REFERENCE

This paper is based on a *Case Study: The Realigned System of Settlement Service Delivery in Manitoba, 1999-2013*, that the authors prepared for Immigration Research West (formerly the Western Consortium on Integration, Citizenship and Cohesion) which had, in turn, contracted with Citizenship and Immigration Canada to prepare the case study. Original references can be found in the Case Study.

L'ÉLABORATION ET LA PRESTATION DES SERVICES D'ÉTABLISSEMENT AU MANITOBA (1999-2013)

Tom Carter a récemment pris sa retraite de l'Université de Winnipeg où il a été professeur de géographie. Il a aussi récemment terminé son mandat en tant que titulaire de la chaire de recherche du Canada en évolution et adaptation urbaine. Il continue de mener des recherches en tant que chercheur principal au département de géographie et en tant que président de la Carter Research Associates inc. Il participe également de façon active à la recherche et à l'évaluation des programmes liés à réduction de la pauvreté et aux enjeux liés aux politiques sociales concernant les Autochtones et certaines autres populations marginalisées.

Gérald Clement est diplômé de l'Université de Winnipeg ; il détient un B.A. en études administratives. En 2007, Gerry a pris sa retraite ; il a quitté le ministère du Travail et de l'Immigration où il avait passé trente-deux ans dans la fonction publique fédérale et provinciale. En tant que sous-ministre adjoint, de 1997 à 2007, Gerry était responsable de la Section de l'immigration de son ministère pendant une des périodes les plus intéressantes de l'histoire de l'immigration et de l'établissement de la province. En 2007, Gerry a lancé son entreprise de consultation privée (GLC Consulting), une entreprise qui se spécialise dans l'évaluation des politiques et des programmes liés principalement au secteur de l'immigration et de l'établissement.

Robert Vineberg détient un baccalauréat en histoire de l'Université de Toronto ainsi qu'une maîtrise en histoire du Canada et un diplôme d'études supérieures en administration publique, tous deux de l'Université Carleton, à Ottawa. Il a travaillé auprès de la fonction publique fédérale pendant plus de 35 ans ; il a passé 28 années de ces années auprès du programme d'immigration, occupant un poste à l'étranger en tant que de responsables des politiques dans des bureaux nationaux et, plus récemment, en tant directeur général de Citoyenneté et Immigration Canada pour la région des praires et des territoires du Nord, basé à Winnipeg. Il travaille maintenant en tant qu'historien et consultant en matière de politiques.

En 2013, le gouvernement fédéral a mis un terme à des ententes qui avaient été signées en 1998 avec la Colombie-Britannique et le Manitoba, transférant ainsi une grande partie de la responsabilité de la conception et de la prestation des programmes et des services d'établissement aux deux provinces. En nous basant sur des informations recueillies par des entrevues avec des intervenants clés du système de services à l'immigration et sur une gamme de documents gouvernementaux et d'études indépendantes, cet article examine l'expérience du Manitoba au cours de cette période de 14 ans (1999-2013). La conception, les défis et les réussites du programme d'immigration et d'établissement et du secteur de services en l'établissement ont été documentés pour cette période. En recueillant des données sur cette expérience nous procure des informations utiles nous permettant de comparer les programmes d'établissement mis en place par CIC dans d'autres provinces. Ces données vont également nous offrir un bon point de référence nous permettant de faire des comparaisons avec la situation actuelle où le gouvernement fédéral a repris un plus grand contrôle sur les programmes et les politiques d'immigration dans cette province.

CONTEXTE

Dans le cadre d'une révision du programme qui s'est produit au milieu des années 1990, le gouvernement fédéral a offert aux provinces une plus grande responsabilité pour ce qui est de la conception et de la mise en œuvre des services et programmes d'établissement. Seuls le Manitoba et la Colombie-Britannique ont éventuellement conclu des ententes sur ce qui plus tard est devenu connu comme « le réaménagement des services d'établissement ». Une annexe sur l'établissement de l'Accord Canada-Manitoba en matière d'immigration de 1996 a été négociée en 1997/98 et est entrée en vigueur le 1er avril de l'année suivante. Une entente concernant les candidats des provinces a été négociée au même moment et est également venue s'annexer à l'accord-cadre. En vertu de ces ententes, le Manitoba a pris la responsabilité de la conception et de l'exécution de ses services d'établissement et a également reçu l'autorisation de concevoir et de mettre en place un Programme des candidats des provinces (PCP), lequel, il avait été espéré, allait être mieux adapté aux besoins des immigrants de la province que ne l'était le programme fédéral des travailleurs qualifiés. Des modifications ultérieures en 2002/03 ont également permis plus de flexibilité pour le financement des opérations administratives du programme d'établissement.

