port to integrate and create a sense of inclusion. Whether it is the process of preparing potential immigrants prior to their arrival in Canada to the role of churches in immigrant settlement, the authors look at who needs the services, who does not get the services and what specific types of services are needed by different immigrants. Nevertheless, all of them point out that settlement and integration sector plays an important role in helping immigrants find work, settling into Canadian society and achieving a sense of inclusion. It should be noted that a recent ground breaking and innovative workshop in Alberta was undertaken to identify service gaps, assess the trends and needs of the existing settlement agencies as well as to understand what these patterns and programs mean in terms of immigrant integration. With the involvement of government, NGOs and the private sector, new ways of dealing with immigrant integration are being discussed. Whether or not they evolve into policy and programs has yet to be determined but a new perspective has entered the scene.

REFERENCES

BRATTON, M. 1990. "NGOs in Africa: Can they influence Public policy?" Development and Change, 21.

CANADA. 2013. Local Immigration Partnerships. Ottawa. CIC.

BURSTEIN, M. 2010. Reconfiguring Settlement and Integration: A Service Provider Strategy for Innovation and Results, the Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance-Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants (CISSA-ACSEI).

CANADA. 2014. Local Immigration Partnerships: Outcomes 2008-2013, Ottawa, CIC.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA, 2013. Annual Report to Parliament on Immigration 2013, Ottawa.

CLARK, J. 2011. The Relationship Between the State and the Voluntary Sector. (www.gdrc.org/ngo/state-ngo.html) accessed August 21, 2014.

DUSTMANN, C. & T. FRATTINI. 2013. The Fiscal Effects of Immigration to the UK. London, Centre for Research and Analysis of Migration.

FERNANDEZ, A. 1987. "NGOs in South Asia: People's Participation and Partnership." World Development 15 (Supplement): 39-50.

GARILAO, E. 1987. "Indigenous NGOs as Strategic Institutions: Managing the Relationship with Government and Resource Agencies" World Development 15 (Supplement): 113-120.

GIBNEY, H. & P. FISHER. 2014. Immigrants in Iowa: What New Iowans Contribute to the State Economy. Iowa City, The Iowa Policy Project.

RENSHON, S. 2011. A Statement of Principles for American NGOs dealing with Immigrant Assimilation. Centre for Immigration Studies, Washington, D.C.

L'ÉTABLISSEMENT ET L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS : LA CONTRIBUTION DES PARTENARIATS

James Frideres est rofesseur émérite à l'Université de Calgary. Il travaille en ce moment en Afghanistan en association avec le ministère de l'Éducation. Il travaille sur un livre au sujet de l'intégration des immigrants et participe activement au programme de Partenariats locaux en matière d'immigration (CLIP) à Calgary.

Milton Alfonso Ortega est le directeur de l'Alberta Association of Immigrant Serving Agencies (AAISA). Au cours des 15 dernières années, il a travaillé sur une variété de projets de recherche touchant au domaine social et politique. Il a servi en tant que conseiller auprès de plusieurs comités de Voies vers la prospérité (Partners for Prosperity — P2P) ; il est membre du Conseil d'administration de l'organisme Immigrant Research West; membre du Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) — Groupe de travail sur les travailleurs migrants, entre autres. Milton est titulaire d'un baccalauréat en relations internationales de l'Universidad San Francisco de Quito, d'une maîtrise en administration publique de la Portland State University, et il est candidat au doctorat en administration publique et politiques publiques à cette université

En vertu de la Loi constitutionnelle de 1867, la compétence en matière d'immigration est une responsabilité partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux / territoriaux. Sous l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, le Québec assume pleinement ses responsabilités exclusives en matière de planification des niveaux d'immigration, de sélection, de francisation et d'intégration des immigrants. Ainsi, il crée ses propres politiques et programmes. Ailleurs dans le pays, le plan d'action fédéral définit les responsabilités partagées entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux / territoriaux à l'égard des politiques et des programmes qui touchent aux nouveaux arrivants. Dans le cadre de ce plan, les partenaires se consultent au sujet des niveaux d'immigration, ils continuent de développer des programmes d'immigration économique, ils mettent en œuvre un cadre pancanadien sur les résultats d'établissement et ils élaborent des principes et des lignes directrices pour les modèles de partenariats pour l'établissement.

