Document generated on 10/11/2024 11:26 p.m.

Cahiers de recherche sociologique

L'évaluation des services d'établissement pour les personnes immigrantes et réfugiées : enjeux conceptuels et méthodologiques

Adrienne S. Chambon and Ted Richmond

Number 35, 2001

L'évaluation sociale : un enjeu politique

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1002241ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1002241ar

See table of contents

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)
1923-5771 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Chambon, A. S. & Richmond, T. (2001). L'évaluation des services d'établissement pour les personnes immigrantes et réfugiées : enjeux conceptuels et méthodologiques. *Cahiers de recherche sociologique*, (35), 167–183. https://doi.org/10.7202/1002241ar

Article abstract

Services for newcomers in Canada are currently going through major changes. In this article, we examine a range of stakes and debates that surround the development of evaluation norms and frameworks and their underlying principles in this social service sector. We identify theoretical issues as well as approaches and iniatives taken in the field. We raise the question of the relation between evaluation and social policy in regard to immigration and social services. In conclusion, we suggest a number of possible strategies.

Tous droits réservés © Cahiers de recherche sociologique, 2001

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

L'évaluation des services d'établissement pour les personnes immigrantes et réfugiées : enjeux conceptuels et méthodologiques

Adrienne S. CHAMBON et Ted RICHMOND

Résumé

Le secteur des services pour nouveaux arrivants au Canada est en pleine mutation. Nous examinons les enjeux et débats que soulève la question des normes et des cadres d'évaluation pertinents pour le secteur, et les principes qui les sous-tendent. Nous dégageons des lignes de réflexion théorique et identifions diverses approches et initiatives concrètes sur le terrain. Nous posons la question de la relation entre évaluation et politique sociale dans le domaine de l'immigration et des services. En conclusion, nous suggérons des stratégies envisageables.

Mots clés : évaluation, services d'établissement, immigrants, réfugiés

Abstract

Services for newcomers in Canada are currently going through major changes. In this article, we examine a range of stakes and debates that surround the development of evaluation norms and frameworks and their underlying principles in this social service sector. We identify theoretical issues as well as approaches and iniatives taken in the field. We raise the question of the relation between evaluation and social policy in regard to immigration and social services. In conclusion, we suggest a number of possible strategies.

Key words: evaluation, settlement services, immigrants, refugees

Resumen

Los servicios para nuevos inmigrantes en Canada se encuentran en medio de un proceso de reestructuración. El presente artículo, examina una serie de perspectivas y debates sobre el desarrollo de técnicas y métodos de evaluación en esta area del sector de servicios sociales Los autores identifican los elementos teóricos, estrategias y alternativas de evaluación aplicados a los programas sociales. El artículo tambien analiza la relación entre el proceso de evaluación y las políticas sociales en el area de inmigración y los programas del sector social. En resumen, los autores proponen un número de posibles estrategias de evaluación de los servicios sociales para inmigrantes y refugiados.

Palabras claves : evaluación, servicios de asentamiento, inmigrantes, refugiados

Les services d'établissement pour les personnes immigrantes et réfugiées représentent un secteur d'activités croissant au sein des services sociaux. Ce secteur s'est longtemps situé de façon périphérique, en marge des systèmes de régulation auxquels sont soumis les organismes reconnus de vocation publique. La plupart de ces services sont offerts par des organismes non gouvernementaux (ONG) ayant une visée communautaire, et qui répondent aux besoins de populations vulnérables à l'aide de budgets souvent limités. Auparavant, le gouvernement fédéral avait la responsabilité principale dans le financement des programmes, ce qui assurait une certaine cohérence. Cette situation s'est transformée. Les services d'établissement et d'insertion des nouveaux arrivants se trouvent maintenant, comme les services de protection de l'enfance ou les services de santé, à devoir faire face à un mode de gestion défini sur la base de normes d'activités et d'évaluation visant à assurer l'efficacité et la bonne gestion des services.

Nous présentons une vue d'ensemble d'un secteur qui a peu fait l'objet d'études, et qui est en proie à l'heure actuelle à une profonde mutation. Nous rendrons compte des débats que suscite la question des normes et cadres d'évaluation et des principes qui les sous-tendent. Nous dégagerons des lignes de réflexion et les confronterons à des problématiques issues du terrain, en abordant entre autres les questions suivantes : que signifie l'instauration de mécanismes d'évaluation au sein des activités quotidiennes des services à l'intention des personnes immigrantes et réfugiées ? Quelles sont les variations entre organismes au niveau de leur fonctionnement et de leur optique et quels sont les points de vue à mobiliser ? Comment évaluer la contribution du secteur dans son ensemble à l'insertion des nouveaux arrivants dans la société ? À quelle(s) instance(s) incombe la responsabilité de répondre à leurs besoins ? Nous introduisons un vaste questionnement qui tient compte des diverses perspectives et des différents acteurs qui figurent dans le champ.

