L'ATTRAIT, LA RÉTENTION ET L'INTÉGRATION DES NOUVEAUX ARRIVANTS DANS LES PLUS PETITS CENTRES

Naomi Alboim est professeure adjointe et titulaire de la Chaire du Forum des politiques à la maîtrise des langues officielles de l'Université Queens. Elle agit en tant que consultante en politiques publiques auprès de gouvernements et d'ONG à travers le Canada et à l'étranger. Elle a occupé divers postes de niveau supérieur auprès du gouvernement fédéral et du gouvernement de l'Ontario pendant près de 25 ans, elle a notamment été ministre adjointe sur trois différents dossiers pendant huit années. Elle a énormément écrit à propos de l'immigration et des enjeux relatifs aux réfugiés, elle a été présidente du *Intergovernemental Committee of the Toronto Region Immigrant Employment Council* (TRIEC) depuis sa création et elle a supervisé les travaux relatifs aux politiques d'immigration de Maytree pendant dix ans. En 1979, Mme Akboim a été coordonnatrice fédérale du mouvement des réfugiés indochinois pour la région de l'Ontario. Cette expérience particulière lui sert maintenant lors de son travail auprès des réfugiés syriens. Naomi Alboim est récipiendaire de la Médaille du jubilée d'or et la Médaille du jubilée de diamant de la Reine Elizabeth II et elle est membre de l'Ordre de l'Ontario.

L'attrait, la rétention et l'intégration des nouveaux arrivants dans les plus petits centres est un enjeu important pour le Canada depuis plus d'un siècle. Le texte suivant décrit sommairement les efforts qui ont été déployés par le passé, les facteurs qui permettraient aux « communautés d'accueil » d'augmenter le nombre d'immigrants qui choisissent de se rendre et de rester dans ces communautés, et les mesures que les plus petites communautés (sans toutefois être trop petites) peuvent mettre en place aujourd'hui afin d'attirer et de retenir les nouveaux arrivants.

Attirer, retenir et intégrer les nouveaux arrivants dans les plus petites villes n'est pas un nouvel enjeu. Je m'excuse d'avance auprès des historiens lisant mon texte, mais je vais faire un survol simplifié de la façon dont le Canada a traité de cet enjeu au cours du dernier siècle et demi en seulement quelques pages.

Il était une fois une jeune nation qui grandissait et qui rêvait d'être unie d'un océan à l'autre. Cette nation s'étendait sur un territoire immense, avec des voisins puissants au Sud et une très petite population concentrée uniquement dans quelques grands centres. Il existait de grands espaces vides au milieu de ce pays et peu de façons de connecter l'est avec l'ouest, et elle manquait de moyen pour faire parvenir à l'Europe les biens qu'elle voulait commercialiser.

« Bâtissons un chemin de fer » avait été la réponse. Mais cette entreprise nécessitait cependant des travailleurs et des régions peuplées tout au long du chemin pour desservir ses travailleurs et pour cultiver les produits qui devenaient de plus en plus en demande dans les grandes villes côtières et à l'étranger.

« Allons chercher des immigrants » avait été la réponse, mais nous devons seulement prendre les individus qui vont rester là où nous avons besoin d'eux… ils ne doivent pas s'aventurer dans les grandes villes puisqu'« ils ne sont pas comme nous » et qu'« ils ne peuvent pas être intégré ».

Cette stratégie a fonctionné un temps avec les populations de mennonites, d'Ukrainiens et de Juifs, qui étaient heureuses de

pouvoir fuir les mauvaises conditions de leurs pays d'origine et d'accepter les primes distribués par le gouvernement pour établir ces terres, développer des communautés et fournir les services nécessaires à la construction du chemin de fer.

Toutefois, l'industrialisation s'est produite à cette époque et les villes sont devenues le foyer du développement. Les travailleurs de la construction et des usine étaient en demande et les enfants de grandes familles fermières avaient de la difficulté à se trouver de nouvelles terres cultivables lorsque leurs frères et sœurs aînés héritaient des lopins de terre de leurs pères et grands-pères. Ils déménagèrent donc dans les grandes villes où il était plus facile de se trouver de l'emploi et les nouveaux immigrants ont suivi cet exode.

