parrainé par Citoyenneté et Immigration Canada), soit le remplacer²⁸.

En plus d'accepter les renvois provenant des participants, la nouvelle institution pourrait lancer des études spéciales, à l'exemple de celles qui ont été réalisées conformément au système de « coordination ouverte » mis sur pied par l'Union européenne. Ces dernières se penchent sur les programmes d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté des pays

²⁸ Comme mentionné précédemment, le projet Metropolis ne sera sans doute pas renouvelé au terme de la phase en cours. L'Ontario compte d'autres mécanismes d'analyse semblables — dont le site settlement.org et l'Initiative des communautés accueillantes — qui, de par leur structure, ne peuvent offrir une perspective comparative à l'échelon national. Il en va de même, en Colombie-Britannique, de l'initiative axée sur le développement et l'échange du savoir dans le cadre du programme de création de communautés accueillantes et, à Terre-Neuve-et-Labrador, de certains organismes comme le comité de coordination de l'intégration des nouveaux arrivants.

membres. Leur fondement consiste à faire appel à des équipes de spécialistes en vue d'analyser et d'exposer les stratégies particulières adoptées par ces pays. Un tel mode d'organisation revêt un intérêt particulier dans le cadre pancanadien, car il a été spécialement conçu pour assurer la coordination de l'élaboration des politiques et de la prestation des services, sachant que les conditions sociales, économiques et institutionnelles diffèreraient d'un territoire de compétence à l'autre. En outre, il est carrément orienté vers le partage des pratiques exemplaires et vers l'utilisation du savoir afférent comme moteur de concertation. Ce système aurait permis, estime-t-on, de favoriser le resserrement et la professionnalisation des rapports entre les organismes gouvernementaux et le secteur communautaire, surtout à l'échelon local.

Chacune des parties aurait intérêt à garantir l'objectivité réelle *et* perçue des études, d'où l'importance de maintenir l'indépendance de la nouvelle institution. À défaut d'une telle indépendance, les analyses et les conseils fournis par cette dernière risqueraient de souffrir du même discrédit que les études sur les médicaments dont la conduite est financée par les sociétés pharmaceutiques.

2. L'INTÉGRITÉ DES SYSTÈMES : REVOIR LES INDICATEURS ET LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE POUR OBTENIR DE MEILLEURS RÉSULTATS

Parmi les questions les plus importantes et les plus litigieuses que doit résoudre le secteur de l'établissement figurent le choix de la meilleure formule pour assurer la responsabilité financière ainsi que les enjeux connexes liés aux indicateurs des programmes, surtout dans les provinces où le gouvernement fédéral continue d'exercer un contrôle sur les services d'établissement. Les échanges financiers sont au cœur des rapports qu'entretiennent le gouvernement fédéral et les fournisseurs de services. Cette situation tient au régime hautement interventionniste qu'administre Citoyenneté et Immigration Canada et au fait que ce ministère concentre ses capacités en matière d'élaboration des politiques à Ottawa, là où elles sont hors de la portée de la plupart des organismes d'établissement.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux estiment qu'il est compliqué de trouver un modèle équilibré de gestion des relations avec le secteur de l'établissement, à savoir un modèle qui permettrait de rendre compte de l'utilisation des deniers publics sans imposer un trop lourd fardeau aux organismes en ce qui touche les rapports. Des exigences trop sévères se traduiraient sans contredit par des coûts de collecte de renseignements fort élevés qui l'emporteraient sur la protection fournie par les mécanismes de contrôle financier — sans compter l'étouffement de l'innovation qui résulterait à coup sûr d'une surveillance excessive. Les participants des entrevues et ateliers organisés aux fins de la présente étude se sont montrés très sensibles à cette question. Cela dit, la plupart des organismes dénoncent la sur-règlementation dont ils croient être l'objet. Aux yeux des cadres supérieurs des organismes de tout le pays, les mesures de contrôle et les accords de

contribution instaurés par Citoyenneté et Immigration Canada posent problème. Les critiques formulées par les cadres portent sur le temps qu'absorbent les fonctions de collecte de renseignements et de préparation de rapports, sur les fréquentes demandes de présentation de renseignements déjà soumis antérieurement, sur les demandes de justification de dépenses insignifiantes, sur les difficultés posées par l'utilisation du Système de mesure pour la reddition de comptes concernant les programmes de contributions de l'immigration (iSMRP, le système d'information de Citoyenneté et Immigration Canada) ainsi que sur l'incapacité de cette application de satisfaire aux besoins de gestion et d'analyse exprimés par les organismes qui alimentent le système en données.

En plus des particularités associées à chaque bailleur de fonds, les dirigeants d'organismes soulignent qu'il est difficile de devoir rendre compte de multiples programmes conformément à des besoins en information et des modèles de présentation qui varient légèrement d'un programme à l'autre. À en croire les estimations, la collecte de données et la préparation de rapports financiers et de rapports sur les programmes occuperaient environ dix pour cent du temps des agents de première ligne. Pour leur part, les gestionnaires de programme consacraient environ vingt pour cent de leur temps à la production de rapports²⁹.

En plus de s'indigner du temps requis pour répondre aux exigences de présentation de rapports, les organismes dénoncent le caractère restrictif des divers régimes de financement auxquels ils sont soumis. Une fois de plus, les critiques les plus vives portent sur le système de contributions fondé sur le principe de la rémunération des services mis en place par Citoyenneté et Immigration Canada. Bien que le ministère verse une indemnité pour les frais généraux administratifs, il ne prévoit aucun montant pour les fonctions générales comme la planification stratégique, la planification des ressources humaines ou la recherche. S'ils veulent financer ces fonctions, les organismes n'ont d'autre choix que de ponctionner de petites sommes sur un ensemble de projets. D'autres régimes permettent une plus grande souplesse, notamment en Colombie-Britannique, où le processus d'appels d'offres a favorisé la création de grands consortiums dont les membres collaborent entre eux pour voir à ce que les propositions réservent des sommes pour la conduite de travaux d'analyse. Par contre, la faiblesse de tels régimes tient à l'envergure et au caractère épisodique des demandes de propositions. Celles-ci pèsent sur l'existence même des organismes, si bien qu'il est presque impossible pour de nouveaux joueurs de s'implanter dans le marché sans obtenir au préalable la « bénédiction » de fournisseurs de services

²⁹ Les organismes sont tenus de soumettre des rapports récapitulatifs hebdomadaires, mensuels, trimestriels et annuels afin de documenter leurs plans, activités et dépenses, les écarts qu'ils observent, les demandes de financement qu'ils présentent, les renouvellements qu'ils obtiennent, et ainsi de suite. Des reçus détaillés doivent accompagner les dépenses, conformément à des règles passablement strictes. Par ailleurs, les données sur chaque client doivent être enregistrées sur support électronique. Les organismes ne peuvent consulter ces données pour soutenir la gestion des programmes.

établis. À un certain stade de leur évolution, ces régimes prennent toutes les allures de modèles fondés sur une formule de financement de base.