Un contexte en mutation

Les services à l'usage des immigrants et des réfugiés se sont développés ces trente dernières années au Canada grâce aux organismes non gouvernementaux. Leur vocation a consisté à offrir aux nouveaux arrivants des programmes d'orientation et d'insertion pendant la phase initiale de leur établissement. Les services dits « ethno-spécifiques », multiculturels ou à visée générale se chargent de répondre aux besoins à plus long terme. Ces

organismes multiformes offrent tantôt des services hautement spécialisés, tantôt des bouquets de services, à l'intention de populations dans certains cas homogènes, dans d'autres d'origines diverses. Bon nombre d'entre eux cherchent à coordonner leurs activités et à développer des positions communes en matière de politiques publiques à l'aide de réseaux et de coalitions tels que l'Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI), l'Affiliation of Multicultural Society and Service Agencies (AMSSA) en Colombie-Britannique ou la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes de Montréal (TCRI).

En 1995, le gouvernement fédéral a entamé un processus de délégation de l'administration et du financement de ces services auprès des gouvernements provinciaux d'une part, encourageant les financements de sources multiples, en particulier issus du secteur privé afin de compenser les réductions budgétaires qui furent associées aux mesures de décentralisation. Des consultations régionales ont eu lieu à partir de 1996 en vue de mettre en place ce nouveau système de « renouvellement de l'établissement », et d'élaborer, le cas échéant, des principes d'orientation que partageraient les organismes prestataires de services. Ce système fut institué de province à province à partir de l'année suivante, bien que dès 1991, le gouvernement du Québec avait obtenu la responsabilité des services à l'intention des immigrants et réfugiés.

Enjeux théoriques et sociaux

Concepts, visées et points de vue

L'institutionnalisation de mesures dans ce domaine engage des enjeux théoriques qui ont des répercussions sur les mécanismes d'évaluation. Différents présupposés concernant le processus d'orientation et d'insertion des nouveaux arrivants se traduisent par des questionnements différents et des variations, voire des divergences, quant aux méthodes à suivre. Pour Gina Stoiciu[1], la notion d'intégration sociale est largement conceptuelle : « toute compréhension du processus d'intégration est un construit théorique au sein d'un cadre de référence. Selon le projet, chaque chercheur procède à un choix implicite ou explicite parmi les constructions théoriques possibles ». Germaine Neuwirth ajoute :

1. G. Stoiciu, « L'intégration, un construit théorique », dans K. Fall *et al.* (dir.), *Les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques,* Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. 15-30.

> Les concepts qui sous-tendent la recherche sur les populations immigrées ou l'évaluation des services à leur intention sont complexes et abstraits. Il est important de partir de définitions claires avant de sélectionner les indicateurs pertinents. Ce sont ces définitions qui viendront justifier le type d'indicateurs que nous choisirons[2].

Nombreux sont ceux qui voient dans le processus d'établissement un phénomène complexe qui ne peut se réduire à une formule simplifiée. Pour Neuwirth, l'intégration est un processus lent qui s'étend sur des années et dont la dimension temporelle doit être prise en compte. Il s'agit d'un concept multidimensionnel qui inclut les domaines de l'économie, du social et du culturel. Ces sphères et leurs relations doivent être comprises dans un cadre conceptuel, car chaque dimension affecte les deux autres. Stoiciu qualifie l'intégration de « phénomène social total » comprenant des aspects individuels et collectifs, qui requiert par conséquent une approche multidisciplinaire.

Le champ des services à l'usage des nouveaux arrivants est loin d'être uniforme. Il abrite des orientations diverses nécessitant chacune ses critères propres d'évaluation. Randy Lippert[3] oppose la logique individualisante de l'assistanat qui reporte la responsabilité sur les nouveaux arrivants (orientation suivie par un grand nombre d'organismes) à une protection plus collective de type pastoral propre aux organismes à base religieuse.

Neuwirth pose une distinction fondamentale entre différents types d'activités évaluatives en fonction de leur visée et de leur ancrage. Elle oppose ainsi les évaluations de programmes à une stratégie d'évaluation globale de l'insertion des nouveaux arrivants dans le cadre de la société considérée dans son ensemble. Ces deux types d'évaluation sont toutes deux justifiées, mais de façon différente. Chacune est importante, mais insuffisante à elle seule :

> La [deuxième] difficulté concerne le cadre de référence à partir duquel le processus d'intégration se voit évalué. Est-il mesuré à partir (et en fonction) des organismes d'établissement existants, ou bien dans la perspective de la société canadienne dans son ensemble ? On doit distinguer ces deux niveaux, chacun nécessitant des indicateurs différents. Les indicateurs développés par et pour les organismes auront pour fonction d'évaluer la contribution des

---

2. G. Neuwirth, « Indicators of integration », communication, Atelier CERIS (Joint Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement, Toronto) sur les indicateurs d'établissement des populations immigrantes, Toronto, printemps 1998.
3. R. Lippert, « Rationalities and refugee resettlement », *Economy and Society*, vol. 27, nº 4, 1998, p. 380-406.

programmes dans la phase initiale d'ajustement des nouveaux arrivants, et peuvent être conçus pour mesurer le succès de ces programmes dans la courte durée. Il conviendra également d'évaluer sur le long terme si ces programmes influent de façon durable sur l'intégration des nouveaux arrivants[4].

D'un point de vue méthodologique, Jeffrey Reitz[5] conclut son compte rendu des publications sur l'accessibilité des services sociaux, leur utilisation et leur pertinence pour des populations minoritaires, dites « ethno-raciales », en suggérant que seules des études de population (et non de programmes existants) sont à même de répondre aux questions de l'accessibilité des services, et de la nature des services manquants.