Le développement de partenariats avec les municipalités et les ONG n'était pas considéré comme une priorité par le gouvernement jusqu'à tout récemment. Jusqu'ici, la création d'organismes chargés d'aider les nouveaux arrivants s'est produite de manière très ponctuelle. La réticence du gouvernement à soutenir les ONG a été, et continue d'être, fondée sur le fait que plusieurs ONG ont des objectifs et des buts très différents de ceux poursuivis par le gouvernement. Certaines ONG veulent influencer la politique d'immigration, certaines désirent fournir de l'aide aux nouveaux arrivants indépendamment de leurs statuts juridiques, certaines tiennent à élargir leurs organisations et étendre leur influence, alors que d'autres s'intéressent à ces trois objectifs (Renshon, 2011). Néanmoins, la plupart des ONG mènent leurs activités avec l'intention d'aider les nouveaux immigrants à s'intégrer à la mosaïque canadienne et à parvenir à réaliser de substantielles contributions à la société. Dans l'ensemble, leur but est d'aider les nouveaux arrivants à naviguer et maîtriser les institutions politiques et économiques canadiennes afin qu'ils puissent s'établir avec succès au Canada et vivre au-dessus du seuil de pauvreté et qu'ils puissent parvenir à se sentir à l'aise au pays et qu'ils développent un sentiment d'attachement et d'engagement envers la société canadienne.

FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT OPTIMAL DES ONG

Si nous voulons que les ONG deviennent un modèle pouvant être utilisé par n'importe quel pays pour favoriser le développement de son capital humain et social, ces organismes doivent parvenir à répondre aux exigences de la population de ces pays. Puisque le gouvernement n'est pas toujours en mesure de satisfaire à toutes les demandes faites à son égard, le besoin d'avoir recours à des ONG est donc bien réel. Cependant, déterminer quelles ONG auront la responsabilité de gérer le capital humain et social offert par les immigrants sera déterminé par une combinaison de considérations économiques et politiques. Par exemple, les organismes ayant une faible portée et étant axés sur des objectifs à long terme plutôt que sur la satisfaction de besoins immédiats sont susceptibles de ne pas être pris en considération (Clark, 2011). Cependant, comme Fernandez (1987) et Garilao (1987) l'ont démontré, le secteur des ONG est dans une bien meilleure position pour articuler les besoins des nouveaux arrivants, pour modifier les attitudes et les pratiques discriminatoires et pour encourager la productivité des immigrants. Au Canada, nous remarquons que le secteur des ONG est orienté vers les projets sanctionnés par le gouvernement et financés par les fonds fédéraux / provinciaux. De plus, alors que les ONG peuvent venir en aide à des individus vivant dans des centres urbains, leurs expériences n'influent pas beaucoup sur les prises de décisions politiques du gouvernement. En bref, les activités des ONG à elles seules ne possèdent pas un effet d'entrainement important / n'ont pas un très grand pouvoir d'influence (Bratton, 1990).

De plus, la relation entre le gouvernement et les ONG est une relation tendue qui est complexifiée par un sentiment de méfiance. Alors que le potentiel d'établir des relations de collaboration solides entre les ONG et l'État existe bel et bien, ces collaborations ne se produisent que très rarement. Dans de nombreux cas, les ONG préfèrent mener leurs opérations sans l'interférence du gouvernement. Dans d'autres cas, le gouvernement estime que certaines ONG ciblent des groupes trop spécifiques et trop petits. Néanmoins, la Banque mondiale a démontré qu'il existe une forte relation entre la réussite d'un certain projet et la participation des ONG.