Le régime de financement selon le principe de la rémunération des services tient compte du nombre de bénéficiaires servis par les organismes, ce qui crée de nombreuses distorsions. Le régime incite notamment les organismes à garder jalousement leurs clients et leurs renseignements. Les indicateurs d'un régime fondé sur le principe de la rémunération des services ne favorisent pas la promotion des recommandations de clients. De plus, ils nuisent à l'optimisation générale du système. Métaphoriquement parlant, ce dernier s'apparente à une ligue de hockey où la rémunération des joueurs serait exclusivement calculée en fonction du nombre de buts marqués, sans égard au nombre de passes sur les buts marqués par des coéquipiers. Les joueurs évoluant dans cette ligue éprouveraient sans doute une répugnance à passer la rondelle. En définitive, par rapport à leurs homologues de la Ligue nationale de hockey, certains joueurs marqueraient un plus grand nombre de buts. Dans l'ensemble, cependant le rendement des équipes et de la ligue en souffrirait.

Une distorsion plus grave découle du fait que seuls les services directs sont visés par les indicateurs et les crédits. En règle générale, les services indirects — notamment les efforts déployés sur le plan du rapprochement social — ne sont pas mesurés et ne donnent droit à aucun soutien financier. Ces services englobent la fonction capitale exercée par les directeurs et les cadres supérieurs d'organismes qui s'affairent à nouer des liens entre les communautés ethniques et la population en général. L'absence de financement de telles activités entraîne un sous-investissement, car les organismes hésitent à consacrer des ressources à des initiatives dont elles ne pourraient tirer aucun bénéfice. De même, la situation fait en sorte que les gouvernements exercent peu d'influence sur ces activités.

Ces derniers temps, les gouvernements ont commencé à réfléchir sérieusement à la possibilité de recourir aux indicateurs de résultats en vue d'enrichir ou remplacer l'actuelle gamme d'indicateurs relatifs aux extrants. Ce passage des extrants aux résultats fait partie intégrante de l'initiative de modernisation de Citoyenneté et Immigration Canada. De même, les gouvernements du Québec et de la Colombie-Britannique ont introduit des indicateurs de résultats dans leurs programmes communautaires. Les organismes soutiennent ces efforts, qui sont compatibles avec leurs propres démarches (qualitatives) visant à évaluer les retombées des services.

Sans égard à la réaction favorable que suscite l'intérêt croissant porté aux résultats, de nombreux problèmes conceptuels et techniques subsistent. Un défi colossal attend les intervenants qui chercheront à déterminer les facteurs à mesurer, les indicateurs à utiliser et la correspondance à établir entre les interventions précises et les résultats. Force est d'admettre que les indicateurs de résultats ne sont pas prêts de remplacer les indicateurs visant les extrants. Les organismes risquent donc de devoir recueillir des données supplémentaires, ce qui alourdirait leur fardeau actuel. Il se trouve, au Canada et à l'étranger, d'autres méthodes utiles à l'évaluation de programmes complexes, administrés dans des conditions variables. Les recommandations suivantes présentent des solutions qui

permettraient au secteur de l'établissement de participer à la mise au point de nouveaux indicateurs et de nouvelles méthodes d'évaluation.

Recommandation n° 3

Le secteur de l'établissement devrait engager Citoyenneté et Immigration Canada à mettre en œuvre immédiatement les recommandations du groupe d'experts sur la responsabilité et la gestion financière. Les recommandations datent de 2007, et déjà de nombreux ministères ont donné suite à cette importante initiative. Par ailleurs, le secteur devrait exiger d'être consulté à propos des amendements prévus et insister pour veiller lui-même à l'organisation et à la gestion de ces consultations. Dans la foulée de l'examen effectué par le groupe d'experts, Citoyenneté et Immigration Canada devrait réévaluer l'iSMRP en vue d'alléger le fardeau associé à la collecte de données. De plus, en consultation avec le secteur de l'établissement, Citoyenneté et Immigration Canada devrait réfléchir à une solution pour que l'iSMRP puisse non seulement soutenir les décisions stratégiques et administratives du gouvernement, mais aussi appuyer la gestion et l'analyse effectuées par les organismes d'établissement et le secteur de l'établissement. Il s'agit là d'une étape incontournable pour garantir la qualité des données.

Recommandation n° 4

Avec le concours de Citoyenneté et Immigration Canada, le secteur de l'établissement devrait entreprendre une étude des meilleurs modes de financement des activités intellectuelles de base, dont l'analyse, la recherche portant sur les pratiques exemplaires, la planification des ressources humaines, la planification stratégique ainsi que les décisions relatives à la conclusion de partenariats.

Recommandation n° 5

Le secteur de l'établissement et le gouvernement devraient constituer un groupe de travail conjoint dans le but d'examiner les meilleures solutions pour soutenir les activités visant à nouer des liens entre les communautés de nouveaux arrivants et la population en général. Sachant que le régime actuel entraîne un sous-investissement et un rendement sous-optimal, le groupe de travail devrait se pencher sur les avantages et les inconvénients (et possibilités) qu'offrirait la facturation des services consultatifs qui sont actuellement dispensés sans frais aux instances publiques et privées. Comme l'indique le rapport, des expériences semblables ont déjà été tentées par le passé. La mise en œuvre d'une telle mesure faciliterait le passage du secteur à l'état de véritable industrie du savoir.

À l'appui d'une pareille transition, le groupe de travail devrait être invité à proposer des indicateurs de résultats à l'échelon communautaire. Idéalement, la recherche devant mener à de telles recommandations serait lancée par les institutions axées sur le savoir prévues aux recommandations n^{os} 1 et 2. Si la création de telles institutions devait être écartée ou retardée, le groupe de travail aurait à entreprendre une étude autonome nécessitant la participation d'experts-conseils.

3. LE RENFORCEMENT DE LA PREMIÈRE LIGNE : INVESTIR STRATÉGIQUEMENT DANS L'AMÉLIORATION DES SERVICES ET DE L'EFFICIENCE DU SECTEUR

La force particulière du secteur de l'établissement tient à sa capacité d'évaluer de façon holistique les besoins des personnes et des familles et à sa capacité de réunir des services provenant de sources multiples. Le renforcement des capacités d'évaluation initiale que possède le secteur permettra de consolider l'avantage stratégique dont jouissent les organismes d'établissement en ce qui touche la reconnaissance et la résolution des problèmes.

Les gouvernements et les fournisseurs de services s'entendent à dire que la réussite de l'établissement des nouveaux arrivants dépend en grande partie de la qualité de l'évaluation des besoins initiaux. Il est tout aussi important que la famille constitue l'unité d'analyse, surtout lorsqu'il s'agit d'aider des bénéficiaires aux prises avec de multiples défis. Cependant, malgré ce consensus, le secteur de l'établissement et les gouvernements ne semblent avoir entrepris aucune démarche systématique en vue d'examiner et de soupeser les pratiques d'évaluation en vigueur.

Au delà de sa valeur fonctionnelle aux fins de la planification des services, le processus a d'importantes répercussions sur le plan de la distribution, tant pour les gouvernements que pour les fournisseurs de services. Comme mentionné dans la section traitant des recommandations sur la responsabilité financière, les organismes ont intérêt à garder jalousement leurs clients afin de protéger leurs affectations financières. Ce phénomène, qui freine les recommandations de clients entre organismes, fait obstacle à deux importants processus économiques : la spécialisation des organismes (qui améliore la prestation de certains services) et la rationalisation sectorielle (qui pousse les organismes fragiles ou de petite taille à fusionner avec des organismes efficaces, à se faire absorber par ces derniers ou à leur céder des activités).

