

Les salles d'urgence de l'immigration

Les bureaux et les adjoints de
circonscription comme première
ligne de l'immigration au Canada

Danièle Bélanger
Laurence Simard-Gagnon
Adèle Garnier

Avec la collaboration de
Gabriel Bergevin-Estable



Les salles d’urgence de l’immigration

Les bureaux et les adjoints de circonscription comme première ligne de l’immigration au Canada

Conception, analyse et rédaction

Danièle Bélanger, Laurence Simard-Gagnon, Adèle Garnier
Avec la collaboration de Gabriel Bergevin-Estable

Coordination de la collecte des données et de l’élaboration du rapport

Mireille Lajoie

Infographie et mise en page

Juan Sebastian Perdomo [www.perdomo.ca]

Révision linguistique

Yvette Gagnon

Le projet a été financé par une subvention du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (subvention de développement Savoir, numéro 430-2020-00752).

Il a été approuvé par le Comité d’éthique de la recherche de l’Université Laval (numéro d’approbation : 220-348/04-12-2020).

Dans le présent rapport, le masculin est employé comme genre neutre, dans le seul but d’alléger le texte.

Ce rapport de recherche est publié par la Chaire de recherche du Canada sur les dynamiques migratoires mondiales de l’Université Laval.

Avril 2023

ISBN : 978-2-925526-06-3

Remerciements

Nous remercions chaleureusement Mireille Lajoie, Eléonore Thibeault et Mickaela Biron pour leur assistance tout au long du projet. Nous remercions également Benoit Lalonde pour ses conseils aux étapes de la conception du questionnaire et du traitement des données quantitatives. Gabriel Bergevin Estable, qui a agi en tant que conseiller principal depuis la conception du projet, et Claudine Boucher, qui nous a prodigué de judicieux conseils au fil de la recherche, ont joué un rôle essentiel. Enfin, nous remercions particulièrement chacune des adjointes et chacun des adjoints des bureaux de circonscription du Canada, qui nous ont généreusement fait part de leurs expériences et de la façon dont ils voient leur travail en matière d’immigration, en remplissant un questionnaire et en nous accordant un entretien, ainsi que les députés qui ont autorisé la participation d’un membre de leur équipe à notre recherche. Ce projet n’aurait pas pu être mené à bien sans la précieuse collaboration de toutes ces personnes.



Table des matières

06
Faits saillants

08
Introduction

12
Méthodologie

14
Les bureaux de circonscription :
un carrefour des services en im-
migration

22
Les adjoints :
des intermédiaires attentifs,
experts, réseautés et engagés

30
Les adjoints :
parcours professionnels et be-
soins en matière de formation

34
La COVID-19 :
réorganisation et in-
tensification du travail

38
Conclusion

40
Annexe 1 :
méthodologie détaillée

FAITS SAILLANTS

L'équipe de la Chaire de recherche du Canada sur les dynamiques migratoires mondiales a examiné le travail des adjoints de circonscription, au palier fédéral, avec l'objectif de mieux connaître leur rôle dans le soutien aux résidents du Canada en matière de services relatifs à l'immigration. Elle a mené sa recherche en 2021. Des adjoints de 117 bureaux de circonscription sur 338 (soit 35 %), se répartissant dans tout le Canada, ont répondu à un questionnaire en ligne ; 31 d'entre eux ont ensuite participé à un entretien approfondi.

Les adjoints ont ainsi eu l'occasion de faire part de leur expérience liée à leur travail en immigration. Le présent rapport énonce les principaux constats que cette équipe a tirés de sa recherche. L'étude a mis en lumière la place unique que revêtent les bureaux de circonscription pour les personnes ayant besoin d'assistance en immigration. Tous ces adjoints, qui représentent les élus fédéraux auprès des commettants, s'expriment ici pour la première fois sur leur travail, devenu un maillon essentiel dans les parcours migratoires de milliers de personnes.

01

Les bureaux de circonscription constituent de véritables carrefours pour les personnes ayant besoin de services administratifs en immigration, qu'il s'agisse de personnes migrantes, de membres de leur famille, d'amis, d'employeurs ou d'intermédiaires comme les avocats, les consultants et les organismes communautaires.

02

Les adjoints de circonscription spécialisés en immigration établissent des liens avec différents groupes de personnes ; ils collaborent avec ces dernières et peuvent les recommander à leurs commettants. Ainsi, c'est tout un réseau de soutien que le présent rapport met au jour, et les adjoints de circonscription se situent au cœur de ce réseau.