LES ONG ET L'INTÉGRATION DES NOUVEAUX ARRIVANTS

De récentes études menées par Dustmann et Frattin (2013) et par Gibney et Fisher (2014) démontrent de façon claire que les immigrants contribuent à la société à la fois au niveau culturel et économique. Ainsi, il revient autant aux ONG qu'au gouvernement de voir à l'amélioration de ces contributions. Le gouvernement doit cependant s'orienter davantage vers un rôle de gestion et de financement, l'accomplissement duquel permet aux ONG de mener leurs activités avec plus d'efficacité et de compétence. À leur tour, les ONG doivent renforcer les capacités du gouvernement lorsque celui-ci leur accorde les ressources et l'autorité de se charger de ce rôle. Les ONG peuvent nous éclairer sur les façons qu'un certain système fonctionne ou échoue, mais, malheureusement, de nombreuses ONG préfèrent ne pas impliquer le gouvernement dans leur travail. De plus, même lorsque des ONG connaissent du succès, le gouvernement a tendance à se débarrasser de programmes qu'il juge « désuets » et à développer de nouveaux programmes, effectuant ainsi des coupures dans des programmes qui parfois auraient pu être très efficaces.

Jusqu'à récemment, bien qu'il ait été reconnu que les provinces / territoires doivent jouer un plus grand rôle dans la planification et la gestion de l'établissement et de l'intégration des immigrants, l'intérêt envers le développement de partenariats avec les organismes locaux était minime. Néanmoins, le *Plan d'action* identifie des objectifs communs dans l'établissement et l'intégration des immigrants et les façons de coordonner ces activités à l'échelle provinciale. À partir de ce plan, Citoyenneté et Immigration Canada a développé une politique sur les PLI (Partenariats locaux en matière d'immigration), créant du coup de telles entités. Lorsque les Partenariats locaux en matière d'immigration ont initialement été introduits en 2008, l'intention était que ceux-ci soient développés à partir des activités se produisant dans la communauté. Les diverses organisations locales avaient démontré qu'elles étaient capables d'innover et de développer des approches personnalisées à l'établissement et l'intégration des immigrants. Ces organisations PLI étaient flexibles et dynamiques, s'adaptant aux variations géographiques et démographiques locales. Elles étaient également en mesure de répondre à différents objectifs en immigration (par ex. attirer et retenir les immigrants, assurer leur intégration), toucher à divers enjeux (par ex. l'emploi, le logement, la santé), cibler des groupes ethnoculturels spécifiques et de grands thèmes (par ex. la diversité culturelle), coordonner les activités d'une variété d'organismes d'établissement et aider les nouveaux arrivants à obtenir des services d'établissement de base (CIC, 2013).

Le Canada reçoit un nombre important d'immigrants, une réalité qui s'accompagne de la diversification de la population, et de tels changements démographiques multiplient les défis associés à l'intégration des nouveaux arrivants qui ont différents statuts socio-économiques ainsi que de diverses origines ethniques et appartenances religieuses. Ces défis sont ressentis différemment par les différentes municipalités à travers le pays. Alors que la gestion du grand nombre d'immigrants est considérée comme une question nationale et doit être prise en charge par une politique nationale, les effets de l'immigration sont directement ressentis et pris en charge au niveau local et municipal. En conséquence, les gouvernements locaux doivent assumer l'importante responsabilité de déterminer comment fournir divers services sociaux (par ex. santé, éducation, sécurité) aux nouveaux arrivants. Comme les ONG le soulignent, alors que l'intégration devient liée à la production et à la répartition de ces biens et services (la question de qui obtient quoi, quand, où et comment), l'intégration évolue maintenant dans une nouvelle direction.

LE SECTEUR DE L'ÉTABLISSEMENT ET DE L'INTÉGRATION – RELATIONS GOUVERNEMENTALES ET NOUVELLE VISION

La nature des relations entre les ONG et le gouvernement se situent sur un spectre allant de celles où l'État détient tout le pouvoir à celles où le gouvernement et les ONG sont des partenaires égaux travaillant sur des programmes communs. Entre ces deux extrêmes se trouve une panoplie de types de partenariats différents, par exemple les partenariats de coproduction (où l'ONG assiste le gouvernement lors de la prestation d'un service), de contractant (où les ONG sont rémunérées pour leurs services) et de complémentarité (où les ONG offrent leurs connaissances spécialisées à des groupes cibles).

