

La résilience et le secteur de l'établissement des immigrants : Examen de la place de l'imputabilité et de la mesure du rendement

Rapport exécutif

Sharon Broughton* et John Shields**

Avril 2020



* Sharon Broughton est titulaire d'une maîtrise en politique publique et administration de l'Université Ryerson et consultante indépendante en recherche et stratégie

** John Shields est professeur au département de politique et d'administration publique à l'Université Ryerson



Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Canada

Rapport exécutif

La résilience est la capacité de se remettre debout et de s'adapter aux changements et aux perturbations, à l'adversité et au stress. Il s'agit d'un retour à un état de stabilité ou même de prospérité ou d'une fonctionnalité accrue. Pour les immigrants et leur famille, la résilience veut dire la capacité de s'adapter à leur nouveau pays et s'y épanouir avec l'aide du système de services d'établissement. La résilience du secteur de l'établissement et celle des nouveaux arrivants dépend d'un certain nombre de facteurs. Parmi ceux-ci, en ce qui concerne la résilience, il y a une composante sous-appréciée : l'exigence en matière de reddition de comptes et la mesure du rendement de la part des donateurs. Les systèmes de mesure pour la reddition de comptes et le rendement ne constituent pas des instruments neutres. On les associe souvent à des structures organisationnelles et opérationnelles excessives ou à des exigences onéreuses de reddition de comptes qui font que l'organisme sans but lucratif se concentre sur les « besoins » du donateur au détriment de ceux des nouveaux arrivants et de leurs communautés.

Ce rapport examine la théorie, la recherche et les cadres de mesure sous-tendant les stratégies d'évaluation du secteur sans but lucratif tout en étudiant l'impact sur la résilience liée à l'établissement des immigrants au Canada. On explore la complexité et l'hétérogénéité de la prestation des services d'établissement ainsi que l'état actuel du système de reddition de comptes et de mesure du rendement d'IRCC. Finalement, on décrit l'opportunité de responsabiliser les fournisseurs de services, favoriser de meilleures évaluations de rendement, améliorer les résultats chez les nouveaux arrivants et promouvoir des communautés plus équitables, inclusives, vibrantes et résilientes pour tous.

CONSTATATIONS CLÉS

- Les organisations sans but lucratif (OSBL) se servent d'évaluations pour soutenir des innovations sociales, identifier des améliorations de programmes, motiver et impliquer le personnel, évaluer des partenariats, renforcer la capacité, faciliter la prise de décisions stratégiques, mesurer l'impact de l'évolution de leur mission ou guider celle-ci et, le plus souvent, comme instrument de reddition de comptes et de légitimité.
- La reddition de comptes (ou l'imputabilité) peut être décrite en fonction de ses relations : *ascendantes* par rapport aux donateurs; *descendantes* par rapport à ses obligations envers les clients et les communautés desservis; et *internes* en ce qui concerne la mission, le personnel, les bénévoles, les partenaires et les conseils d'administration de l'OSBL. Il existe une distinction importante entre *imputabilité instrumentale* concernant les transactions entre un OSBL fournisseur de services et ses clients, donateurs ou approvisionneurs d'une part, et d'autre part, *imputabilité expressive* qui implique des imputabilités axées sur les valeurs et face à la communauté ainsi que la mission organisationnelle (ex. plaidoyer, promotion de valeurs et élargissement des fonctions de soins).