03

Les adjoints ont des ressources uniques qui en font des acteurs cruciaux pour les commettants qui se trouvent dans des situations administratives complexes sur le plan de l'immigration.

04

De nombreux adjoints possèdent une expertise approfondie des rouages de l'immigration au Canada, expertise leur permettant de répondre aux besoins croissants des personnes aux prises avec des difficultés administratives liées à leurs démarches auprès des agences du gouvernement fédéral qui gèrent l'immigration et les frontières. Que ce soit en début de parcours, ou encore en cas de retard, d'obstacle, de blocage, d'erreur ou d'urgence, **les adjoints sont en première ligne pour aider les immigrants**, les parrains et les autres personnes qui soutiennent ces immigrants ou qui leur offrent des services. Plus de 90 % des adjoints jugent que leur travail a une grande valeur.

05

Les adjoints offrent des services administratifs, mais aussi du soutien émotif, à des personnes souvent aux prises avec des situations d'attente prolongée engendrant des séparations familiales, de l'incertitude et de l'anxiété. Plus de 80 % des répondants estiment que l'empathie ainsi que les capacités de communication interpersonnelle et d'écoute s'avèrent des aptitudes essentielles à la qualité de leur travail.

06

Il existe un éventail de perceptions de leur mandat chez les adjoints qui traitent les requêtes en immigration : certains se voient comme une courroie de transmission d'informations alors que d'autres, plus expérimentés, déploient régulièrement des moyens d'action pour qu'une intervention ait lieu dans un dossier. C'est le cas par exemple d'adjoints faisant des demandes de reconsidération administrative au nom de leurs commettants qui ont essuyé un refus. C'est aussi le cas d'adjoints qui font appel aux médias pour qu'un commettant rende publique son expulsion éminente jugée injuste ou lui faisant encourir un risque pour sa vie.

07

Les adjoints qui s'occupent de demandes d'assistance en immigration sont des personnes engagées qui se forment elles-mêmes dans un domaine administratif et juridique complexe. La majorité n'avait aucunes connaissances sur l'immigration en début de mandat. Les adjoints développent leurs ressources au fil du temps et des relations avec leurs collègues ou d'autres experts qu'ils sollicitent. Près d'un adjoint sur six choisit de se former à l'extérieur pour mieux accomplir son mandat (par exemple, formation de consultant en immigration ou cours en droit de l'immigration).

08

La pandémie de COVID-19 a entraîné des changements importants dans le travail des adjoints en immigration, et ce, tant dans l'organisation du travail que dans les types de dossiers à traiter. Pendant la vaste opération de rapatriement des Canadiens et des résidents permanents lancée par le gouvernement fédéral en mars 2020, les adjoints ont joué un rôle clé, souvent en travaillant de longues heures les soirs et les fins de semaine.

INTRODUCTION

Paul attend son permis d'études depuis six mois et il est sans statut depuis un mois. Antoine attend des nouvelles de sa demande de résidence permanente depuis deux ans ; il est désespéré. Pamela a déposé une demande de réunification familiale et on lui réclame des documents qu'elle a déjà fournis ; elle ne comprend pas. Joseph a fait une demande d'asile, mais n'a toujours pas son permis de travail ; il n'arrive pas à nourrir ses enfants. Marc a reçu un avis de mesure d'interdiction de séjour et a trente jours pour quitter le Canada, mais il craint pour sa vie dans son pays d'origine. Une consultante en immigration tente, en vain, de faire débloquer un dossier de demande de permis de travail. Un avocat en immigration a besoin de recevoir très rapidement des informations sur le dossier en traitement de l'un de ses clients. Une propriétaire d'entreprise agricole apprend que dix travailleurs étrangers qu'elle embauche sont bloqués à l'aéroport de Mexico. Qu'ont en commun toutes ces personnes ? Elles ont cherché de l'aide auprès du bureau de circonscription de leur député fédéral et c'est un adjoint qui les a reçues, entendues, et qui a tenté de trouver une solution à leur problème, souvent dans l'urgence.