Par ailleurs, la perception des besoins et l'estimation de l'efficacité des interventions dépendent du point de vue adopté. Les points de vue divergent entre les membres des communautés, les bénéficiaires des services, les prestataires, les administrateurs et les bailleurs de fonds. Comme le souligne Stoiciu : « Les enjeux de l'intégration seront perçus différemment selon que l'on prête un regard d'Intégrateur ou d'intégré[6]. » Cette position vient corroborer les théories d'évaluation qui se fondent sur la diversité des points de vue, et insistent pour inclure le perspective des usagers[7].

Ricardo Zúñiga conceptualise l'évaluation comme un champ d'action dans lequel s'affrontent différents enjeux sociaux à un moment donné. L'évaluation peut révéler aux différents acteurs concernés un éventail d'options critiques qu'une société affonte. Toute orientation implique que soit conceptualisé un système de relations sociales entre prestataires et bénéficiaires, précisant les responsabilités de chaque partie afin d'obtenir un mécanisme d'évaluation qui soit cohérent et imputable. Il s'agit alors de mettre en place un échange de points de vue et d'entamer une négociation entre les différents acteurs sociaux. Cette position amène Zúñiga à différencier une évaluation en termes purement économiques de rende-

4. G. Neuwirth, *op. cit.*
5. J. G. Reitz, « A review of the literature on aspects of ethno-racial access, utilization and delivery of social services », rapport, Multicultural Coalition for Access to Family Services, Toronto, et Ontario Ministry of Community and Social Services, 1995.
6. G. Stoiciu, *op. cit.*
7. R. Doyle, « Breaking the solitudes to improve services for ethnic groups : Action research strategies », dans J. Fook (dir.), *The Reflective Researcher : Social Workers' Theories of Practice research*, St Leonards, Allen & Unwin, p. 55-69 ; D. M. Fetterman, S. J. Kaftarian, et A. Wandersman (dir.), *Empowerment Evaluation : Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, Thousands Oaks, Sage, 1996 ; J. L. Ristock et J. Pennell, *Community research as empowerment : Feminist Links, Postmodern Interruptions*, Toronto, Oxford University Press, 1996.

ment, efficacité, coûts et bénéfices, d'une évaluation qui participe à l'élaboration des priorités de société. Il affirme :

> L'évaluation comme champ d'étude se doit d'être plus qu'une expression de la gestion rationnelle du social, d'une rationalité instrumentale, technique, centrée sur la résolution de problèmes. Elle se doit d'être un apport à la définition des problèmes, à la remise en question des finalités et des valeurs qui peuvent avoir revêtu un caractère officiel et qui peuvent avoir acquis l'apparence de vérités indiscutables, absolues, « objectives » et « scientifiques ». L'évaluation se doit d'être une contribution au sens de l'action et au sens du social qu'elle veut développer[8].

En conclusion, les définitions, présupposés et perspectives, visées et objectifs sont autant de facteurs qui contribuent à façonner la recherche évaluative dans le secteur des services à l'usage des nouveaux arrivants. Il est nécessaire d'expliciter les rationalités de société et les politiques d'action sociale qui justifient la mise en place de ces interventions, et les points de vue des divers acteurs sociaux concernés.

Insertion des nouveaux arrivants et orientation communautaire des organismes

La plupart des services à l'usage des nouveaux arrivants sont offerts par des organismes communautaires, et cette perspective occupe une place centrale dans leur orientation. Cela est une spécificité même du secteur. Bill Lee[9] a identifié dans les interventions de type communautaire des aspects clés qui doivent faire partie d'études évaluatives dans le but de renforcer les dynamiques communautaires. Il propose une approche holistique qui inclut parmi les indicateurs d'évaluation la contribution à la cohésion communautaire, des estimations de la participation des membres et du développement de leurs connaissances, en plus de l'acquisition de bénéfices concrets et de l'évolution de l'organisme lui-même.

Pour James Frideres[10], la participation sociale des immigrants aux organismes communautaires est un indicateur de leur insertion. L'appartenance sociale des nouveaux arrivants se concrétise à travers leur parti-

---

8. R. Zúñiga, *L'évaluation dans l'action*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1994, p. 38-39.
9. W. Lee, *Pragmatics of Community Organization*, 3e éd., Mississauga, Commonact Press, 1999.
10. J. S. Frideres, « La participation du citoyen à la vie civique, sa conscience et sa connaissance de ses droits et devoirs et sa capacité de les exercer », dans *Immigrants et participation civique : politique contemporaine et sujets de recherches*, Actes, 2e Colloque national Métropolis, Montréal, Patrimoine Canadien Multiculturalisme, 1998, p. 37-67.

cipation à la vie civile, dans leurs activités quotidiennes, les secteurs de l'emploi et de l'habitat, les activités de loisirs et la vie associative. Cette position rejoint un certain nombre d'études qui montrent l'importance des réseaux de soutien, formels et informels, dans la structuration du tissu social auprès des nouveaux arrivants[11]. Dans cette optique, les membres de La Table des Regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles du Québec expriment l'inquiétude que disparaisse l'orientation communautaire, globale et participative des organismes du fait de la mise en place de mécanismes de planification et d'évaluation. Ils insistent sur la spécificité du mouvement communautaire :

> Les organismes communautaires [ont] le désir de faire advenir une société plus juste, plus démocratique [...]. Ils considèrent les problèmes spécifiques à l'intérieur d'une approche globale où l'on tient compte de toute la personne. [...] Ils cherchent à éviter la fragmentation et la spécialisation des interventions [et parallèlement] à éviter la normalisation des pratiques des organisations communautaires[12].