Recommandation n° 6

Le secteur de l'établissement devrait réaliser une étude nationale en vue de comparer les méthodes qu'emploient différents organismes pour procéder à l'évaluation initiale de première ligne des besoins des personnes et des familles. Une attention spéciale devrait être portée aux guichets uniques, semblables à ceux que l'on trouve dans les provinces de l'Atlantique. Il y aurait lieu de se pencher également sur les méthodes qui ont cours à l'étranger, notamment au Portugal. L'étude devrait :

- analyser et soupeser les méthodes auxquelles recourent différents organismes pour évaluer les besoins des nouveaux arrivants, en vue de formuler des recommandations touchant les pratiques exemplaires;
- fournir des conseils au sujet de la portée souhaitable de l'évaluation des besoins initiaux, compte tenu du large éventail de services que peuvent consulter les organismes pour servir leurs clients;

- recommander des modèles normalisés en vue de la collecte de renseignements lors de la première entrevue et des entrevues de suivi ultérieures (aux fins de la production de données d'ensemble);
- recommander un jeu minimal de données normalisées, à introduire dans une base commune (gérée de concert avec les gouvernements), aux fins de l'analyse des pratiques exemplaires touchant les interventions dans le cadre des programmes (considérées séparément ou avec d'autres services) et aux fins de l'évaluation des résultats obtenus par les bénéficiaires.

Recommandation n° 7

Le secteur de l'établissement devrait réaliser une étude interne portant sur les avantages à tirer de la création d'un mécanisme partagé servant à l'évaluation des besoins initiaux et à la répartition des clients parmi les fournisseurs de services. Selon l'énoncé de mandat de l'étude, le groupe de travail aurait à fournir des conseils au sujet des préoccupations suivantes :

- Bien que bénéfique dans l'ensemble, la spécialisation comporte ses limites. Le secteur de l'établissement possède un avantage stratégique qui repose sur sa capacité d'agencer des services plutôt que sur son aptitude à offrir tel ou tel service à moindre coût. Pour réunir leurs services, les organismes doivent apprendre à connaître directement chacun d'eux, ce qui en vient à limiter les possibilités de spécialisation excessive et à réduire le bien-fondé d'une telle approche. Le groupe de travail devrait réfléchir au degré de promotion de la spécialisation et de la rationalisation qu'il serait souhaitable d'atteindre sans miner les liens précieux établis avec les communautés culturelles, ni compromettre la capacité des organismes d'acquérir le savoir particulier dont ils ont besoin pour agencer les services de façon créative.

Plus précisément, les répercussions sur les clients ont été au cœur de l'examen des évaluations globales de première ligne effectuées au Manitoba ou de l'examen des guichets uniques exploités dans les provinces de l'Atlantique. Les répercussions de tels mécanismes sur les organismes d'établissement n'ont pas autant retenu l'attention. Le groupe de travail devrait chercher à savoir si les évaluations centralisées et les guichets uniques incitent les fournisseurs de services à se spécialiser ou s'ils influencent leur aptitude à agencer les services de façon créative (afin de déterminer si, fondamentalement, ces mécanismes poussent les organismes à livrer concurrence par les coûts plutôt que par la conception des programmes et les services aux bénéficiaires).

- Le groupe de travail devrait s'intéresser aux solutions qui permettraient d'intégrer systématiquement les évaluations de besoins de première ligne aux initiatives de planification stratégique (comme le programme Partenariats locaux en matière d'immigration en Ontario) ainsi que d'alimenter les processus d'analyse associés à la conception des politiques et programmes ou les évaluations stratégiques axées sur le développement de partenariats.

4. LE RENFORCEMENT DES LIENS AVEC LES ORGANISMES PROPRES AUX COMMUNAUTÉS ETHNIQUES ET LES ORGANISMES SERVANT LA POPULATION EN GÉNÉRAL : INVESTIR STRATÉGIQUEMENT DANS L'EXERCICE D'UNE INFLUENCE ET DANS LE CAPITAL SOCIAL UTILE AU RAPPROCHEMENT

Comme mentionné précédemment, les organismes d'établissement favorisent l'intégration des nouveaux arrivants en nouant des liens avec les associations religieuses ou ethnoculturelles et avec les organismes qui servent la population en général ainsi qu'en agissant comme médiateurs des rapports entre ces deux groupes. En outre, les organismes participent à la constitution d'un *capital social utile au rapprochement*. Le présent rapport soutient que les organismes d'établissement sont en excellente posture pour tirer parti de tels liens, en raison de leur savoir-faire et de leur engagement notable auprès des nouveaux arrivants. Le fait d'investir dans le renforcement des capacités qu'exploite déjà le secteur pour assurer la liaison entre les immigrants et l'ensemble de la population permettrait à ce dernier de consolider son avantage stratégique sur le plan de l'intégration des nouveaux arrivants.

En pratique, les fournisseurs de services d'établissement, les organismes ethnoculturels et les institutions servant la population en général entretiennent à la fois des relations de complémentarité et des rapports concurrentiels. D'une part, les organismes d'établissement aident les institutions qui servent la population en général en leur dispensant des conseils et une formation; de l'autre, les organismes disputent à ces mêmes partenaires l'octroi de crédits et l'attribution de contrats de services. Les organismes d'établissement maintiennent des liens encore plus complexes avec les groupes ethnoculturels. D'une part, la relation est concurrentielle en raison de la lutte qui oppose les organismes aux associations ethniques de moyenne ou grande taille pour l'obtention de crédits, ce qui alimente des tensions entre les parties. D'autre part, la relation est réciproque et symbiotique, du fait que, primo, les organismes offrent un soutien essentiel aux associations ethnoculturelles, concluent avec ces dernières des partenariats visant des initiatives particulières ou confient en sous-traitance la prestation de certains services et que, secundo, les groupes ethnoculturels aident les organismes à obtenir des services de traduction, à recommander des clients, à avoir leurs entrées dans la collectivité ou à édifier des relations fondées sur la confiance. Souvent, les associations religieuses ou ethnoculturelles constituent le premier point de contact des nouveaux arrivants, qui trouvent auprès d'elles de l'information, des encouragements touchant la participation des familles ainsi que des conseils relatifs aux services gouvernementaux et aux services d'établissement. De plus, les associations exercent une fonction importante pour faire apparaître des chefs de file au sein de leur communauté.