Dans l'ombre des députés qu'ils assistent, les adjoints de circonscription spécialisés en immigration accueillent, écoutent, et déploient des efforts considérables pour venir en aide aux personnes de leur circonscription qui, parce qu'elles ont des questions ou qu'elles rencontrent des difficultés au sujet de l'immigration, se présentent à leur bureau. Il peut s'agir soit de personnes immigrantes, soit de gens qui aident ces personnes – amis, intervenants –, soit de personnes qui les embauchent, ou de représentants d'institutions du milieu de l'éducation. En fait, tout le monde peut cogner à la porte du bureau de son député pour une question ou un problème relatif à l'immigration. Même les personnes sans statut de résidence au pays peuvent se présenter et obtenir des services, gratuits et confidentiels. Dans de nombreux bureaux de circonscription au pays, l'immigration est le principal domaine d'activité en ce qui concerne les services aux commettants.

La recherche menée auprès des adjoints et adjointes de circonscription a permis de mettre en lumière leur rôle crucial, mais trop souvent méconnu, dans la médiation entre les résidents du Canada et les différents programmes ou politiques du gouvernement en matière d'immigration.

Chaque député fédéral a la responsabilité de représenter les résidents de sa circonscription auprès des différents organes du gouvernement canadien, et leurs bureaux servent souvent de courroie de transmission entre ces personnes et les programmes et services mis en œuvre par le fédéral. Dans ce contexte, une partie



importante du travail des adjoints de circonscription consiste à informer les résidents au sujet des particularités des différents programmes. De plus, les adjoints peuvent aider les résidents à mieux comprendre les délais relatifs à certaines formalités ou d'autres problèmes se posant par rapport aux programmes et ils communiquent avec diverses directions gouvernementales pour prendre des renseignements sur des dossiers individuels ou pour attirer l'attention sur des erreurs dans le traitement de ces dossiers. Dans des cas extrêmes, les députés et leur équipe prient un ministre d'intervenir dans un dossier pour demander un traitement exceptionnel ou éviter une injustice grave.

Ainsi, les bureaux de circonscription du palier fédéral et les adjoints qui y travaillent contribuent grandement au maintien non seulement de la démocratie canadienne, mais aussi de la relation entre les résidents du Canada et leur gouvernement. Les difficultés croissantes entravant l'accès direct aux multiples directions et services gouvernementaux, liées par exemple au virage numérique ou à la fermeture de points de service, amplifient l'importance des adjoints comme points de contact de la population avec le gouvernement fédéral.

Les dossiers d'immigration constituent une part importante du travail des adjoints, surtout dans les circonscriptions urbaines, où la proportion de la population immigrante est plus élevée qu'ailleurs. Dans de nombreux bureaux de circonscription, un ou plusieurs adjoints se consacrent à temps plein à l'immigration.



Pour de nombreux résidents, le bureau de leur député fédéral représente une chance unique d'avoir accès à des services en immigration : en plus d'offrir des services en personne, sans égard au statut légal, les bureaux de circonscription bénéficient d'accès privilégiés à des agents du ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté du Canada (IRCC) ainsi qu'à des renseignements sur les dossiers individuels.

Par ailleurs, plusieurs adjoints acquièrent et développent leurs connaissances et une expertise en ce qui concerne les programmes d'immigration, lesquelles s'avèrent précieuses, voire déterminantes, pour le traitement des dossiers des résidents de leur circonscription. Il n'est donc pas rare, partout au Canada, de voir un bureau de circonscription agir comme pivot entre d'une part, les résidents, les groupes communautaires ou religieux, les institutions d'enseignement ou les employeurs et, d'autre part, IRCC et les autres organes du gouvernement fédéral jouant un rôle dans les dossiers d'immigration.

Par notre recherche, nous souhaitons contribuer à la reconnaissance et à la valorisation du travail en immigration qui s'effectue dans les bureaux de circonscription du palier fédéral, en mettant au premier rang les adjoints qui traitent les dossiers d'immigration.