Avec le temps, cette nouvelle s'est même rendue jusque dans leurs pays d'origine…

> « Immigrez vers les villes. Nous sommes ici et nous pouvons vous aider. Nous avons des emplois et il y a des emplois pour vous aussi ; vous pouvez pratiquer votre foi ici dans vos communautés de pratiquants ; nous avons nos propres magasins où vous pouvez vous procurer tous les produits de votre pays d'origine et plus encore ; nous nous rassemblons et parlons dans notre langue ; nous avons créé notre propre *landsmannschaften* afin de nous entraider ; et nos enfants vont dans de bonnes écoles et de meilleures opportunités leurs sont offertes ici que dans le pays d'origine. Venez ! »

Ainsi, d'innombrables immigrants sont venus dans les villes où ils avaient de la famille et des amis et où d'autres individus parlaient la même langue qu'eux, mangeaient la même nourriture et pratiquaient la même culture. Mais pourtant, ils sont devenus Canadiens, travaillant et vivant et s'amusant avec des gens de différents horizons ; ils parlaient anglais ou français et une multitude d'autres langues, adoptant de nouvelles cuisines et éventuellement supportant la même équipe de hockey.

Alors que l'urbanisation du Canada était en plein essor, les enfants de familles vivant dans de plus petites villes allèrent s'installer dans les grandes villes où les opportunités économiques, sociales et culturelles étaient meilleures ; la plupart des immigrants choisissaient également de s'installer à Montréal, Toronto et Vancouver (MTV). Ces individus, autant que les villes où ils s'installèrent, ont prospéré grâce à cet exode.

Pendant ce temps, les plus petites villes commençaient à s'inquiéter à propos de leur avenir économique alors que leurs populations diminuaient. Ces villes connurent des pénuries de mains-d'œuvre et de travailleurs qualifiés dans certains domaines et régions du pays, et les employeurs commencèrent à faire appel à des travailleurs étrangers temporaires afin de combler ces pénuries.

Les provinces décidèrent qu'elles voulaient réaffirmer leur rôle en matière d'immigration, et de pourvoir à leurs besoins en matière de population et de main-d'œuvre, et commencèrent à insister sur un rôle actif lors de la sélection d'immigrants. La première entente sur le programme des Candidats des provinces (PCP) a été conclue avec le gouvernement fédéral en 1996 et a été mise en œuvre au Manitoba trois années plus tard en 1999, cette initiative a par la suite été mise en place dans d'autres provinces et territoires, leur permettant de sélectionner les individus dont ils avaient besoin dans leurs régions.

Ces programmes variaient considérablement à travers le pays et les provinces ont expérimenté avec différentes approches : certaines provinces se sont concentrées sur la rétention de leurs travailleurs temporaires déjà établis dans leurs juridictions, et d'autres se sont concentré sur la rétention d'étudiants étrangers fréquentant les universités dans leurs régions, et d'autres encore se sont concentré sur le recrutement de travailleurs de l'étranger qui avaient de la famille ou des liens communautaires avec leur province, ce qui les qualifiaient comme étant de bons candidats pour la rétention.

Ces programmes ont connu un réel succès à beaucoup d'égard et ont considérablement été élargi, ce qui a mené à un équilibre entre les endroits où les immigrants s'établissaient initialement, plus loin de MTV et plus proche des d'autres communautés. Mais il existait également certains problèmes avec ces programmes, et le gouvernement fédéral a décidé de reprendre le contrôle sur ces programmes en imposant des limites sur nombre d'immigrants pouvant être sélectionnés, et a commencé à établir des critères pour leur sélection, au grand dam des provinces.

La nouvelle Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés est entrée en vigueur en 2002 ; elle établissait que l'un de ses objectifs est « de favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et de faire en sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l'immigration ».

Le ministre à cette époque, Denis Coderre, avait tenté d'introduire une stratégie de « régionalisation » qui nécessitait que les nouveaux immigrants demeurent dans leurs communautés d'arrivées initiales pendant trois ans avant d'être autorisé de s'installer ailleurs. La supposition était que les immigrants établis dans un lieu pendant trois ans ancreraient leurs racines là et s'établiraient des liens communautaires et qu'ils choisiraient ainsi de rester dans leurs communautés d'arrivée. Étant donné que cette proposition était inconstitutionnelle puisque le droit à la mobilité pour tous les citoyens canadiens et les résidents permanents est protégé par la Charte canadienne des droits et libertés, il avait proposé que ceux-ci soient admis au Canada avec un statut temporaire et qu'il soit seulement

admissible pour l'obtention de leur résidence permanente à la condition d'être demeuré dans leurs communautés d'accueil pour la durée complète de trois années.