La table de concertation accorde une grande importance au fait d'inviter les participants à contribuer à l'élaboration d'indicateurs d'évaluation les concernant. En bref, les organismes communautaires s'inquiètent de ce que les mécanismes d'évaluation soient trop technocratiques et restrictifs et ne tiennent pas compte de l'étendue du champ de leurs activités. Ils veulent s'assurer que la nature du mandat de leurs organisations soit répercutée à travers les mécanismes et approches évaluatives.

Modèles et mesures

Un certain nombre de questions se posent concernant les moyens à mettre en œuvre pour mener des études évaluatives et instaurer des modes de documentation et de suivi auprès des programmes d'établissement des nouveaux arrivants. Lawrence Martin[13] mentionne la prolifération de

11. J. Katuszewski et R. Ogien, *Réseaux d'immigrés : Ethnographie de nulle part*, Paris, Éditions Ouvrières, 1981 ; A. Mvilongo-Tsala, « Modes culturels de gestion des problèmes sociaux chez les Africains de l'Ouest et du Centre : le cas du Cameroun », *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 10, n° 2, 1997, p. 185-193 ; D. Rose, D. P. Carrasco et J. Charboneau, « The role of "weak ties" in the settlement experiences of immigrant women with young children : The case of Central Americans in Montréal », *Working Paper Series*, CERIS, Joint Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement, 1998.
12. *L'Évaluation des organismes communautaires et bénévoles*, rapport soumis au Comité ministériel sur l'évaluation, Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services Sociaux, septembre 1997, p. 15.
13. L. Martin, « The rush to measure performance », *Journal of Sociology & Social Welfare*, vol. XXV, n° 3, 1998, p. 63-74.

modèles d'évaluation récemment élaborés aux États-Unis, tant par les instances gouvernementales que par le secteur privé (en premier lieu par United Way of America[14]). Les services sociaux sont aujourd'hui contraints de documenter leurs pratiques et de rendre des comptes à partir de systèmes de gestion et de responsabilisation. Ce faisant, ils se trouvent tiraillés entre plusieurs modèles développés en parallèle par les divers organismes qui les financent. Selon Martin, ces méthodes d'évaluation n'ont pas été conçues au départ à l'intention des services sociaux et ne leur sont pas spécifiquement adaptées. Il insiste sur la triple dimension des mesures — indicateurs de rendement, mesures de résultats liés aux objectifs, et indicateurs de « qualité » liés à la satisfaction des usagers, chaque bailleur de fonds accordant une priorité différente à chacune d'entre elles. Cette discussion a l'avantage de mettre en valeur diverses options.

Une préoccupation centrale concerne en effet la nécessité d'adopter une approche standardisée, conforme, d'harmonisation du champ à l'aide de méthodes communes, ou au contraire, d'adopter une approche ancrée dans les activités spécifiques des programmes afin d'en assurer la pertinence. À ce principe s'ajoute la question de la hiérarchisation des programmes qui est une des conséquences des activités d'évaluation, distinguant services « prioritaires » des services « secondaires ». Il est souhaitable de rendre explicites les critères et logiques selon lesquels ces choix sont faits, et d'identifier les acteurs concernés. Ainsi, les services d'emploi peuvent être privilégiés au bénéfice d'autres programmes de soutien. Des études portant sur des initiatives communautaires montrent bien la part significative des activités de soutien qui sont indétectables par des mesures standard mais sans lesquelles les interventions plus visibles d'ordre matériel ne peuvent aboutir[15].

Enfin, en ce qui concerne les populations immigrantes et réfugiées, doit-on considérer les populations en bloc et avoir recours à des mesures uniformes, ou doit-on tenir compte des spécificités de chaque groupe ? Un aspect de cette question relève de la dimension culturelle et de l'ajustement des services à leurs bénéficiaires, un point sur lequel Ricardo Millett de la Fondation Kellog a récemment fortement insisté[16]. Son argument se

---

14. United Way of America, « Measuring program outcomes : A practical approach », Alexandria (VA), 1996, site Web : http://www.unitedway.org
15. E. Schragge, K. Church, J. Fontan et E. Lachance, « Alternative/training businesses : new practice, new directions », rapport, Human Resources Development Canada, Social Development Partnership Program, 1999.
16. R. Millet, « The challenge of multiculturalism and diversity for program evaluation », communication en pleinière, Congrès annuel de la Société d'évaluation canadienne, 1999.

résume à attribuer l'efficacité des interventions non pas à leur conformité avec des standards, mais bien davantage à leur adéquation contextuelle. Par ailleurs, les nouveaux arrivants se différencient par le statut légal qui leur est accordé en fonction des politiques d'immigration, classification qui a pour conséquence un accès différentiel aux ressources de la société d'accueil. Nous reviendrons sur ce point plus tard.

