

Les agences d'établissement des immigrants au Canada : Une revue critique de la littérature à travers le prisme de la résilience

Rapport exécutif

Riley Bushell* & John Shields**

Octobre 2018



* Riley Bushell est une étudiante en maîtrise en Études sur l'immigration et l'établissement à l'Université Ryerson

**John Shields est professeur à l'Université Ryerson



Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Canada

Ce rapport offre une revue critique de la littérature portant sur le rôle de divers acteurs institutionnels dans le processus d'immigration et d'établissement au Canada. Le concept central de ce rapport est la résilience en ce qui a trait à l'immigration au Canada, en particulier dans les villes des provinces qui accueillent le plus d'immigrants au Canada: l'Ontario et le Québec. On a défini la résilience comme suit : la capacité des individus, des collectivités et des systèmes à survivre face aux stress et aux chocs, et même à se transformer quand les conditions l'exigent (Akbar 2017, ii). Un établissement réussi nécessite la résilience individuelle des nouveaux arrivants au Canada ainsi que la résilience institutionnelle des organismes, collectivités et systèmes de gouvernement, qui facilitent ces processus ou ne les facilitent pas. Ces acteurs sont inextricablement liés et peuvent tirer profit du renforcement des institutions canadiennes et de la conscientisation de celles-ci aux besoins des communautés immigrantes et réfugiées.

En contribuant au projet Immigration et résilience en milieu urbain, ce rapport a recueilli, examiné et analysé une quantité de littérature universitaire, gouvernementale et grise des deux dernières décennies. Dans ce cadre temporel, le rapport se concentre non seulement sur les différentes communautés d'immigrants et réfugiés au Canada mais aussi sur les intervenants clés dans leur établissement, dont une gamme d'organismes sans but lucratif, de fondations et de coalitions, les gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral, les universités et les collectivités. Il porte une attention particulière au rôle des organismes d'aide aux immigrants (voir Praznik et Shields 2018a). Ce rapport examine de façon critique ces acteurs dans un contexte de la politique néolibérale qui a façonné la réinstallation au Canada au cours des récentes décennies. L'objectif de ce rapport est de présenter et considérer les thèmes et dialogues majeurs dans la littérature pertinente et ainsi fournir une meilleure compréhension du système d'immigration et d'établissement au Canada et offrir un fondement pour des recherches futures dans cette sphère critique.

Cette revue a une large portée mais parmi les nombreuses observations identifiées, cinq constatations clés sont soulignées dans ce sommaire.

Constatations clés :

1. L'établissement des nouveaux arrivants au Canada est façonné uniquement par les politiques fédérales, provinciales et municipales. Les gouvernements fédéral et provinciaux partagent la compétence dans ce domaine, à part le Québec, qui est relativement plus autonome en termes de politiques d'établissement. Les autres provinces et territoires participent de plus en plus à l'établissement des nouveaux arrivants par l'intermédiaire des ententes fédérales-provinciales et des

- programmes de candidats provinciaux. Cependant, la littérature suggère que le pouvoir de décision politique reste principalement au sein du gouvernement fédéral. Au niveau local, les villes canadiennes deviennent des pôles d'immigration majeurs et on compte de plus en plus sur celles-ci pour favoriser la résilience chez les nouveaux arrivants résidents. Malheureusement, des limitations constitutionnelles, opérationnelles et financières restreignent la capacité des gouvernements municipaux à favoriser la résilience chez les communautés de nouveaux arrivants.
2. Une diverse gamme d'intervenants non gouvernementaux a assumé des rôles clés dans la promotion de la résilience des nouveaux arrivants, dont le secteur privé, les universités et les institutions de recherche ainsi que les organismes communautaires sans but lucratif. En particulier, la littérature suggère que les organismes communautaires sans but lucratif peuvent offrir des services d'établissement globaux, à long terme et compatibles sur le plan culturel et/ou linguistique afin de renforcer leurs communautés clientes pendant tout le processus de réinstallation. En raison de leurs relations étroites avec les communautés de nouveaux arrivants, ces organismes constituent également des porte-parole clés pour les besoins changeants de leurs clients au sein de forums multisectoriels et en consultation avec les décideurs de politiques d'établissement.
 3. Depuis la fin des années 1980, la montée de la politique publique néolibérale à travers l'Amérique du Nord a affecté la capacité des organismes d'aide aux immigrants à favoriser la résilience parmi leurs communautés clientes. En partie, il s'agit de divers degrés d'austérité gouvernementale en matière de budget d'établissement. Il s'agit également d'un changement vers la gouvernance par la « nouvelle gestion publique, » caractérisée par la détermination fédérale de politiques en matière d'établissement et la réglementation de la prestation de services sans but lucratif au moyen de contrats concurrentiels de durée déterminée et de l'exigence de plus de rapports administratifs. La littérature critique envers cette évolution suggère que cette dépendance financière à l'égard de contrats gouvernementaux rend les organismes d'aide aux immigrants plus faibles et moins capables d'offrir des services globaux axés sur les clients et de revendiquer les droits de ceux-ci de façon indépendante. Certains suggèrent que cet environnement concurrentiel entrave le renforcement des capacités du secteur, problématise la collaboration au sein du secteur et aggrave les relations de travail entre le secteur sans but lucratif et les gouvernements. Les petits organismes ethno-spécifiques en particulier sont susceptibles d'être affectés par la nouvelle gouvernance.
 4. L'immigration et l'établissement, par nature, constituent un processus mondial et la littérature suggère que certaines tendances examinées au Canada émergent aussi sur le plan international. Dans de nombreux pays, les gouvernements