Cette proposition a été âprement disputée et n'est jamais entrée en vigueur, mais elle a généré beaucoup de discussions à propos des incitatifs qui pourraient être offerts aux immigrants afin qu'ils s'installent et demeurent dans les plus petites communautés à travers le pays de leur propre gré. Les stratégies de régionalisation, d'accueil et de rétention dans les petites villes ont généré beaucoup de réflexions et de textes. Elles ont été un sujet de débats durant les Congrès Métropolis, aux réunions entre les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux, aux réunions de la Fédération canadienne des municipalités, aux réunions du Groupe d'étude sur les villes du premier ministre Paul Martin, et dans le milieu universitaire et le secteur de l'établissement. Et je sais ceci puisque j'ai participé à plusieurs de ces réunions.

Ce qui est devenu clair est que des stratégies différentes sont nécessaires pour différentes catégories d'immigrants et différents pays d'origine. Du moins, au début :

- Les membres de la catégorie du regroupement familial vont naturellement choisir de s'établir là où résident les membres de leurs familles qui les parrainent ;

- les réfugiés parrainés par le secteur privé vont s'installer là où résident leurs parrains privé ;

- les réfugiés parrainés par le gouvernement vont s'installer là où le fédéral les envoie. Ceci est devenu une question brûlante lors de la réinstallation des réfugiés syriens puisque beaucoup de petites communautés et de maires à travers le pays réclamaient vouloir être un centre de réinstallation pour les réfugiés ;

- Les candidats des provinces vont s'installer dans les provinces qui les ont choisi ;

- les immigrants du volet économique qui ont été sélectionné pour un emploi vont s'installer là où se trouvent leurs employeurs ;

- les autres immigrants du volet économique vont choisir de s'installer à l'endroit au Canada qu'il considère le plus profitable pour eux et leur famille, et cela a tendance à être dans les plus grands centres ;

Toutefois, tout immigrant peut choisir de faire valoir ses droits de mobilité et peut choisir de quitter sa communauté d'accueil, ou ne pas s'y rendre du tout, aussitôt qu'il reçoit son statut de résident permanent à son point d'entrée, et beaucoup d'immigrants choisissent d'exercer ce droit. La migration secondaire se porte bien dans ce pays.

Alors, qu'est-ce qui doit être fait pour attirer et retenir les immigrants dans ces communautés ? Évidemment, ces facteurs sont presque identiques aux facteurs nécessaires pour attirer et retenir les Canadiens dans ces communautés. Victoria Esses et ses collègues de Voix pour la prospérité, un groupe basé à l'Université de Western Ontario, ont identifié 17 caractéristiques d'une communauté d'accueil qui réussit bien à cet égard. Ces caractéristiques sont classées en ordre d'importance, toutes classes d'immigrants confondues :

1. Les opportunités professionnelles : l'existence de diverses opportunités pour tous les membres de la famille, idéalement elles leur permettent de mettre à profit leurs compétences, leur éducation et leurs expériences ;

2. Le capital social de leurs familles, de leurs amis, des personnes partageant leurs origines ethniques et leurs religions : des regroupements d'au moins 10 à 50 familles afin de créer un esprit de communauté ;

3. Des logements abordables et convenables ;

4. Des attitudes positives envers les immigrants, la diversité culturelle et la présence d'autres nouveaux arrivants dans la communauté ;

5. La présence d'organismes offrant des services aux nouveaux arrivants, notamment des formations linguistiques et des services d'orientation et d'aide à l'établissement ;

6. Des efforts conjoints entre les principaux intervenants afin de créer des communautés accueillantes ;

7. Des services municipaux adaptés aux besoins des nouveaux arrivants ;

8. Des opportunités éducatives et de formation pour tous les membres de la familles ;

9. Des soins de santé abordables ;

10. Un système de transport en commun abordable ;

11. La présence de divers organismes religieux ;

12. La possibilité de s'impliquer socialement et culturellement ;

13. La possibilité de participer à la vie politique ;

14. Une relation positive avec la police et le système judiciaire ;

15. Un environnement sécuritaire ;

16. La possibilité de prendre avantage des espaces publics et récréatifs ;

17. Une couverture médiatique positive.

Certaines de ces caractéristiques sont plus importantes que d'autres dépendamment de la classe d'immigration, du pays d'origine et des besoins individuels des familles d'immigrants et de réfugiés. Par exemple, l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle et aux soins de santé est d'une importance particulière pour les réfugiés.

Toutefois, en général, c'est davantage les villes métropolitaines et les villes de taille moyenne qui, grâce à leur taille et à la diversité de leurs populations, répondent aux 17 conditions visant l'attrait et la rétention des nouveaux arrivants dans les communautés d'accueil.