On retrouve ici le clivage esquissé préalablement entre des mécanismes d'évaluation établis à partir des besoins des populations, et des évaluations menées sur la base de programmes, voire ciblées à partir des financements des services. Les considérations éthiques liées à ces pratiques de gestion et d'évaluation reposent entre autres sur la question de l'équité dans la distribution des ressources, ainsi que sur les risques encourus par la gestion des données humaines à travers des systèmes d'information homologués, voire centralisés.

Les services d'établissement pour les nouveaux arrivants et le défi de l'évaluation

Les transformations dans le financement du secteur ont eu des répercussions importantes sur l'évaluation des programmes. Au Canada, les restrictions budgétaires et la régionalisation des services ont entraîné la fragmentation des programmes, ce qui a alourdi considérablement les tâches d'évaluation. Une enquête menée par Ted Richmond, auprès des services d'établissement pour nouveaux arrivants à Toronto et dans les localités de taille plus restreinte, indiquait une réduction budgétaire d'en moyenne 30 % en Ontario pour la période entre 1993 et 1996[17]. Un climat d'insécurité régnait dans ces organismes. Cette situation mettait en cause la viabilité des services et le principe même de développement communautaire.

Dans le système actuel, les programmes pour nouveaux arrivants reposent sur des contrats à court terme, renouvelables en fonction de justifications apportées auprès des sources de financement, publiques et privées. Celles-ci doivent être multiples afin d'assurer un niveau de fonctionnement adéquat. Certains organismes obtiennent ainsi le renouvellement de leurs contrats et peuvent maintenir une continuité dans leurs services auprès de leur clientèle. D'autres sont forcés d'interrompre des programmes souvent spécialisés. Les organisations les plus fragiles sont amenées à fermer leurs portes. Ces conditions aboutissent à dresser des

17. T. Richmond, « Effects of cutbacks on immigrant service agencies : Results of an action research project », département de la Santé publique, gouvernement municipal de Toronto, 1996.

obstacles considérables sur la voie d'une planification cohérente des programmes à moyen terme (sans parler du long terme).

M. S. Mwarigha, du Social Planning Council de Toronto, confirmant cette évolution, souligne l'amplification de la culture de marché dans les appels d'offres de financement des programmes, dans le climat de compétition qui s'installe entre les organismes, dans le développement du secteur privé et dans la prédominance accordée à une logique de rentabilité des coûts sur la base d'unités de services à l'intérieur de cadres à durée limitée[18].

Tim Owen, directeur associé de COSTI, l'une des plus importantes ONG à travailler dans les services d'établissement, lors d'une communication faite au Troisième colloque national Métropolis en janvier 1999, reprenait les thèmes critiques de décentralisation, de privatisation et de gestion par responsabilisation. Selon lui, il est relativement aisé de mesurer les résultats en matière de services de l'emploi ou de l'apprentissage des langues, mais ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit d'évaluer l'efficacité des programmes de conseils en matière d'établissement :

> Les mécanismes d'imputabilité pour la gestion des fonds varient énormément dans notre secteur, d'un bailleur de fonds à l'autre. Ils privilégient une gestion serrée des budgets aux résultats obtenus dans les programmes. [...] Dans tous les cas, il est plus facile de compter des dollars que de mesurer des programmes ; on passe beaucoup de temps à compter des dollars [...]. L'exigence accrue de rapports budgétaires détaillés crée de sérieux problèmes pour les petites organisations qui n'ont pas assez de personnel pour répondre aux attentes d'une comptabilité sophistiquée [...] Les divers procès-verbaux représentent une charge administrative très lourde pour des organismes communautaires [...] La difficulté consiste à mettre en place et à maintenir un système d'information sur la clientèle qui puisse enregistrer et établir des rapports à partir d'informations les plus diverses pour répondre à tous nos bailleurs de fonds et aux groupes communautaires concernés[19].

Owen constate que ces nouvelles exigences tendent à modifier l'orientation des programmes et affectent la vocation même des services :

> [...] quand ces programmes ont des objectifs qui renvoient davantage aux finalités du gouvernement qu'à celles du secteur communautaire, cela peut briser la capacité des organismes à préserver leur spécificité en tant qu'organisme non gouvernemental [...]. Le positionnement de ces organismes a

---

18. M. S. Mwarigha, « The funding and delivery of immigrant services in the context of cutbacks, devolution and amalgamation », *Who's Listening*, 1997, p. 90-96.
19. T. Owen, « The View from Toronto : Settlement services in the late 1990's », Colloque Métropolis, Vancouver 1999, p. 5 (voir site Web de CERIS : http://ceris.metropolis.net).

commencé à se modifier jusqu'à ressembler à des organismes prestataires de services sous contrats auprès du gouvernement, plutôt qu'à des organisations redevables en premier lieu à la communauté qu'elles représentent[20].

Cette situation est semblable à Vancouver comme en rend compte Gillian Creese qui soulève la question de la vocation de changement social des services communautaires :

> Les organisations communautaires qui cherchent surtout à promouvoir la justice sociale sont de plus en plus déligitimées par le gouvernement fédéral qui les considère comme des « groupes d'intérêt » ayant des droits restreints d'accès à la bourse publique, et cependant elles sont de plus en plus en demande dans la construction de coalitions[21].