Le visage des politiques est en voie de changer. Dans certains dossiers, cette évolution avivra à coup sûr les tensions entre fournisseurs de services d'établissement, organismes ethnoculturels et institutions servant la population en général. Du même souffle, elle

favorisera probablement une meilleure concertation intergroupes sur d'autres plans. Ainsi, la quête d'un juste équilibre entre collaboration et concurrence sera de plus en plus valorisée, au même titre que la recherche d'un parcours permettant de naviguer stratégiquement entre ces deux pôles. Comme mentionné précédemment, les nouvelles politiques publiques se traduiront vraisemblablement par une augmentation du nombre d'immigrants hautement qualifiés, à l'aise dans la langue de travail et ayant (dans certains cas) reçu une formation dans des universités ou des collèges canadiens. Pour occuper ce segment du marché, les organismes servant la population en général livreront une concurrence féroce par les prix et la qualité — une position qui se renforcera si le recours aux bons échangeables s'étend comme prévu. Entre-temps, le Canada accueillera davantage de travailleurs peu ou moyennement qualifiés, dont bon nombre gagneront le pays en obtenant une autorisation de séjour temporaire. De plus, le Canada verra s'accroître l'afflux de réfugiés provenant de l'étranger, ce qui se traduira par une multiplication des cas complexes, sachant que maints réfugiés fuient leur patrie pour échapper à des conditions difficiles et que ces personnes risquent d'avoir besoin d'un éventail de services intégrés et d'une aide prolongée. Les organismes qui servent la population en général n'ont pas la capacité de s'occuper de ces personnes. Par conséquent, dans ce créneau, les organismes d'établissement et les associations ethnoculturelles continueront d'occuper une part dominante du marché de la prestation des services.

Entre les candidats hautement qualifiés et les candidats peu ou moyennement qualifiés se glissent de nouveaux arrivants dont le nombre risque de diminuer à l'avenir, mais dont les besoins pourraient être adéquatement comblés tant par les organismes qui servent la population en général que par les organismes d'établissement. À l'égard de cette tranche d'immigrants, aucun des deux groupes d'organismes ne possède un avantage stratégique décisif, surtout en ce qui touche la prestation de services linguistiques ou de services d'emploi (deux domaines où la concurrence risque d'être particulièrement vive). Le principal argument de vente du secteur de l'établissement porte sur sa capacité d'aborder l'ensemble des besoins des familles et sa capacité de concevoir des programmes d'adaptation intégrés. Quatre recommandations sont formulées en vue de consolider l'avantage stratégique dont jouit le secteur et de resserrer les liens que cultive ce dernier avec les organismes propres aux communautés ethniques et les organismes servant la population en général.

Recommandation n° 8

En vue de définir une orientation stratégique plus nette, le secteur de l'établissement devrait réaliser une étude qui recense les domaines précis où il possède un avantage comparatif par rapport aux fournisseurs de services commerciaux et aux fournisseurs servant la population en général. Ce recensement devrait documenter le nombre de nouveaux arrivants, l'endroit où se trouvent ces derniers ainsi que les secteurs de politique et les domaines de service aux immigrants dans lesquels les organismes d'établissement gagneraient à se spécialiser. Une attention spéciale devrait être portée aux perspectives d'avenir (maintien ou abandon) de la fonction qu'exerce le secteur en matière de formation linguistique ou d'aide à l'emploi, deux segments de marché où les fournisseurs servant la

population en général ont fait une percée. Par ailleurs, l'étude devrait se pencher sur les préférences des clients ainsi que sur les perceptions des employeurs et du public à l'égard de la qualité et du coût relatifs des cours qui sont offerts.

Au delà des programmes linguistiques et des programmes d'emploi, l'étude devrait considérer la tendance qu'ont les gouvernements à faire appel à des institutions comme les écoles ou les bibliothèques pour dispenser des services. Dans certains cas, l'entrée en scène de ces joueurs s'est traduite par de nouvelles collaborations. Ailleurs, elle a eu pour effet de déloger les organismes d'établissement. L'étude devrait aborder ces résultats contradictoires dans le but de cerner les pratiques et les stratégies de partenariat qui permettraient au secteur de l'établissement de garder sa place.

Recommandation n° 9

Plus que jamais, les gouvernements se tournent vers les organismes servant la population en général pour dispenser une formation haut de gamme. Ce phénomène équivaut à une forme d'écémage qui augmente le degré de complexité *moyen* des cas traités par les organismes d'établissement. En conséquence, les bénéficiaires aux prises avec des obstacles multiples occupent un pourcentage croissant du volume de cas. Avec le concours du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, le secteur de l'établissement devrait réaliser une étude afin de cerner les conséquences qu'a la participation accrue des organismes servant la population en général sur le délai et le coût moyen de traitement des cas dans le secteur de l'établissement.

Recommandation n° 10

Le secteur de l'établissement devrait lancer une étude interne en deux volets. Le premier volet devrait chercher à recenser les échanges qui surviennent lorsque des organismes servant la population en général assument la responsabilité de (certains) services aux immigrants, notamment la formation du personnel devant traiter les dossiers ainsi que la prestation de conseils ou la prise en charge de cas difficiles. Le recensement appuierait la recommandation n° 5, qui préconise la récupération des coûts engagés par les organismes d'établissement, soit directement auprès des institutions servant la population en général, soit indirectement par l'entremise d'organismes gouvernementaux. Les deux formules ont déjà été tentées par le passé.

Le deuxième volet de l'étude documenterait les effectifs des organismes d'établissement ainsi que les fonctions consultatives et les activités de sensibilisation du public exercées par leurs cadres dirigeants et leur personnel de niveau supérieur. Les efforts de liaison recensés engloberaient les liens établis avec les organismes gouvernementaux, les organismes servant la population en général et les associations ethnoculturelles. À la lumière des données tirées de ce recensement, le secteur de l'établissement devrait réaliser, avec le concours du milieu universitaire, du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux — et idéalement par le truchement de l'institution décrite à la recommandation n° 2 —, une étude portant sur les répercussions des efforts de liaison sur les résultats observés localement en matière d'intégration. Cette démarche viserait à

soumettre aux gouvernements des propositions concernant les investissements à faire et le soutien à offrir pour renforcer les capacités des organismes d'établissement, de façon à ce que ces derniers puissent mener des activités de rapprochement qui, en matière de diversité, améliorent la réceptivité des institutions servant la population en général. Au même titre que les organismes d'établissement, les gouvernements ont intérêt à promouvoir de telles mesures³⁰ (comme mentionné dans la section portant sur les indicateurs et la responsabilité financière). Ici encore, des expériences ont été tentées par le passé. À Calgary, par exemple, Centraide a mis sur pied un programme qui donne aux organismes d'établissement l'occasion d'embaucher des cadres dirigeants « de fait », ce qui permet aux dirigeants attirés de consacrer plus de temps aux relations avec la collectivité.

Recommandation n° 11

Le secteur de l'établissement et les organismes ethnoculturels devraient réaliser une étude conjointe dans le but de cerner les meilleures stratégies de renforcement des liens que cultive le secteur avec les groupes ethnoculturels. En resserrant ces liens, le secteur consoliderait son avantage stratégique par rapport aux organismes qui servent la population en général. D'entrée de jeu, l'étude devrait documenter l'aide réciproque que s'apportent les organismes d'établissement et les organismes propres aux communautés ethniques.

Une fois franchie l'étape de la documentation initiale, une analyse devrait être faite afin d'explorer les possibilités qui s'offrent aux organismes d'établissement pour procéder, seuls ou avec le concours des gouvernements, au renforcement des capacités dont disposent les organismes propres aux communautés ethniques, dans les domaines essentiels cernés lors du recensement. L'analyse devrait s'attarder à trois éléments possibles : (i) les partenariats, notamment les pratiques exemplaires recommandées pour conclure des marchés avec les organismes propres aux communautés ethniques, en vue de la prestation de services aux organismes d'établissement; (ii) le soutien administratif, notamment la formation et le soutien recommandés à proposer aux fournisseurs de services dans des domaines comme la planification financière (étant donné l'existence de nombreux exemples de mesures de soutien méritant considération); et (iii) le soutien sectoriel, attendu que les organismes ethnoculturels souffrent souvent de leur petite taille et de l'insuffisance de leur financement, si bien qu'ils ne sauraient, en tant que secteur, donner suite à une étude comme celle exposée dans le présent rapport. L'analyse devrait se pencher sur l'organisation possible d'une telle capacité collective, vraisemblablement selon le modèle offert par l'expérience de l'Ethno-cultural Council of Calgary.