Malgré le transfert, le gouvernement fédéral envisageait de continuer d'assumer un rôle dans l'établissement des priorités, dans le soutien de la recherche sur l'intégration et lors des services d'orientation pré-départs pour les immigrants. De plus, l'entente nécessitait que le Canada et le Manitoba adhèrent au principe que les services d'établissement et d'intégration soient flexibles, qu'ils puissent s'adapter facilement et qu'ils soient raisonnablement semblables à travers tout le pays.

En avril 2012, le ministre de Citoyenneté et Immigration (CIC), Jason Kenney, a informé le Manitoba et la Colombie-Britannique que le gouvernement fédéral allait mettre un terme aux ententes de réaménagement des services d'établissement qui avaient été conclues avec ces deux provinces. L'entente avec le Manitoba a pris fin le 1er avril 2013 suite à un préavis d'un an et la Colombie-Britannique a reçu un préavis de deux ans et son entente a pris fin le 1er avril 2014. L'argument du gouvernement fédéral a été que les immigrants doivent avoir accès à des services plus uniformes, peu importe où ils choisissent de s'installer au Canada. Ainsi, la province a perdu son autonomie sur la conception et la prestation de ses services d'établissement ; toutefois, elle continue, ainsi que les autres provinces et territoires, à gérer son Programme des candidats des provinces.

RESSOURCES ET ADMINISTRATION

En vertu de l'entente de 1999, un budget de 3 500 000 $ a été attribué au Manitoba pour le financement de ces services d'établissement et 200 000 $ ont été attribués pour les frais administratifs associés à ces services, un montant qui couvrait le salaire de 4 employés à temps plein. En 2012-13, le financement avait augmenté à plus de 36 000 000 $ et le personnel était désormais composé de 25 individus. Cette augmentation dans le financement était attribuable à un investissement important du gouvernement du Canada (l'argent investi en établissement au niveau national avait presque triplé pour cette période) ainsi qu'à la formule d'allocation de fonds du fédéral qui est déterminé selon le nombre de nouveaux arrivants dans ces provinces. À mesure que l'immigration vers le Manitoba augmentait de façon impressionnante, les fonds accordés à l'établissement et aux activités administratives connexes augmentaient également.

Le Manitoba avait assuré les prestataires de services que le transfert serait effectué efficacement et que toutes leurs activités allaient continuer comme à l'habitude. Des changements ont été implantés, mais ils ont été effectués de manière progressive. Le personnel et les prestataires de services impliqués avaient généralement confiance envers la manière de procéder et les messages que CIC et leur gouvernement provincial leur envoyaient.

La Stratégie de croissance par l'immigration du Manitoba en combinaison avec l'approche intégrée que le Manitoba a prise en liant le PCP avec les services à l'établissement et les hauts taux de rétention ont été les facteurs principaux de l'augmentation de l'immigration dans la province.

Le Manitoba a également mis en place des organismes consultatifs réglementés, tels que le Conseil consultatif sur l'économie du premier ministre, le Conseil ethnoculturel manitobain de consultation et de revendication et le Conseil de l'immigration du Manitoba ; ces conseils présentaient directement leurs avis et recommandations sur les enjeux liés à l'immigration au ministre et au premier ministre. Ces conseils ont permis de faire en sorte que les politiques sur l'immigration n'étaient pas élaborées sans tenir compte des autres objectifs socio-économiques.

OBSERVATIONS ET RÉSULTATS

Au moment du réaménagement, le nombre d'immigrants et de réfugiés a augmenté de 328 %, passant de 3 725 en 1999 à 15 962 en 2011, avant de légèrement décroitre à 13 391 en 2012. En plus de la croissance du taux d'immigration vers la province, il y avait une plus grande diversité parmi les nouveaux arrivants : de plus en plus de groupes ethniques et de nationalités différentes, de plus en plus de langues différentes et de différences dans les compétences linguistiques, une gamme plus variée de groupes socio-économiques, plus de diversité culturelle, de modes de vie et de préférences. Le nombre important d'immigrants constituait à lui seul une importante pression sur le système de services d'établissement, mais en plus de celui-ci, la diversité croissante des nouveaux arrivants a créé de nouveaux besoins et de nouveaux défis en matière d'établissement.