- Les OSBL opèrent dans des environnements à ressources limitées et les recherches ont montré que le type de financement a un impact profond sur la priorisation des imputabilités de la part des OSBL et sur les stratégies de mesure poursuivies. Les recherches illuminent la domination d'exigences d'imputabilité ascendante dans les contrats de la fonction publique qui privilégient l'imputabilité instrumentale et des mécanismes de contrôle fastidieux à court terme plutôt que le renforcement des capacités, un impact accru et les activités expressives axées sur la mission qui favorisent des changements sociaux à long terme. Des proportions plus élevées de financement gouvernemental ont aussi été associées à une utilisation accrue d'évaluations à des fins symboliques (obtenir un « sceau »). D'autres recherches montrent que les mesures à court terme des programmes, calculer le coût par client par exemple, peuvent avoir des effets négatifs sur la réussite à long terme des clients. Selon des études, dans de nombreux domaines de services aux personnes les approches favorisant l'agentivité, l'estime de soi et l'indépendance peuvent bien prendre plus de temps et aboutir à des parcours non linéaires, mais ces modèles axés sur les clients sont plus efficaces et mènent à des résultats supérieurs et plus durables chez les clients. Les OSBL reconnaissent l'importance critique de jugements nuancés de la part du personnel et des intangibles qui mènent aux résultats; cependant, ces facteurs sont largement ignorés dans les modèles dominants qui suivent la logique des donateurs ainsi que dans les cadres de mesure.
- Le Canada accueille à peu près 340 000 résidents permanents chaque année et favorise l'établissement des nouveaux arrivants par le biais de politiques telles que le multiculturalisme et un vaste réseau de soutiens financés par le gouvernement et fournis principalement par des organismes sans but lucratif. Malgré l'intérêt du Canada pour l'immigration et les compétences critiques et l'expérience qu'apportent les nouveaux arrivants, ceux-ci font face à des taux plus élevés de chômage et de sous-emploi et à des disparités salariales. Des obstacles structurels tels que la discrimination systémique, les obstacles inhérents aux programmes, la diversité des expériences et besoins des clients ainsi que la nature non linéaire et multigénérationnelle de l'établissement témoignent de la complexité du processus d'établissement et des difficultés à définir des stratégies de mesure significatives.
- Une évaluation du rendement du Canada en ce qui concerne l'intégration et l'établissement des nouveaux arrivants doit aborder la participation pleine et équitable ainsi que la reconnaissance et l'appartenance sur le plan économique et sous tous les aspects de la société canadienne. Il s'agit de l'intérêt public. Une telle évaluation décrirait les échecs dans le rendement et montrerait la place de l'intervention, de l'investissement et de l'échelle de collaboration, de l'innovation et du partenariat avec les OSBL nécessaires afin de soutenir de façon efficace la résilience des nouveaux arrivants.
- Malheureusement, notre analyse a démontré que l'approche d'IRCC est transactionnelle, onéreuse et nuisible à la capacité des OSBL. Dans ce secteur critique, le renforcement des capacités des OSBL est essentiel mais le financement est insuffisant. L'insistance du gouvernement sur une imputabilité instrumentale (ex. gestion des contrats) au détriment d'une imputabilité expressive et axée sur la mission semble ne pas cadrer avec les données et l'analyse nécessaires pour répondre aux besoins urgents du système d'établissement.

RECOMMANDATIONS

Nous recommandons un cadre de mesure plus équilibré qui :

- reflète l'intérêt du public et des nouveaux arrivants *pour une participation pleine et équitable*;
- reconnaît le niveau de partenariat gouvernement-OSBL nécessaire pour atteindre cet objectif critique pour la mission et s'attaquer aux problèmes systémiques;
- incorpore un tableau d'évaluation équilibré qui reflète la mission, les objectifs et le renforcement des capacités nécessaires pour donner des résultats durables.
- utilise des méthodologies SROI interprétivistes pour montrer les intangibles essentiels pour atteindre les résultats voulus;
- privilégie un point de vue longitudinal;
- remplace une gestion des dépenses au niveau micro par une réponse plus flexible;
- permet l'expérimentation et la collaboration;
- fournit un financement approprié; et
- s'appuie sur le mouvement positif d'IRCC vers des modèles de financement à plus long terme.

De telles réformes favoriseraient un système d'établissement des immigrants plus sain et plus résilient et aideraient à renforcer la capacité de résilience des nouveaux arrivants eux-mêmes.