³⁰ En évoquant le bien public, il est faisable d'établir le bien-fondé de l'octroi de subventions gouvernementales pour soutenir la participation des organismes d'établissement aux activités communautaires qui améliorent la réceptivité et facilitent l'intégration.

5. LA REDÉFINITION DES SERVICES D'ÉTABLISSEMENT ET D'INTÉGRATION ET LE RECUL DES LIMITES EN FONCTION D'UN NOUVEL HORIZON

Conjugée à la nouvelle dynamique démographique, à la restructuration de l'économie et aux problèmes administratifs, l'évolution de l'afflux migratoire sur le marché du travail a eu pour effet — comme l'explique le présent rapport — d'accentuer les pressions qui s'exercent sur les organismes d'établissement afin qu'ils servent des clients qui, bien que le plus souvent inadmissibles aux programmes d'aide, mobilisent néanmoins des services ou formulent des demandes dans des domaines où les services se font rares. Les gouvernements et les organismes d'établissement ont du mal à naviguer dans un environnement présentant ces conditions. Les défis qui se posent peuvent se répartir en trois catégories qui se chevauchent quelque peu :

- Le nombre de travailleurs temporaires étrangers (travailleurs saisonniers inclus) qui résident au Canada a connu une explosion. Pareille croissance coïncide avec une progression tout aussi brusque de la demande de services. En bonne partie, cette demande est satisfaite dans une proportion qui varie selon l'endroit d'où proviennent les requêtes. Sauf dans des circonstances très particulières, Citoyenneté et Immigration Canada n'offre aucune aide aux travailleurs temporaires étrangers. À l'échelon provincial, les programmes disponibles sont très disparates. Ainsi, l'Alberta propose un éventail de services tandis que l'Ontario et la Colombie-Britannique (entre autres autorités législatives) dispensent un bien maigre soutien. En dépit de cette situation, partout au pays, les organismes d'établissement participent à fond à la prestation de services, y compris des conseils relatifs aux droits et aux mauvais traitements, des services de traduction et d'orientation ainsi que des services à l'intention des familles. Dans certaines régions, les travailleurs temporaires étrangers représentent jusqu'à trente pour cent du volume de cas des organismes (alors que la moyenne oscille plutôt autour de dix pour cent). Ces personnes ponctionnent passablement sur les ressources des organismes, si bien qu'un enjeu financier d'une telle envergure ne saurait être toléré encore longtemps. Entre-temps, les organismes d'établissement subissent d'intenses pressions de la part des collectivités locales, des membres des groupes ethniques et de leur propre conseil d'administration — autant d'intervenants qui exigent qu'une aide soit offerte. Et c'est là sans compter l'effet néfaste qu'ont les retards touchant la prestation des services d'établissement sur la qualité des résultats observés en matière d'intégration. Selon le porte-parole d'un organisme interrogé dans le cadre de la présente étude, les groupes sont en voie d'être enfermés dans des ghettos, au point où les collectivités locales commencent à exprimer de vives inquiétudes.
- Une disposition qui laisse planer une incertitude et qui donne lieu à des traitements non uniformes concerne l'admissibilité des personnes ayant obtenu la citoyenneté ou ayant gagné le Canada depuis plus de cinq ans. Après un certain temps, les immigrants cessent de recevoir des services d'établissement. Cependant, la période en question n'est pas la même d'un point à l'autre du pays, et la règle d'interruption

des services est appliquée de façon plus ou moins rigoureuse selon l'endroit. Cette disposition touche notamment les conjoints et conjointes qui restent à la maison pour s'occuper des enfants, les aînés (en particulier ceux de culture non occidentale) et les personnes qui ont obtenu la citoyenneté, mais ne possèdent pas les qualifications suffisantes pour affronter les nouvelles conditions qui leur sont imposées. Par exemple, la dernière récession a durement frappé de nombreux immigrants qui n'étaient pas préparés à subir une mise à pied.

- Un troisième défi se pose en raison de l'afflux croissant de nouveaux arrivants qui s'établissent en banlieue des métropoles et dans les régions limitrophes ou qui optent pour des villes de second ou de troisième rang (y compris l'afflux de nouveaux arrivants francophones qui s'établissent dans des collectivités francophones en milieu minoritaire à l'extérieur du Québec). Pour réagir à ces tendances et aux nouveaux besoins qu'elles génèrent, les organismes d'établissement et les clientèles visées par les services doivent parvenir à se rejoindre, car les uns et les autres ne se trouvent pas au même endroit. En outre, les parties doivent franchir les barrières qu'élève le sous-développement des infrastructures requises pour satisfaire aux besoins des nouveaux arrivants : pénurie d'organismes, manque de personnel formé pour transiger avec les nouveaux arrivants, incapacité des organismes servant la population en général de saisir les besoins d'adaptation ainsi que développement insuffisant des réseaux assurant la liaison entre les organismes d'établissement, les instances municipales et la population en général.

Recommandation n° 12

Avec le concours du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux intéressés, le secteur de l'établissement devrait documenter rigoureusement les services offerts aux travailleurs temporaires en différents points du pays ainsi que le mode de financement de ces services. En outre, il devrait se pencher sur les partenariats inter-organisations qui ont été créés en vue d'offrir des services, notamment les programmes soutenus par les employeurs.

Une fois terminé le travail initial de documentation, le secteur de l'établissement devrait poursuivre son examen, de préférence en collaboration avec ses partenaires, dans le but de réaliser trois extrants :

- Des recommandations détaillées portant sur un ensemble de services qui seraient progressivement mis à la disposition des travailleurs temporaires et de leur famille, sous réserve du respect de critères d'admissibilité précis. Les services de base auraient sans doute trait aux garanties juridiques, à la traduction, à la santé, aux services à la famille et à l'apprentissage des rudiments de la langue d'usage (notamment par le biais de cercles de conversation animés par des bénévoles). Le coût des recommandations devrait faire l'objet d'un calcul.

- Un guide des pratiques exemplaires adoptées par les employeurs, doublé d'une ligne d'aide visant à faciliter la mise en œuvre desdites pratiques dans le secteur de l'établissement. Ce service serait dispensé selon la formule du recouvrement des coûts.
- Une analyse des répercussions subies par les communautés et des pressions subies par les organismes d'établissement en raison de l'afflux marqué de travailleurs temporaires — par exemple, des travailleurs saisonniers ou des ouvriers embauchés à la suite de l'ouverture d'une grande usine de transformation alimentaire. L'analyse devrait prévoir une évaluation des pratiques locales ayant contribué à une amélioration de la réceptivité du milieu. Une attention particulière devrait être portée à la fonction qu'exercent les fournisseurs de services en vue de la médiation des rapports entre travailleurs temporaires et institutions servant la population en général.