Le Manitoba a également dirigé des efforts afin de mieux distribuer les immigrants à travers la province. Un des objectifs politiques majeurs du gouvernement du Manitoba a été d'accroitre le nombre d'habitants des régions en attirant une main-d'œuvre et de nouveaux investissements à ces régions par l'immigration. Les chiffres nous indiquent que cet objectif a été atteint, bien qu'il a mieux réussi dans certaines régions du Manitoba que dans d'autres. Le nombre de gens s'installant à l'extérieur de Winnipeg a rapidement augmenté, passant de moins de 1 000 personnes pour la période entre 1999 et 2002 à 3 610 en 2009, avant de légèrement baissé à 3 546 en 2010 pour ensuite tomber à 2 564 en 2011 et 2 288 en 2012. La proportion d'immigrants s'installant à l'extérieur de Winnipeg se rapprochait de 30 % pour certaines années, et tournait autour de 23 % pour toute cette période.

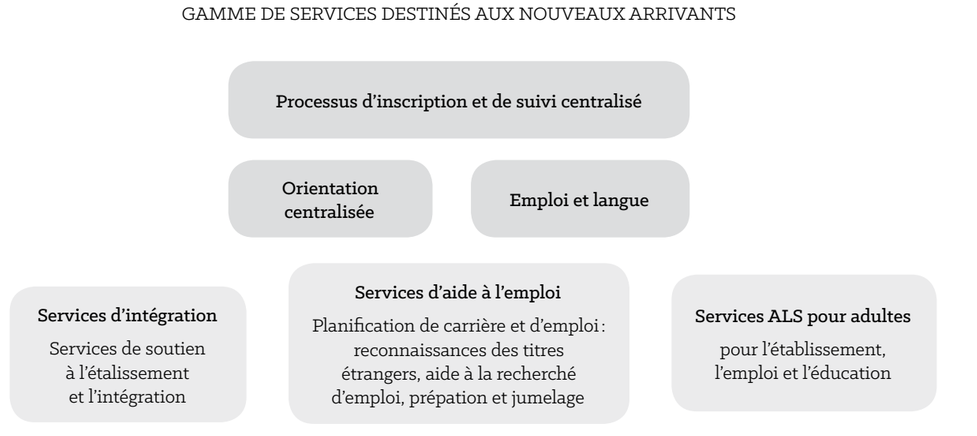
L'EXPÉRIENCE DES SERVICES D'ÉTABLISSEMENT

Les défis touchant à la prestation de services d'établissement étaient évidents : un nombre grandissant rapidement de nouveaux arrivants s'installant dans un nombre grandissant de régions répandues à travers une vaste zone géographique. Plusieurs de ces endroits étaient composés de relativement peu d'immigrants, ce qui rendait la prestation de services difficile et couteuse.

Le Modèle des services intégrés du Manitoba (voir le diagramme), cependant, a été très apprécié par la plupart des principales parties concernées. Le modèle comprenait l'accès à des informations préalables à l'arrivée au pays, un processus d'inscription et de suivi centralisé, un processus d'orientation, d'embauche et d'évaluation des compétences linguistiques centralisé, des services d'intégration (aide dans la recherche de logement, en éducation, en services de santé et autres services d'intégration), des services en recherche d'emploi (planification de carrière et d'emploi, reconnaissance des titres étrangers, recherche d'emploi, préparation et placement) et des services ASL (apprentissage de l'anglais langue seconde) pour les adultes (pour l'établissement, l'emploi et l'éducation).

Une attention particulière a été dirigée envers le développement d'une approche au programme d'enseignement de la langue qui non seulement visait à identifier les lacunes du programme, mais également de trouver de solutions à l'interne, plutôt que de lancer des appels de propositions. Ce

FIGURE 1: MODÈLE DE SERVICES INTÉGRÉS DU MANITOBA



Source: Manitoba Immigration and Multiculturalism

programme offrait également des cours de perfectionnement professionnel aux enseignants ASL du Manitoba.