Au cours des cinq dernières années, le système d'immigration canadien a subi d'importants changements. Le sort de la nouvelle « approche modernisée » est partiellement une question de réformes administratives du secteur de l'établissement et de l'intégration qui sont nécessaires afin de stimuler l'efficacité organisationnelle et les services offerts en vue d'améliorer sa performance. En partie, la popularité de l'approche modernisée, qui est largement soutenue par Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), s'explique par le fait que le système d'immigration avait prétendument mené à des résultats décevants pour ce qui est de l'intégration économique des immigrants, dont notamment de faibles revenus et la pauvreté, ainsi qu'à de faibles résultats au niveau de l'intégration sociale, tels qu'une pauvre insertion sociale à long terme et de faibles effets sur la cohésion sociale (Burstein , 2010). Ce qui est tout aussi important, cependant, est le fait que CIC a versé plus de fonds dans son programme pour l'établissement des immigrants et a introduit une nouvelle vision sur la façon dont les services d'établissement peuvent être fournis à travers une nouvelle gamme de modalités.

L'approche standard modernisée, comme c'est souvent le cas dans le secteur à but non lucratif, évalue le bon fonctionnement et l'efficacité d'une organisation par sa performance. La rentabilité est le déterminant majeur et ultime qui légitime la prestation de services. Contrairement à la façon conventionnelle de rendre des comptes, le processus actuel nécessite l'adhésion à des règles concernant les dépenses, la prestation des programmes et le personnel; le nouveau modèle octroie à la reddition de comptes un rôle imprévu lors des contrôles procéduraux de la gestion. En subordonnant la performance à la logique du profit, ce processus est largement basé sur « l'optimisation des investissements », le critère économique devenant donc le principal point de référence mesurant la réussite.

L'intérêt pour cette approche provient du fait qu'elle permet d'établir des mécanismes d'évaluations sur la façon dont le secteur performe, ainsi que de cerner les inefficacités qui peuvent se produire lors de la prestation de services. Il n'est alors ni surprenant ni inquiétant que cette approche a mené à une reformulation des pratiques dans le secteur. CIC a adopté une approche nationale pour le développement et la contractualisation des programmes, comme en témoigne le lancement de son premier appel de propositions (ADP) national en 2012. Antérieurement, chaque région et programme avaient leur propre ADP. Toutefois, aujourd'hui, l'objectif principal est de standardiser l'évaluation des propositions individuelles, de promouvoir une cohérence nationale, de remplacer les ADP individuels, et de diriger une attention plus accrue envers les résultats des programmes (Rapport annuel de CIC 2013).

Plutôt que de renforcer le secteur, le consensus parmi les défenseurs de ce modèle est qu'il est nécessaire d'intégrer des façons de mesurer la performance des programmes en tant que dispositif légitime d'évaluation. Comme Burstein (2010) le souligne, le secteur de l'intégration et de l'établissement sont confrontés à la fois par des défis et des possibilités stratégiques leur permettant d'améliorer leurs résultats. D'un point de vue clinique, il est bien placé pour aider les clients de manière holistique à créer un « réseau complexe de services / programmes » afin d'améliorer les résultats de l'intégration et de l'établissement à court et long terme.

Curieusement, alors que les notions de gouvernance et de décentralisation dominent les débats dans les travaux universitaires et les milieux politiques à travers le monde, CIC a misé sur la résurrection d'un modèle de gouvernance centralisée. Les cas de rapatriement du Manitoba et de la Colombie-Britannique ont préparé le terrain pour la reprise en popularité de cette approche. La supposition largement répandue est que cette approche pourrait nous aider à créer des régions consolidées faciles à identifier à travers le Canada, qu'elle pourrait égaliser les disparités entre les régions en ce qui concerne les niveaux d'activités, la cohérence et l'efficacité entre les unités gouvernementales et qu'elle pourrait stimuler la participation dans la prestation de programmes. Ainsi, une discussion plus approfondie des trois composantes de cette stratégie en apparence positive est nécessaire.