Recommandation n° 13

Le secteur de l'établissement devrait entreprendre un examen à l'échelon pancanadien en vue de documenter les différentes pratiques qui sont adoptées pour dispenser des services d'établissement et d'intégration à des résidents ou des citoyens de longue date. Une telle étude devrait noter les circonstances (d'ordinaire, mais pas toujours, la formation linguistique) qui interdisent aux immigrants fraîchement arrivés d'avoir accès aux services ainsi que les motifs qui poussent les immigrants à demander une aide même après un long séjour au Canada. L'étude devrait recommander des changements à apporter aux pratiques existantes et formuler des suggestions relatives au financement des services, y compris l'imposition de frais d'utilisation, la recherche de parraineurs locaux et le recours au bénévolat. Cette direction s'inscrit dans la démarche qui sous-tend les conclusions du rapport publié récemment par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, lequel porte sur les pratiques exemplaires touchant les services d'établissement.

Recommandation n° 14

Le secteur de l'établissement devrait entreprendre un examen à l'échelon pancanadien afin de se pencher sur les pratiques exemplaires adoptées par les organismes qui offrent une aide aux bénéficiaires établis dans des agglomérations éloignées ou mal desservies. Cette étude devrait clairement cibler le recours aux services itinérants, aux nouvelles technologies des communications, à l'apprentissage autonome et à la prestation de services par des tiers sous contrat. Une attention spéciale devrait être portée au soutien offert aux immigrants francophones établis dans des communautés à l'extérieur du Québec.

L'étude devrait explorer la possibilité de créer des consortiums régionaux, dirigés par les organismes d'établissement et chargés de dispenser des services aux régions mal desservies. Le financement desdits services serait assuré par les gouvernements et par les institutions locales qui servent la population en général (organismes municipaux, entreprises privées ou organismes communautaires).

Recommandation n° 15

Le secteur de l'établissement devrait procéder à un examen des projets-pilotes qui s'exécutent dans certaines provinces — dont l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique — et qui visent à promouvoir une planification intégrée à l'appui de la création de communautés accueillantes, sous la direction des collectivités. Pareil examen s'attarderait aux retombées de diverses structures de leadership, aux défis associés à la mise sur pied de réseaux efficaces à l'échelon local ainsi qu'aux possibilités de partenariat avec les établissements d'enseignement supérieur en vue de fonder la planification locale sur des analyses et des travaux de recherche. Des recommandations seraient adressées aux gouvernements en ce qui touche le soutien financier et logistique dont auraient besoin les organismes d'établissement pour jouer un rôle de premier plan au sein des structures de planification locales. Les recommandations aborderaient les propositions formulées dans le rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, au regard du programme Partenariats locaux en matière d'immigration en Ontario.

ANNEXE A : ORGANES CONSULTATIFS

Deux organes consultatifs pancanadiens ont été créés en vue d'encadrer le projet et d'alimenter la réflexion sur les thématiques abordées : un groupe de référence national du secteur de l'établissement, constitué de membres du Comité exécutif de l'Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants-Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance (ACSEI-CISSA) ainsi que de collègues invités provenant de l'Ontario et du Québec; et un comité consultatif d'universitaires, constitué de chercheurs qui s'intéressent au domaine de l'immigration, de la diversité et de l'intégration ou qui possèdent une expertise de ces questions

Le Groupe de référence national du secteur de l'établissement a été mis sur pied pour encadrer l'étude et l'orienter vers des thématiques particulières. En plus de se prêter à un brassage d'idées, il a facilité le règlement des questions de logistique, notamment celles liées à l'organisation d'ateliers régionaux réunissant des organismes d'établissement ou d'assemblées réunissant des organismes ethnoculturels. De plus, il a revu l'ébauche du rapport final et fourni une rétroaction à propos des conclusions et recommandations de l'étude.

En cours de projet, le Groupe de référence s'est réuni à quatre reprises. Deux réunions ont eu lieu à Ottawa, en marge d'assemblées du Conseil mixte des politiques et du programme en matière d'établissement et d'intégration (CMPPEI), alors que deux autres réunions ont fait l'objet de téléconférences. Toutes ces réunions ont porté sur les orientations et les conclusions préliminaires de l'étude.

Pour sa part, le Comité consultatif d'universitaires été mis sur pied afin de fournir à l'auteur de l'étude une rétroaction à propos des idées et de la méthode proposées et afin de veiller à l'indépendance et à la grande qualité de l'étude aux yeux des parties concernées. Le Comité consultatif s'est réuni une seule fois, au terme de l'étude, en vue de revoir l'ébauche du rapport et de formuler des suggestions relatives à l'analyse et aux conclusions, à la lumière d'une lecture serrée du document et en fonction du savoir tiré du corpus de recherche dans le domaine.

Membres du Groupe de référence national

Fariborz Birjandian
Directeur général
Calgary Catholic Immigration Society (CCIS)
Représentant de l'Alberta Association of Immigrant Serving Agencies (AISA) auprès de l'ACSEI-CISSA

Marty Dolin
Directeur général
Conseil multiconfessionnel d'aide à l'établissement des immigrants au Manitoba
Manitoba Immigrant and Refugee Settlement Sector Association – organisme membre de l'ACSEI-CISSA

Bridget Foster
Directrice générale
Association for New Canadians
Représentante de l'Atlantic Regional Association of Immigrant Serving Agencies (ARAISA) auprès de l'ACSEI-CISSA

Chris Friesen
Directeur des services d'établissement
Immigrant Services Society of British Columbia (ISS of BC)
Représentant de l'Affiliation of Multicultural Societies and Services Agencies of BC (AMSSA) auprès de l'ACSEI-CISSA
Président – Groupe de référence national du secteur de l'établissement

Carl Nicholson
Directeur général
Centre catholique pour immigrants
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI)

Stephan Reichhold
Directeur général
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)

Reza Shahbazi
Directeur général
New Canadians' Centre of Excellence
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI)

Membres du Comité consultatif d'universitaires

Caroline Andrew
Professeure
École d'études politiques
Directrice du Centre d'études en gouvernance
Université d'Ottawa

Neil Bradford
Professeur agrégé
École de sciences politiques
Huron University College – University of Western Ontario

Paul Bramadat
Professeur
Département d'histoire
Directeur du Centre d'études en religion et société
University of Victoria

Tracey Derwing
Professeure
Département de psychopédagogie
Codirectrice du Centre Metropolis des Prairies
University of Alberta

Vicki Esses
Professeure
Département de psychologie
Directrice du Centre de recherche en migration et en relations ethniques
University of Western Ontario

Madine VanderPlatt
Professeure agrégée
Département de sociologie et de criminologie
Directrice du Centre Metropolis Atlantique
Saint Mary's University

ANNEXE B : LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

COLOMBIE-BRITANNIQUE

ATELIER RÉUNISSANT DES REPRÉSENTANTS DE FOURNISSEURS DE SERVICES

Parm Grewal
Directrice générale
Richmond Multicultural Concerns Society

Jennifer Flynn-McCarthy
Pacific Immigrant Resources Society (Vancouver)

Tazheem Kassam
Directrice du développement communautaire
DiverseCity Community Resources Society (Surrey/Delta)