Une question encore plus fondamentale se pose à travers ces changements. Janet Dench du Conseil canadien pour les Réfugiés (CCR), l'organisme non gouvernemental parapluie du secteur travaillant à l'échelle pancanadienne, souligne à quel point la décentralisation et la fragmentation du financement des services creusent un écart accru entre une politique d'immigration qui va de pair avec un système de soutien à l'installation des nouveaux arrivants et les services qui en assurent les programmes : « Tant que les services d'établissement étaient gérés par le gouvernement fédéral, un lien institutionnel se maintenait entre une branche du gouvernement qui décide et applique la politique d'immigration et les organismes qui aident les immigrants à s'établir[22]. » Il n'existe plus alors de courroie institutionnelle ou de cadre de référence pour sauvegarder une vision d'ensemble du processus d'intégration. On peut dès lors parler d'une déresponsabilisation du gouvernement à l'égard des nouveaux arrivants et d'un vide en matière de politique publique (vide dénoncé également par Creese). Ce sont donc les financements qui définissent sur le terrain et de façon *ad hoc* une politique d'intégration. Pour se prémunir contre un tel état de fait, le CCR recommande la mise en place d'un mécanisme de concertation qui puisse relier les instances de décision concernant les politiques d'immigration aux organismes prestataires de services.

Les commanditaires, le gouvernement en premier lieu, sont partagés dans leurs recommandations. Dans un souci de responsabilité publique et

---

20. *Ibid.*, p. 6-7.
21. G. Creese, « Government restructuring and immigrant/refugee settlement work : Bringing advocacy back in », document, Recherche sur l'immigration et l'intégration dans les métropoles (RIIM), Vancouver, p. 1.
22. J. Dench, « Immigration legislative review », communication, Stakeholders' Forum on Immigration and Refugee Issues in Metro Toronto, municipalité de Toronto, 29-30 septembre 1997, dans *Who's Listening*, p. 97-101.

de transparence dans la gestion, plusieurs départements du gouvernement fédéral ont élaboré des cadres d'évaluation avec mesures de rendements qui pourraient avoir une grande influence sur le secteur. Ces modèles encadrent déjà les programmes en matière d'emploi et de santé à l'usage des immigrants et des réfugiés. Ainsi le Guide d'élaboration des cadres d'évaluation et de responsabilisation issu du Secrétariat du Conseil au Trésor repose sur un modèle logique axé sur les résultats, tel que le présente Steven Montague, avec gestion du rendement et succession des points de décision (on évalue les ressources mises en jeu, ou "extants", les résultats intermédiaires à court terme et les résultats finals)[23]. Ce cadre connaît de nombreuses variations.

Des voix plus modérées montrent les limites empiriques de ces approches, et mettent en garde contre l'illusion qui consiste à chercher à planifier, à mesurer et à prédire les effets de chaque activité. Ainsi John Mayne, du Bureau du vérificateur général du Canada, met en question les présupposés dans l'attribution causale des responsabilités qui associe les résultats recherchés à des programme précis :

> Nous sommes incapables de déterminer de façon définitive la contribution d'un programme gouvernemental à des résultats spécifiques, et cela même en nous fiant à une étude évaluative rigoureuse [...]. Il serait préférable de parler d'une diminution de l'incertitude [...] et utile de concevoir le système de mesures, moins en termes de précision et davantage en termes d'amélioration de nos connaissances [...]. Nous devrions inclure dans les évaluations du secteur public des mesures plus souples et qualitatives[24].

Les positions de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) ont évolué au fil du temps. Une tentative faite il y a quelques d'années d'instaurer une approche prescriptive à un système de gestion de l'information en matière d'établissement (le SMIS) a échoué, après avoir coûté des millions de dollars aux contribuables. Cet échec s'explique par l'approche naïve qui fut prise pour solliciter les fichiers administratifs de chaque organisme. Les ONG ont refusé d'appliquer les consignes au nom du principe de confidentialité. Dans un revirement, CIC a récemment mis sur pied un mécanisme consultatif pour élaborer des cadres d'évaluation qui incluent les ONG[25].

---

23. Secrétariat du Conseil du Trésor, *Guide d'élaboration des cadres d'évaluation et de responsabilisation*, mai 2000 ; S. Montague, « Focusing on inputs, outputs and outcomes : Are international approaches to performance management really so different ? », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 15, n° 1, p. 139-148.
24. J. Mayne, « Addressing attribution through contribution analysis : using performance measures sensibly », rapport, Bureau du vérificateur général du Canada, 1999, p. 5.
25. Bulletins d'OCASI.

Le secteur privé a lui aussi pris diverses positions. Un rapport commandité par la Canada West Foundation posait la question de savoir si les organismes non gouvernementaux sous contrat auprès du gouvernement pouvaient préserver leur autonomie :

> Qu'elles le veuillent ou non, les instances gouvernementales qui ont pour objectif légitime la responsabilité publique et la rentabilité restreignent souvent la liberté d'action nécessaire aux ONG pour répondre avec souplesse aux besoins des communautés locales[26].