La participation des autres paliers gouvernementaux dans le système d'immigration demeure un enjeu d'actualité. Alors que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux / territoriaux se consultent sur la création d'une vision commune de l'immigration qui est formulée autour d'un plan d'action pour la prestation de services et d'un cadre directeur national pour les résultats de l'établissement, la coordination de ce travail est encore dans un stade préliminaire. Le modèle de cogestion entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial de l'Alberta — qui est caractérisée par

l'implication des deux paliers gouvernementaux lors de la planification et du développement du système et de l'usage des ressources — est devenu un modèle qui vaut la peine d'être considéré plus en profondeur et qui pourrait même valoir la peine d'appliquer aux autres provinces.

Ces nouvelles réalités, en grande partie générées par les nouvelles tendances en immigration et la croissance des villes, ont nécessité que tous les niveaux de gouvernance réexaminent leurs capacités, leurs structures et leurs façons de gouverner. La tentative de revigorer les gouvernements locaux, en particulier au niveau municipal, implique inévitablement un processus politique et un ajustement administratif. Alors que le processus politique concerne la volonté et le pouvoir décisionnel d'entreprendre une initiative, l'ajustement administratif touche à la capacité d'administration. Par l'initiative PLI, CIC a trouvé une façon pour les gouvernements locaux de répondre à leur mandat implicite d'attirer, d'intégrer et de retenir les immigrants. Une préoccupation sous-jacente importante mise de l'avant par certaines collectivités locales est la façon dont les PLI ont remis en question des projets similaires établis depuis longtemps et ont eu des résultats positifs comparativement à des programmes qui souscrivent à un modèle unique pour tous.

Ce numéro spécial, dont le thème est *Partenaires pour la réussite : faciliter l'intégration et l'inclusion*, nous démontre que bien que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux / territoriaux aient dirigés certains efforts envers l'établissement de partenariats avec divers organismes qui desservent les nouveaux arrivants, ils sont encore hésitants à fournir le type de soutien nécessaire afin d'assurer l'intégration et l'inclusion des immigrants. Bien qu'un « système de points » neutre ait été adopté pour évaluer les compétences nécessaires requises pour l'intégration, certaines mesures inhibent encore la pleine participation des immigrants dans notre société, telles que, par exemple, la non-reconnaissance des diplômes étrangers ou l'absence de programmes visant à déterminer les qualifications étrangères. Les articles de ce numéro spécial abordent certaines de ces questions ainsi que les besoins en services des nouveaux arrivants.

Dans le présent volume, les auteurs discutent de la nécessité d'établir des partenariats locaux et régionaux ainsi que la façon d'évaluer les résultats de ces partenariats — qu'ils soient formels ou informels. Les auteurs évaluent également comment le secrétariat provincial-territorial fonctionne et la mesure dans laquelle il a su coordonner le travail entre les différents intervenants. Certains auteurs ont choisi d'examiner la relation changeante, certains diront « décentralisante », entre les provinces et le gouvernement fédéral ; ils posent leurs regards plus spécifiquement sur le cas du Manitoba et de la Colombie-Britannique. Enfin, plusieurs auteurs ont choisi de se concentrer sur le rôle de certaines organisations de fournisseurs de services spécifiques qui jouent un rôle essentiel lors de l'intégration et du développement d'un sentiment d'inclusion chez les nouveaux arrivants. Que ce soit le processus de préparer les immigrants potentiels avant leur arrivée au Canada ou le rôle des églises lors de l'établissement des immigrants, les auteurs se questionnent sur qui a besoin de services, qui ne reçoivent pas de tels services et sur le type de services particuliers que différents immigrants ont besoin. Néanmoins, tous ces auteurs soulignent que le secteur de l'établissement et de l'intégration joue un rôle important dans la recherche d'emploi des nouveaux arrivants, lors de leur établissement dans la société canadienne et lors du développement de leur sentiment d'inclusion à celle-ci. Il convient de noter qu'un récent atelier novateur a été mené en Alberta qui avait pour objectif d'identifier les lacunes dans les services, d'évaluer les tendances et les besoins des organismes d'établissement existants ainsi que de comprendre ce que ces modèles et programmes signifient sur le plan de l'intégration des immigrants. Avec la participation du gouvernement, des ONG et du secteur privé, de nouvelles façons de considérer l'intégration des immigrants sont en pourparlers. Il est trop tôt pour déterminer si ces discussions vont se muter en politiques et programmes, mais ce qui est certain pour le moment, c'est qu'une nouvelle perspective est entrée en scène.