Hilde Schlosar
Central Vancouver Island Multicultural Society

Hilma LaBelle
South Okanagan Immigrant Community Services

Suzane Vermeer
Mission Community Services

RÉUNION AVEC DES REPRÉSENTANTS D'ASSOCIATIONS PROPRES AUX COMMUNAUTÉS ETHNIQUES

Sophie Aubugeau
Coordinatrice, Agence francophone pour l'accueil des immigrants (AFAI)

Maria Javier
Directrice des programmes
Multicultural Helping House Society

Paul Mulangu
Directeur général
Centre d'intégration pour immigrants africains (CIAI)

ENTREVUES INDIVIDUELLES AUPRÈS DE REPRÉSENTANTS DE FOURNISSEURS DE SERVICES

Patricia Woroch
Directrice générale
Immigrant Services Society of British Columbia

Chris Friesen
Directeur des services d'établissement
Immigrant Services Society of British Columbia

Eyob Goitom Naizghi
Directeur général
MOSAIC

Tim Welsh
Directeur des programmes
Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of BC (AMSSA)

Jenny Lam
Gestionnaire
S.U.C.C.E.S.S.

Manpreet Grewal
Gestionnaire, Division des services multiculturels et des services aux immigrants
Abbotsford Community Services

Jean McRae
Directrice générale
Inter Cultural Association of Greater Victoria

ENTREVUES AUPRÈS D'INTERVENANTS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX

Lois Reimer
Gestionnaire des communications régionales
Citoyenneté et Immigration Canada

Deborah Zehr
Directrice générale
Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services Immigration Division, Province de la Colombie-Britannique

Ben Pollard
Directeur
Gestion du rendement
Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services Immigration Division, Province de la Colombie-Britannique

Catherine Poole
Directrice
Développement de partenariats
Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services Immigration Division, Province
de la Colombie-Britannique

Allison Dudley
Directrice
Relations avec les intervenants
Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services Immigration Division, Province
de la Colombie-Britannique

AUTRES ENTREVUES

Mark Gifford
Directeur, Subventions et Initiatives communautaires
Vancouver Foundation

ALBERTA

ATELIER RÉUNISSANT DES REPRÉSENTANTS DE FOURNISSEURS DE SERVICES

Sarah Amies
Directrice des programmes
Lethbridge Family Services

Lena Bengtsson
Secrétaire
Immigrant Settlement Services (Grande Prairie)

Lynn Merithew
Liaison et Relations avec les entreprises
Calgary Catholic Immigration Society

Josephine Pallard
Directrice par mandat spécial
Changing Together: A Centre for Immigrant Women (Edmonton)

Georges Bahaya
Directeur
Centre d'accueil et d'établissement d'Edmonton

Christina Nsaliwa
Directrice
Edmonton Immigrant Services Association

Judy Sillito
Edmonton Mennonite Centre for Newcomers

Bev Sheckter
Directrice
Jewish Family Services – Calgary

Veena Chandra
Directrice
C.A.R.E. (Red Deer)

Dale Taylor
Directrice générale
Centre for Newcomers

Beba Svirgir
Directrice
Calgary Immigrant Women's Association

Leanne Hullick-Reyes
Coordonnatrice provinciale
Alberta Association of Immigrant Serving Agencies (AAISA)

Amanda Card
Coordonnatrice de projet
Communications, Recherche et Gouvernance
Alberta Association of Immigrant Serving Agencies (AAISA)

Patrick Hanlon
Alberta Association of Immigrant Serving Agencies (AAISA)

RÉUNION AVEC DES REPRÉSENTANTS D'ASSOCIATIONS PROPRES AUX COMMUNAUTÉS ETHNIQUES

Marichu Antonio
Directrice générale
Ethno-Cultural Council of Calgary

Eunice Mahama
Coalition for Equal Access to Education

Desh Subba
Conseiller, Nepalese Community Society of Calgary (NCSC)

Bharat Regmi
Secrétaire, Nepalese Community Society of Calgary (NCSC)

Issa Mosa
Président, Kurdistan Alberta Cultural Immigrant Society (KACIS)

Nassir Faqiryar
Président, Afghan Canadian Association of Calgary

Dago Correa
Chilean Canadian Community Association of Calgary

Maribel Javier
Présidente, Babae Council of Filipina-Canadian Women

Dorothy Zharko
Rapporteuse, Immigrant Sector Council of Calgary

Bukurie Mino
Intervenante en établissement accréditée par l'AAISA
Centre for Newcomers

ENTREVUES INDIVIDUELLES AUPRÈS DE REPRÉSENTANTS DE FOURNISSEURS DE SERVICES

Dale Taylor
Directrice générale
Centre for Newcomers

Din Ladak
Directeur général
Immigrant Services Calgary

Fariborz Birjandian
Directeur général
Calgary Catholic Immigration Society

Linda Gale
Directrice
Saamis Immigration Services Association (Medicine Hat)

Lena Bengtsson
Secrétaire
Immigrant Settlement Services (Grande Prairie)

Sarah Amies
Trésorière
Lethbridge Family Services – Immigrant Services

ENTREVUES AUPRÈS D'INTERVENANTS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX

Jill Francis
Agente d'établissement
Citoyenneté et Immigration Canada

Daisy Pond
Agent d'établissement
Citoyenneté et Immigration Canada

Percy Cummins
Directeur général
Politique et programmes d'immigration
Alberta Employment and Immigration

Margaret Overland
Gestionnaire
Alberta Employment and Immigration

Shauna Summers
Gestionnaire, Établissement et Services aux collectivités
Alberta Employment and Immigration

Caroline Fairbrother
Directrice régionale, Prestation de services
Alberta Employment and Immigration

Pat Firminger
Gestionnaire principale
Région de Calgary
Alberta Employment and Immigration

AUTRES ENTREVUES

Yared Belayneh
Planificateur communautaire principal
Investissements et Collaborations communautaires
United Way of Calgary and Area

Jaime Enachescu
Gestionnaire de programme
Investissements et Collaborations communautaires
United Way of Calgary and Area

MANITOBA

ATELIER RÉUNISSANT DES REPRÉSENTANTS DE FOURNISSEURS DE SERVICES

Marty Dolin
Directeur général
Conseil multiconfessionnel d'aide à l'établissement des immigrants au Manitoba

Linda Lalande
Directrice générale
Immigrant Centre

Noelle DePape, B.A., M.A.
Directrice générale
Immigrant and Refugee Community Organization of Manitoba

Heather Robertson
Coordonnatrice des programmes de prévention du crime
N.E.E.D.S. Inc. – Centre for War Affected Families

RÉUNION AVEC DES REPRÉSENTANTS D'ASSOCIATIONS PROPRES AUX COMMUNAUTÉS ETHNIQUES

Daniel Asrat
Ethiopian Orthodox Church et Ethiopian Society of Winnipeg

Amanuel Hadgu
Communauté érythréenne du Manitoba

Ghirmay S. Yeibio
Community of Eritrean Canadians in Manitoba

Ahamed et Yousif Jama
Communauté du Pount (Puntland)

Sloane Phan
Karen Canadian Community – Groupe de Winnipeg

Daniel Bitajabuka
Canada Interaid Link Inc.