- établissent des partenariats avec des organismes sans but lucratif afin de renforcer la résilience des nouveaux arrivants. Ces perspectives sont utiles pour explorer des problèmes communs en matière de financement, autonomie et capacité. Les perspectives internationales sont importantes également étant donné l'augmentation récente de l'immigration et de demandes d'asile en Europe de l'Ouest et l'essor du populisme de droite et de la rhétorique anti-immigrant qui émergent aux États-Unis et dans le monde entier. En tant que membre de la communauté internationale, le Canada voit sa politique d'établissement influencée par le contexte mondial et par le partage des meilleures pratiques entre les pays qui accueillent des nouveaux arrivants.
5. La littérature suggère que le gouvernement canadien et les organismes sans but lucratif peuvent renforcer à court terme les communautés immigrantes en élargissant l'admissibilité aux programmes d'établissement, offrant des services pré-arrivée et s'assurant que les programmes soient ciblés de façon appropriée et accessibles sur le plan géographique, culturel et linguistique. Puisqu'elles accueillent la vaste majorité des immigrants et réfugiés au Canada, les villes doivent aussi être développées spécifiquement comme lieux de résidence des nouveaux arrivants. À long terme, pour pouvoir répondre aux besoins des populations croissantes d'immigrants et réfugiés il faut que le secteur d'établissement soit grand, divers et pleinement financé. Jusqu'ici, les structures ancrées du fédéralisme canadien et de la politique publique néolibérale ont limité la capacité des communautés, organismes sans but lucratif et municipalités à s'engager de façon efficace auprès des nouveaux arrivants au Canada. Ultimement, la littérature suggère que pour renforcer directement la résilience des nouveaux arrivants, il faudrait développer des relations plus horizontales, réciproques et mutuellement bénéfiques entre, d'une part, les niveaux supérieurs du gouvernement canadien responsables de la coordination et financement des services d'établissement et, d'autre part, les organismes sans but lucratif chargés de la prestation de ceux-ci.

Si l'établissement au Canada est vraiment une rue à deux sens où les intervenants tant gouvernementaux que non gouvernementaux aident à faciliter l'inclusion sociale en favorisant la résilience des nouveaux arrivants (IRCC:2016), il s'ensuit que les investissements de l'État dans le soutien de l'établissement ainsi qu'une législation et des programmes progressifs relatifs aux migrants doivent continuer. Cependant, « tant les immigrants que les fournisseurs de services et les décideurs politiques font face à de nombreux défis systémiques pendant l'établissement et l'intégration » (Simich et al. 2005 : 265). Quand ces lignes de soutien essentielles sont affaiblies et quand leur résilience est réduite, cette vulnérabilité est transférée directement aux communautés immigrantes. Ce rapport a décrit le contexte néolibéral de l'établissement au Canada en

cartographiant les vastes paysages et hiérarchies des rôles gouvernementaux et non gouvernementaux à l'intérieur de l'écosystème. Il s'est concentré sur la façon dont ces différents acteurs façonnent l'immigration et l'établissement au Canada, particulièrement au niveau local des communautés, organismes sans but lucratif et municipalités. Dans le cadre du projet Immigration et résilience en milieu urbain, une initiative multisectorielle impliquant universitaires, représentants gouvernementaux, praticiens, décideurs politiques et communautés de nouveaux arrivants, ce rapport vise à contribuer à cet effort collaboratif.