Altruvest Charitable Services, qui soutient les organismes caritatifs, a récemment commandé une étude afin d'évaluer les progrès réalisés dans le secteur non gouvernemental, et d'identifier les approches les plus utiles sur les plans humain et technique[27]. Leurs recommandations vont dans le sens d'un soutien à l'infrastructure des ONG et aux collaborations entre organismes ; en faveur de l'adoption de normes relatives, d'objectifs comparés et d'analyse de tendances, ainsi qu'une pluralité de méthodes à l'encontre d'un système unique préétabli. L'évaluation est traitée de mécanisme subjectif devant simplement traduire les discours en langage plus rationnel. Tout en soutenant les modèles dits logiques, les auteurs insistent sur la nécessaire collaboration entre évaluateurs et évalués, depuis le développement de critères d'appréciation jusqu'à l'interprétation des résultats ; l'évaluation doit s'intégrer par ailleurs à un mécanisme plus vaste de planification qui tient compte des facteurs de l'environnement.

Des initiatives sont en cours sur le terrain. En Ontario, COSTI est en train de développer un système qui intègre, dans certains programmes, le suivi informatisé des services avec des données qualitatives sur l'expérience des usagers. L'étude évaluative du programme d'accueil du Centre canadien pour les Victimes de la Torture à Toronto démontre la pertinence d'une approche holistique qui intègre des mesures à différents niveaux (intersubjectif, organisationnel et communautaire)[28]. Le Kitchener Waterloo Multicultural Centre (KWMC) a mené un projet pilote centré sur les perceptions de la clientèle à partir d'une technique d'échantillonnage qui en a réduit le coût administratif.

---

26. Canada West Foundation, « Strings attached : non-profits and their relations with government », 1999, site Web : www.cwf.ca.
27. V. Murray et K. Balfour, « Evaluating performance improvement in the non-profit sector : challenges and opportunities », Altruvest Charitable Services, 1999.
28. A. S. Chambon, S. McGrath, B. Shapiro, M. Abai, S. Dudziak et T. Dremetsikas, « From interpersonal links to webs of relations : Creating Befriending relationships with survivors of torture and of war », *The Journal of Social Work Research and Evaluation*, sous presse.

En Colombie-Britannique, en réponse à la politique de « renouvellement de l'établissement », l'Association of Multicultural and Social Service Agencies (AMSSA) a collaboré avec le gouvernement provincial pour développer un système détaillé d'évaluation qui repose sur celui de United Way (modèle de gestion logique) avec suivi informatisé de la gestion des programmes[29]. Le système est actuellement à l'essai auprès de dix organismes au niveau provincial et devrait se conclure au printemps 2001. Un comité de consultation communautaire accompagne le projet. Il comprend du personnel du gouvernement, des représentants des organismes pilotes, de AMSSA et du syndicat, Integration Workers Association.

En Alberta, le Centre Mennonite de Calgary[30] a développé un système d'évaluation participatif du type « empowerment evaluation » qui repose sur des indicateurs de construction du lien social et du développement communautaire pour évaluer les programmes d'insertion pour les nouveaux arrivants.

Unité ou diversité des populations concernées

La question de l'uniformisation ou la diversité des cadres d'évaluation devient particulièrement pertinente lorsqu'on se penche sur la situation de populations spécifiques. L'adéquation des mesures d'évaluation et l'efficacité des programmes sont en effet liées en amont à la pertinence des réponses apportées. Les conditions d'émigration et d'accueil des immigrants et des réfugiés sont différentes. Les populations réfugiées cumulent des conditions d'émigration très lourdes avec des conditions d'accueil qui souvent les fragilisent, ce qui multiplie les obstacles à leur intégration. Cette situation est documentée en ce qui concerne les effets des séparations familiales sur la santé mentale de personnes réfugiées[31].

Parmi eux un sous-groupe. Celui des demandeurs d'asile, en situation particulièrement précaire puisqu'ils ne peuvent bénéficier pleinement des programmes d'établissement avant d'obtenir leur statut de résident permanent. Auparavant, ils n'ont accès qu'à une aide minimale :

---

29. Gouvernement de la province de la Colombie-Britannique, « The settlement services outcome measurements framework », rapport, voir : http://www.mrmi.gov.bc.ca/publications/ssomf.pdf.
30. Calgary Mennonite Centre, « Toward a meaningful citizenship for new Canadians : creating outcome measures », novembre 1999.
31. S. Moreau, C. Rousseau et A. Mekki-Berrada, « Politiques d'immigration et santé mentale des réfugiés : profil et impact des séparations familiales », *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 11, n° 1, 1999, p. 177-196.

> La période pendant laquelle les demandeurs d'asile ont le plus besoin de services est précisément celle pendant laquelle ils n'y ont pas droit. La période cruciale où s'amorce leur adaptation à la société d'accueil et au cours de laquelle se construit leur perception de cette dernière est précisément celle où cette société leur nie le droit à être soutenus. La période pendant laquelle ils sont le plus déstabilisés, où leur niveau de risques en termes de santé mentale et physique est le plus élevé[32].

Les intervenants se trouvent alors confrontés à la nécessité de répondre à des situations de très grand besoin sans en avoir les moyens. Quand ils y répondent néanmoins, leurs gestes ne peuvent pas être comptabilisés à travers un mécanisme d'évaluation formaliste. Ce travail et ces ressources mises en jeu sont de fait rendus invisibles. Il serait bon de tenir compte de cette réalité. Les besoins de groupes tels que ceux des femmes et des enfants sont également documentés, par exemple dans le travail de Merlinda Freire, et corroborées par des réflexions de groupe[33]. Ici encore il serait utile d'ajuster les outils d'évaluation aux besoins spécifiques, et aux types de réponses qui leur sont — ou non — apportées.