RÉFÉRENCES

BRATTON, M. 1990. « NGOs in Africa: Can they influence Public policy? » Development and Change, 21.

CANADA. 2013. Local Immigration Partnerships. Ottawa. CIC.

BURSTEIN, M. 2010. Reconfiguring Settlement and Integration: A Service Provider Strategy for Innovation and Results, the Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance- Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants (CISSA-ACSEI).

CANADA. 2014. Local Immigration Partnerships: Outcomes 2008-2013, Ottawa, CIC.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA, 2013. Annual Report to Parliament on Immigration 2013, Ottawa.

CLARK, J. 2011. The Relationship Between the State and the Voluntary Sector. (www.gdrc.org/ngo/state-ngo.html) accessed August 21, 2014.

DUSTMANN, C. & T. FRATTINI. 2013. The Fiscal Effects of Immigration to the UK. London, Centre for Research and Analysis of Migration.

FERNANDEZ, A. 1987. « NGOs in South Asia: People's Participation and Partnership. » World Development 15 (Supplement): 39-50.

GARILAO, E. 1987. « Indigenous NGOs as Strategic Institutions: Managing the Relationship with Government and Resource Agencies » World Development 15 (Supplement) : 113-120.

GIBNEY, H. & P. FISHER. 2014. Immigrants in Iowa: What New Iowans Contribute to the State Economy. Iowa City, The Iowa Policy Project.

RENSHON, S. 2011. A Statement of Principles for American NGOs dealing with Immigrant Assimilation. Centre for Immigration Studies, Washington, D.C.

MAKING CONNECTIONS: ADDING INTERSECTIONS TO CANADA'S TWO-WAY STREET MODEL OF IMMIGRANT INTEGRATION

Jack Jedwab is presently Executive Vice President of the Association for Canadian Studies. From 1994-1998 he served as Executive Director of the Québec Region of the Canadian Jewish Congress. From 1989-96 he was Adjunct Professor in the Department of Sociology at McGill. His particular interests include demography, national identity and multiculturalism. He is the founding editor of Canadian Diversity Magazine. Widely published in newspapers and academic reviews, he is Canada's most quoted social researcher.

Since the 1990's, a successful integration process is increasingly linked with an effective partnership between the host society and newcomers. When it comes to immigrant integration, some Canadian observers have described this partnership as a two-way street that entails roles and responsibilities for host and newcomer alike. In this case, the metaphor of the street calls on us to visualize some initial meeting in the middle with the newcomer ultimately moving closer to the host's side. Some analysts believe that it is the use of the two-way street conceptual framework that differentiates the Canadian model of immigration and diversity management from those applied in other immigrant receiving jurisdictions. To be fair, some other jurisdictions employ the same concept in describing their approach to immigrant integration.

Describing Canada's preferred model of immigrant integration as neither segregation nor assimilation, Biles and Winnimore contend that the country's process is best understood as a continuum that stretches from initial selection, settlement and adaptation through to formal acquisition of citizenship. It has been nearly ten years since their essay was published and it remains one of the few efforts to elaborate upon the definition of what is meant by the two-way street model of integration. The two-way street is not without a certain number of conceptual challenges –notably the underlying discussion of social integration. Over the last decade Citizenship and Immigration Canada (CIC) programs built upon the premise of the two-way street have grown considerably in both number and scope.

Like many metaphors the two-way street requires that certain assumptions and/or generalizations be made about immigrants and non-immigrants. Given the diversity of both groups imagining the street as a place where immigrant and non-immigrant meet might be problematic. In effect while all newcomers are immigrants not all immigrants are newcomers. Pushing the street metaphor further, the amount of time an immigrant needs to cross may vary considerably and isn't necessarily determined by the amount of time they have been here. In other words, some immigrants may have made it across the street within five years while others that have been in Canada for a decade are still waiting for the light to turn green. Indeed, some of those of born in Canada may find themselves on the "other" side of the street. Hence, some observers have noticed a change in direction and now refer to a "multiple-way street". This view of the street sees more newcomers interact with other newcomers as opposed to interaction being confined to newcomers with those born in the country.