Le Manitoba a mis en place un système d'établissement qui était, en général, flexible et bien adapté. Son service d'inscription et d'orientation en une étape (START), son programme d'orientation initial (ENTRY), ses services d'évaluation linguistiques centralisés (WELARC) et la qualité de son enseignement ASL sont de bonnes pratiques qui devraient être considérées et servir de modèle dans les autres grandes régions. Ces importants nouveaux services (ENTRY, START, WELARC) ont été instaurés par des procédés d'acquisitions stratégiques uniques à ces agences afin d'assurer que ces services puissent être offerts le plus rapidement possible.

Bien que le Manitoba n'ait pas été en mesure de fournir tous ces services à l'extérieur de Winnipeg, des centres régionaux ont été établis avec la collaboration de Emploi Manitoba afin d'offrir des services similaires dans les régions rurales où vivent un nombre important de nouveaux arrivants (c.-à-d. Morden-Winkler, Steinbach, Neepawa et Brandon).

Une *Loi sur les pratiques d'inscription équitables dans les professions réglementées* a été adoptée par la province et celle-ci demandait qu'un Commissaire en équité soit nommé et que des fonds provinciaux soient investis dans les programmes de transition et dans les programmes spécialisés d'enseignement de la langue afin d'arriver à une meilleure reconnaissance des compétences acquises à l'étranger. Ceci est considéré comme une excellente initiative, et bien qu'il reste beaucoup de chemin à faire au niveau national afin de nous assurer que les talents des nouveaux arrivants ne soient pas gaspillés, les initiatives mises en place au Manitoba sont d'excellents exemples que les autres provinces devraient considérer.

Le Manitoba a également activement fait le suivi des résultats de ses programmes en utilisant les ressources suivantes :

- De l'information provenant de l'évaluation des organismes et des rapports faisant état des résultats obtenus ;
- Les commentaires recueillis auprès des nouveaux arrivants lors de leur participation à des groupes de discussions et des entrevues au sujet des services d'établissement ;
- Des entrevues et des groupes de discussions avec des intervenants clés tels que des employeurs, des représentants d'entreprises et des autorités municipales ; et
- Des évaluations périodiques effectuées par de tierces parties auprès de groupes cibles dont les avis sont essentiels pour la modification ou des additions à nos programmes.

Les évaluations et des résultats de nos programmes ont toujours été pris en compte lors de la conception de nouveaux programmes et lors de leurs prestations.

La grande majorité des gens ayant bénéficié des services d'établissement ont affirmé avoir été satisfaits de leur expérience. Immigration Manitoba a régulièrement rencontré les intervenants de services d'établissement et, en général, le secteur de l'établissement et de l'ASL appréciait et soutenait la façon que le provincial gérait ces services bien que quelques répondants ont affirmés qu'il y avait encore de la place pour l'amélioration et que plus d'occasions auraient dues être créées afin que le secteur de l'établissement puisse travailler en collaboration avec les autres provinces et ainsi de partager les meilleures pratiques dans ce domaine. Similairement, certains répondants aient affirmé que le provincial avait une trop grande emprise sur le secteur pour permettre à celui-ci de renforcer ses capacités à l'interne et de développer ses propres services indépendamment.

D'autres intervenants tels que des municipalités, les entreprises et les employeurs principaux ont également exprimé un taux de satisfaction élevé envers l'immigration dans la province et le secteur des services d'établissement en général. L'attitude proactive de la province envers l'immigration, le succès du PCP et la volonté de la province et du secteur des services d'établissement en général de travailler avec les entreprises et la communauté ont été des gestes appréciés par ceux essayant de développer une entreprise ou un centre. Beaucoup de ces entreprises qui étaient trop petites pour entreprendre leur propre recrutement international ont été particulièrement reconnaissantes de la prise en considération du besoin du marché de l'emploi par le PCP. Selon certains individus impliqués dans le secteur de services, cependant, les entreprises en sont venues à dépendre trop fortement de l'initiative provinciale pour le recrutement et la formation de leur main-d'œuvre.