Ariana Yaftali
Conseillère en parrainage de réfugiés
Conseil multiconfessionnel d'aide à l'établissement des immigrants au Manitoba

André Doumbè
Agriculture et Agroalimentaire Canada (Winnipeg)
(à titre de représentant d'une communauté ethnoculturelle)

ENTREVUES INDIVIDUELLES AUPRÈS DE REPRÉSENTANTS DE FOURNISSEURS DE SERVICES

Tom Denton
Coordonnateur
Hospitality House Refugee Ministry Inc.

Noelle DePape, B.A., M.A.
Directrice générale
Immigrant and Refugee Community Organization of Manitoba

Marty Dolin
Directeur général
Conseil multiconfessionnel d'aide à l'établissement des immigrants au Manitoba

Linda Lalande
Directrice générale
Immigrant Centre

ENTREVUES AUPRÈS D'INTERVENANTS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX

Bram Strain
Directeur général
Région des Prairies et des Territoires du Nord-Ouest
Citoyenneté et Immigration Canada

Rob Cullum
Directeur régional, Programmes d'établissement
Région des Prairies et des Territoires du Nord-Ouest
Citoyenneté et Immigration Canada

Robert Vineberg
Ancien directeur général
Région des Prairies et des Territoires du Nord-Ouest
Citoyenneté et Immigration Canada

Margot Morrish
Directrice, Planification stratégique et Soutien des programmes
Division de l'immigration et du multiculturalisme
Travail et Immigration Manitoba

AUTRES ENTREVUES

Linda Brazier-Lamoureux
Directrice, Investissements communautaires
Winnipeg Centraide

Rozelle Srichandra
Gestionnaire des investissements communautaires
Relations communautaires et Renforcement des capacités
Winnipeg Centraide

Wade Parke
Coordonnateur du développement communautaire
Central Neighbourhoods Development Corporation – Central Park

ONTARIO

ATELIER RÉUNISSANT DES REPRÉSENTANTS DE FOURNISSEURS DE SERVICES

Bill Sinclair
Directeur général associé
St. Stephen's Community House

Kay Blair
Directrice générale
Community MicroSkills Development Centre
Organisme membre de Centraide

Stephen Lam
Directeur
Services aux immigrants et Programmes communautaires
Catholic Community Services of York Region (CCSYR)

Jane Cullingworth
Directrice générale
Skills for Change – Diversity at Work

Lucia Harrison
Directrice générale
Kitchener-Waterloo Multicultural Centre

ENTREVUES INDIVIDUELLES AUPRÈS DE REPRÉSENTANTS DE FOURNISSEURS DE SERVICES

Mario Calla
Directeur général
COSTI Immigrant Services

Josie DiZio
Directrice principale, Planification et Élaboration des programmes
COSTI Immigrant Services

Léonie Tchatat
Directrice générale
La Passerelle I.D.E. (Toronto)

Cathy Woodbeck
Directrice générale
Thunder Bay Multicultural Association

Karol Rains
Directrice générale
Sault Community Career Centre (Sault Ste. Marie)

Don Curry
Directeur général
North Bay and District Multicultural Centre

Carl Nicholson
Directeur général
Centre catholique pour immigrants

ENTREVUES AUPRÈS D'INTERVENANTS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX

Lucille LeBlanc
Directrice générale
Région de l'Ontario
Citoyenneté et Immigration Canada

Darlyn Mentor
Directeur, Programmes d'établissement
Région de l'Ontario
Citoyenneté et Immigration Canada

Katherine Hewson
Sous-ministre adjointe
Ministère des Affaires civiques et de l'Immigration, Province de l'Ontario

AUTRES ENTREVUES

Amanuel Melles
Directeur, Renforcement des capacités organisationnelles
United Way of Greater Toronto

Elizabeth McIsaac
Directrice générale
Toronto Region Immigrant Employment Council (TRIEC)

QUÉBEC

Stephan Reichhold
Directeur général
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes

Sylvie Guyon
Coordonnatrice – Volet jeunes
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes

Marie-Josée Duplessis
Coordonnatrice du volet intégration
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes

PROVINCES DE L'ATLANTIQUE

ATELIER RÉUNISSANT DES REPRÉSENTANTS DE FOURNISSEURS DE SERVICES

Bridget Foster (Terre-Neuve-et-Labrador)
Directrice générale
Atlantic Regional Association of Immigrant Serving Agencies (ARAISA)

Megan Morris
Directrice des programmes
Association for New Canadians (Terre-Neuve-et-Labrador)

Claudette Legault (Nouvelle-Écosse)
Directrice des programmes et des services
Immigrant Settlement and Integration Services (ISIS)

Gerry Mills (Nouvelle-Écosse)
Directrice des opérations
Immigrant Settlement and Integration Services (ISIS)

Nabiha Atallah (Nouvelle-Écosse)
Immigrant Settlement and Integration Services (ISIS)

Kevin J. Arsenault (Île-du-Prince-Édouard)
Directeur général
PEI Association for Newcomers to Canada

Lisa Bamford
Directrice générale
Association multiculturelle de Fredericton Inc.

Denise AuCoin
Spécialiste en emploi
Immigrant Settlement and Integration Services (ISIS)

ENTREVUES AUPRÈS D'INTERVENANTS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX

Sue Thomas
Directrice de la formation opérationnelle
Citoyenneté et Immigration Canada (Nouvelle-Écosse)

Sylvie Tremblay
Spécialiste des programmes
Citoyenneté et Immigration Canada (Nouvelle-Écosse)

Catherine Blewett
Directrice des opérations
Citoyenneté et Immigration Canada (Nouvelle-Écosse)

Maryse O'Neill
Directrice intérimaire des programmes
Citoyenneté et Immigration Canada (Nouvelle-Écosse)

Marlene Holden
Conseillère régionale intérimaire aux programmes
Citoyenneté et Immigration Canada, Région de l'Atlantique

Elizabeth Mills
Directrice générale
Office de l'immigration, Province de la Nouvelle-Écosse

Michael A. Johnson
Directeur, Programmes et Initiatives ministérielles
Office de l'immigration, Province de la Nouvelle-Écosse

AUTRES ENTREVUES

David Chaundy
Économiste principal
Conseil économique des provinces de l'Atlantique

Fred Morley
Vice-président à la direction et économiste en chef
Greater Halifax Partnership

Robyn Webb
Directrice de SmartBusiness
Greater Halifax Partnership

Robert P. Moody
Directeur général
Pier 21 Society

Ramya Rangalle
Coordonnatrice du projet Welcome Home to Canada
Quai 21 – Musée canadien de l'immigration

Peter Mortimer
Directeur principal
United Way of Halifax Region

CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA – ADMINISTRATION CENTRALE

Deborah Tunis
Directrice générale
Direction générale de l'intégration

John Biles
Conseiller spécial
Direction générale de l'intégration

Yves Saint-Germain
Directeur, Politique de programmes sur l'information, la langue et la communauté
Direction générale de l'intégration

Jean Viel
Gestionnaire, Politique de programmes sur l'information, la langue et la communauté
Direction générale de l'intégration

Amelia Brown
Conseillère principale de la recherche et de l'évaluation, Politique de programmes sur
l'information, la langue et la communauté
Direction générale de l'intégration