L'absence de certains de ces facteurs peut être compensé par l'existence de certains autres ; toutefois, ceci ne fonctionne pas pour le long terme, et ainsi, il est nécessaire que les différentes parties concernées de la communauté s'impliquent substantiellement, dont :

- les employeurs ;
- les établissements scolaires ;
- les fournisseurs de services basés dans la communauté ;
- les organismes d'établissement ;
- les réseaux de groupes ethniques.

Ces parties prenantes doivent travailler ensemble avec les trois niveaux de gouvernements afin de s'assurer de la réussite de cette entreprise.

Les politiques d'immigration continuent à changer et le nouveau système de pointage du gouvernement fédéral pour l'Entrée express des immigrants du volet économique a certainement eu un impact. 78 % des immigrants qui ont été invités à appliquer pour une résidence permanente durant la première année de la mise en œuvre de l'Entrée express habitaient déjà au Canada et possédaient le statut de Travailleurs étrangers temporaires (TET) ou d'étudiants étrangers (Rapport de fin d'exercice sur Entrée express de IRCC). Ceci est le résultat d'un avantage envers ceux qui possèdent des possibilités d'emploi et les immigrants qui ont été sélectionnés par les provinces, ainsi que ceux qui obtiennent des points supplémentaires pour avoir de l'expérience de travail canadienne. Cette tendance de plus en plus polaire envers l'immigration en deux étapes (qui ressemble étrangement à la proposition mentionnée plus haut par Denis Coderre) a d'importantes répercussions sur les communautés qui désirent recruter et attirer des nouveaux arrivants. Ceci signifie que les communautés devraient se concentrer davantage sur l'accueil d'étudiants étrangers et de travailleurs étrangers temporaires qui se trouvent déjà dans leurs communautés afin que ceux-ci décident de rester au sein de ces communautés. Puisque les résidents temporaires ne sont pas admissibles aux services financés par le gouvernement fédéral, une plus grande responsabilité revient aux autres paliers gouvernementaux et à la société civile afin de voir à ce que ces groupes reçoivent le soutien nécessaire pour s'établir.

En conclusion, si les plus petites communautés possèdent la plupart des 17 caractéristiques d'une communauté d'accueil, comment peuvent-elles concentrer stratégiquement leurs efforts afin d'attirer et de retenir des nouveaux arrivants ? Elles peuvent :

- Travailler conjointement avec tous les niveaux du gouvernement afin de tirer un maximum d'avantages du Programme des candidats des provinces ;
- Travailler conjointement avec les employeurs de leurs régions afin d'identifier comment mieux utiliser les programmes d'immigration afin de répondre aux besoins actuels du marché du travaille local.

Par exemple :

- Les réfugiés peuvent-ils être embauchés afin de comblés les postes actuellement tenu par des travailleurs étrangers temporaires moins qualifiés ? Lors de nos consultations, les représentants de l'industrie de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie et du tourisme ont tous exprimé leur intérêt envers cette idée ;
- Peut-on offrir certains soutiens afin d'aider les travailleurs étrangers temporaires dans leurs transitions vers la résidence permanente ? ;
- Travailler avec les universités et les collèges dans leurs communautés afin d'accueillir et soutenir les étudiants étrangers et les aider dans leur transition vers la résidence permanente ;
- Travailler avec IRCC afin de s'assurer que des groupes de réfugiés assistés par le gouvernement provenant du même pays d'origine s'établissent dans une même communauté (minimum de 10 familles) en leur offrant les services de soutien nécessaires ;
- Recruter et soutenir les parrains privés de réfugiés dans le but que ces individus parrainent des groupes de réfugiés qui vont venir augmenter le nombre de réfugiés de la communauté et créer des économies d'échelle pour les services ;

• Offrir du soutien aux immigrants du volet du regroupement familial et à leurs familles d'accueil afin d'optimiser la réussite de leur intégration.

Rien de tout ce que j'ai dit n'est très compliqué, mais ce n'est pas facile non plus. Nous savons très bien que nous avons besoin de solutions locales ; le défi est de trouver des politiques et des moyens de financement afin de concrétiser la coordination et la collaboration locale lors du recrutement et de la rétention des nouveaux arrivants dans les petites communautés. Nous devons continuer à expérimenter avec les approches collaboratives locales afin de résoudre les vieux et nouveaux problèmes, examiner nos réussites et nos tentatives moins réussies, afin d'apprendre de nos expériences communes en matière d'établissement, d'intégration et de rétention de nouveaux arrivants dans les communautés d'accueil à travers le pays.