REGARD VERS L'AVENIR

Le retour à la gestion des services d'établissement par CIC a eu des réactions mitigées parmi les intervenants du Manitoba. Il y avait un optimisme prudent que CIC va maintenir la qualité élevée des services fournis par la province, mais il existait également certaines inquiétudes. Un inquiétude générale a été exprimé que l'imposition d'un système national par CIC pourrait réduire la flexibilité et, par conséquent, la capacité des agences d'établissement de répondre aux besoins des immigrants au Manitoba. Les intervenants espèrent que le CIC développera une meilleure base locale de connaissances et accordera de l'autorité aux dirigeants de CIC basés au Manitoba et aux agences du secteur des services afin qu'ils puissent répondre de manières novatrices aux besoins changeants en matière d'établissement.

La plupart des répondants ont également estimé que les nouvelles initiatives devraient renforcer et s'ériger sur les principales qualités du modèle manitobain qui était orienté sur la coordination, la consultation et la collaboration. Le Manitoba a su établir et éprouver un système de mécanismes de coordination et, pour ce qui est de l'avenir, les agences ont exprimé le désir de renforcer ce qui fonctionne dans la province et non pas nécessairement de transplanter une stratégie nationale. Des inquiétudes ont aussi été formulées à l'égard du modèle de financement de CIC puisque celui-ci n'inclut pas de services aux résidants non permanents et, par conséquent, les services destinés à ce groupe, qui précédemment était desservi par le Manitoba, prendraient fin, créant ainsi de graves lacunes dans les services d'établissement à moins que d'autres sources de financement puissent être trouvées.

Similairement, afin d'augmenter la participation du secteur dans ce nouveau processus, plus de place devra être accordée à l'Association du secteur de l'établissement des immigrants et des réfugiés du Manitoba (*Manitoba Immigrant and Refugee Settlement Sector Association - MIRSSA*) et à d'autres représentants du secteur afin que les voix de la communauté de prestataires de services soient entendues. L'établissement des Partenariats locaux en matière d'immigration (PLI), d'abord à Winnipeg métropolitaine et, plus tard, aux autres régions de la province, servira à développer la capacité de fournir des conseils coordonnées aux gouvernements.

La plupart des répondants ont estimé que CIC et le Manitoba doivent continuer leur coopération Fédéral-Provinciale et certains ont suggéré que les deux paliers du gouvernement devraient considérer une certaine forme de cogestion de sorte que les récipiendaires de services au Manitoba puissent continuer à tirer bénéfice de programmes d'établissement de qualité basée sur l'expertise et l'investissement des deux paliers gouvernementaux.

CONCLUSIONS

L'expérience de planification et gestion de l'établissement de quatorze ans de la province du Manitoba est considérée comme ayant été une réussite par les fournisseurs de service, les nouveaux arrivants, les entreprises, la communauté et d'autres intervenants du domaine de l'immigration. La quantité et la qualité des services ont considérablement augmenté durant de cette période, faisant du Manitoba un modèle d'innovation dans le domaine de l'établissement. La hausse significative des nouveaux arrivants, une meilleure distribution des immigrants sur le territoire et la satisfaction des besoins de main-d'œuvre sont de plus amples preuves du succès du modèle de prestation de services du Manitoba et du PCP.

Le modèle a très bien fonctionné au Manitoba grâce à des facteurs uniques à la province telle que sa taille géographique et l'augmentation rapide de l'immigration (qui est passé de très faible à très forte comparativement à la population de la province), l'opinion favorable de la province envers l'immigration et les gouvernements successifs qui se sont engagés à soutenir une politique d'immigration et d'établissement interventionniste. Toutefois, ceci ne signifie pas que toutes les initiatives du Manitoba peuvent nécessairement être adoptées avec succès par toutes les autres provinces.

Durant cette même période, les services fournis par CIC dans les autres provinces se sont bien entendu également améliorés. Il y a des leçons à tirer de l'expérience du Manitoba qui pourraient être bénéfiques pour les autres provinces, tout comme certaines des initiatives que CIC a établies ailleurs pourraient être incorporées à la prestation de services d'établissement du Manitoba.

RÉFÉRENCE

Cet article est basé sur Case Study: The Realigned System of Settlement Service Delivery in Manitoba, 1999-2013, que les auteurs ont réalisé pour Recherche ouest en Immigration (autrefois connu sous le nom Western Consortium on Integration, Citizenship and Cohesion) qui avait été mandaté par Citoyenneté et Immigration Canada pour mener l'étude de cas. Les références originales se trouvent dans l'étude de cas.