Discussion et conclusion

Pour conclure, nous voudrions souligner quelques aspects de cette discussion. En premier lieu, la spécificité du secteur, avec, d'une part, les besoins divers des populations de nouveaux arrivants, compte tenu des formes de vulnérabilité qu'elles présentent, et des conditions d'établissement auxquelles elles font face. D'autre part, l'importance de la dimension communautaire dans les activités programmatiques et leurs conséquences pour l'insertion des nouveaux arrivants. Ces aspects auraient besoin d'être retenus et incorporés dans les cadres et outils d'évaluation. Il y a visiblement plusieurs tendances dans les approches méthodologiques envisagées. Certaines privilégient une rigueur uniformisante dans le sens d'une unification du secteur, d'autres des approches plus souples qui tiennent compte de la diversité.

---

32. J. Bertot, et A. Mekki-Berrada, « Des services aux demandeurs d'asile : Pourquoi ? Ce qu'en disent les intervenants d'organismes communautaires du grand Montréal », Table de Concertation des Organismes de Montréal au service des réfugiés, rapport de recherche, septembre 1999, p. 91.
33. M. Freire, « The Latin-American exile experience from a gender perspective : A psychodynamic assessment », *Refuge*, vol. 14, n° 8, 1995, p. 20-25 ; Condition féminine Canada, « Immigration et intégration tenant compte des rapports sociaux entre les sexes », Actes de l'atelier sur la recherche en matière de politiques 1987-1996, premier Colloque national Métropolis sur l'immigration, mars 1998.

Deuxièmement, il serait utile de mettre en valeur les différentes approches de l'évaluation et leur complémentarité. Ainsi il serait bénéfique de mettre sur pied des études (i) au niveau du secteur dans son ensemble, (ii) au niveau des populations, (iii) au niveau des programmes et des usagers. Cette orientation se justifie d'un point de vue scientifique autant que pragmatique. Ces approches seraient complémentaires, et on obtiendrait une compréhension plus réaliste et plus riche du domaine. Un avantage supplémentaire est que l'on éviterait l'amalgame dans l'attribution des causes (ou responsabilités) aux progrès, succès ou échecs de l'insertion des nouveaux arrivants. Les programmes ne peuvent être responsables que de leurs propres actions. Le processus d'établissement et d'intégration est autrement plus vaste.

Troisièmement, il semble nécessaire de distinguer les mécanismes évaluatifs élaborés dans une perspective de recherche, avec ceux qui ont pout but d'assurer une bonne gestion administrative des dossiers. Ces fonctions ne sont pas de même nature. Ainsi objectifs et indicateurs doivent être distingués pour éviter une confusion à ce sujet. Chercher à établir un système unique aurait pour effet de brider les objectifs et questions de la recherche, et ne donnerait pas pour autant des outils utiles à la gestion. La gestion par unité n'a pas non plus à correspondre à une logique d'échantillonnage scientifique. Des obstacles autres que conceptuels et méthodologiques viennent se greffer là-dessus : la faisabilité d'un suivi qui devient très lourd administrativement et nécessite des ressources importantes, que les organismes prestataires de services n'ont pas à leur disponibilité. Sans parler de la question épineuse de l'utilisation éthique de l'information individuelle et de sa circulation.

Quatrièmement, il serait bénéfique de développer la concertation et d'incorporer dans les approches évaluatives les points de vue des différents intéressés (membres des communautés, usagers, prestataires de services, administrateurs et bailleurs de fonds, et tout autre acteur) tant à des fins de pertinence et qu'au nom du développement des processus participatifs.

Cinquièmement, le principe de concertation serait important entre les organismes, les instances gouvernementales et non gouvernementales qui agissent au niveau des programmes et des poliques ainsi que des membres des communautés, afin de prolonger les activités de réseaux et d'alliances déjà entrepris, et permettre l'approfondissement d'un dialogue sur les enjeux de société tels qu'ils se traduisent à travers les programmes et les politiques. L'évaluation pourrait ainsi s'insérer dans un processus plus large.

Différentes formes de collaboration peuvent répondent à deux types de résistance : (1) l'écart existant entre la recherche évaluative et les politiques ou programmes, (2) le vide existant sur le plan des politiques sociales dans le secteur. Dans le premier cas, il y a un certain scepticisme quant à la possibilité de relier la contribution de la recherche aux politiques qui concernent le secteur et aux retombées programmatiques. Anthony Richmond[34] a soulevé cette question du point de vue des chercheurs universitaires, et Stephan Reichhold[35] de la Table de concertation pour les personnes réfugiées et immigrantes de Montréal (TCRI) l'a exprimée du point de vue des organismes communautaires. Deuxièmement, ce vide peut être l'occasion de faire émerger des choix d'orientation du secteur.

Adrienne S. CHAMBON,
Université de Toronto,
Faculté de service social

Ted RICHMOND,
Centre d'excellence conjoint
pour la recherche en immigration
et en intégration - CERIS, Toronto

34. A. H. Richmond, « Immigration policy and research in Canada : pure or applied ? », *Working Paper Series*, CERIS, Toronto, 1998.
35. S. Reichhold (TCRI), Communication plénière, Quatrième conférence nationale de Métropolis, Toronto, 23 mars 2000.