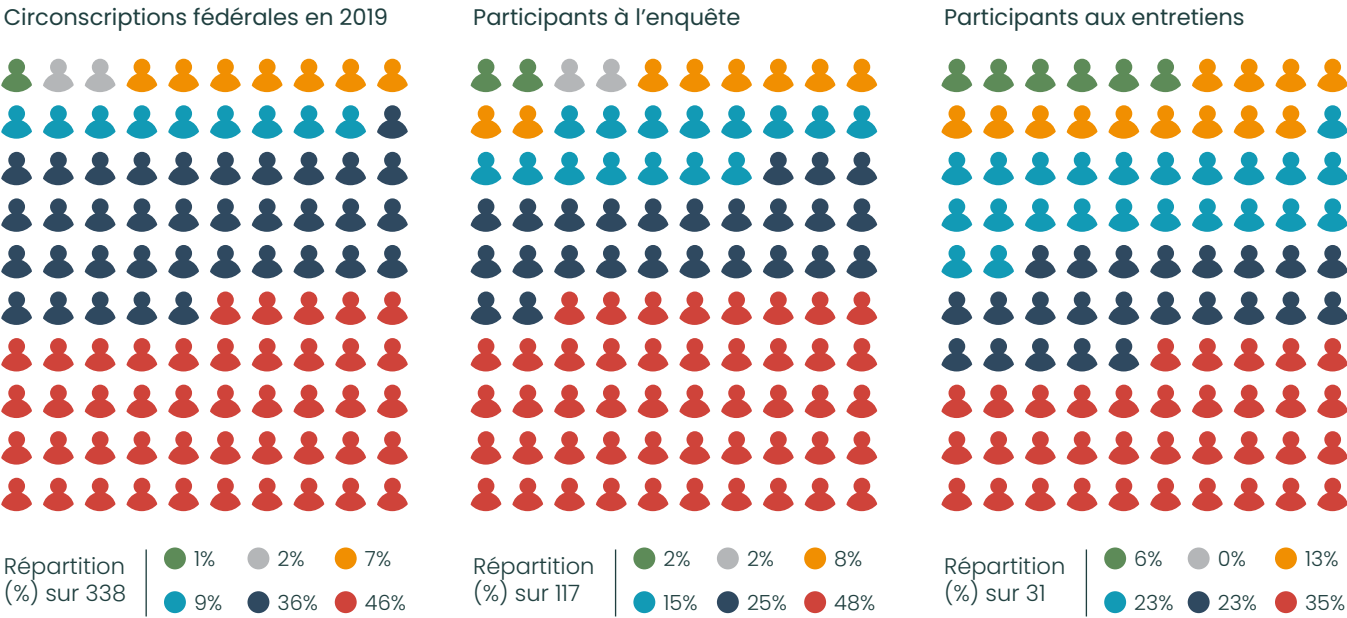
MÉTHODOLOGIE

La recherche menée par l'équipe concerne les bureaux de circonscription des députés fédéraux, plus précisément sous l'angle de la réponse aux besoins de leurs commettants dans le domaine de l'immigration. Les données contenues dans le présent rapport proviennent d'une enquête en ligne et d'entretiens semi-dirigés menés en 2021. Dans 35 % des circonscriptions fédérales (soit 117 sur 338), un adjoint du bureau a répondu à l'enquête en ligne envoyée à l'ensemble des bureaux de circonscription. Parmi ces 117 adjoints, 31 ont participé à un entretien semi-dirigé avec une chercheuse de l'équipe. Aux fins de la confidentialité et de la protection de l'identité des répondants, aucune circonscription ne sera identifiée dans ce rapport. Toutes les données quantitatives présentées sont tirées de l'enquête et toutes les citations, des entretiens. Nous avons traduit les citations en anglais vers le français.

Les figures suivantes décrivent notre échantillon selon trois variables : la répartition politique, la répartition géographique et la localisation. Bien que notre échantillon ne soit pas tout à fait représentatif de la répartition politique des députés fédéraux au Canada en 2019, il est diversifié, et tous les partis politiques sont représentés (figures ci-dessous). Il en va de même pour la répartition géographique (par province) de notre échantillon, comme le montrent les figures de la page suivante. Finalement, pour la localisation, nous avons divisé les circonscriptions des participants à l'enquête en trois catégories : d'abord, celles qui se trouvent dans les régions métropolitaines de recensement (zones urbaines) selon le découpage géographique de Statistique Canada, ensuite, celles qui se situent en dehors de ces régions – donc localisées en zone rurale ou éloignée – et, enfin, celles qui chevauchent à la fois un territoire urbain et un territoire rural. Plus de détails méthodologiques concernant la réalisation de l'enquête en ligne et des entretiens se trouvent à l'annexe 1.

Répartition des participants par parti politique (%)

● Parti vert ● Indépendant ● NPD ● Bloc ● Conservateur ● Libéral



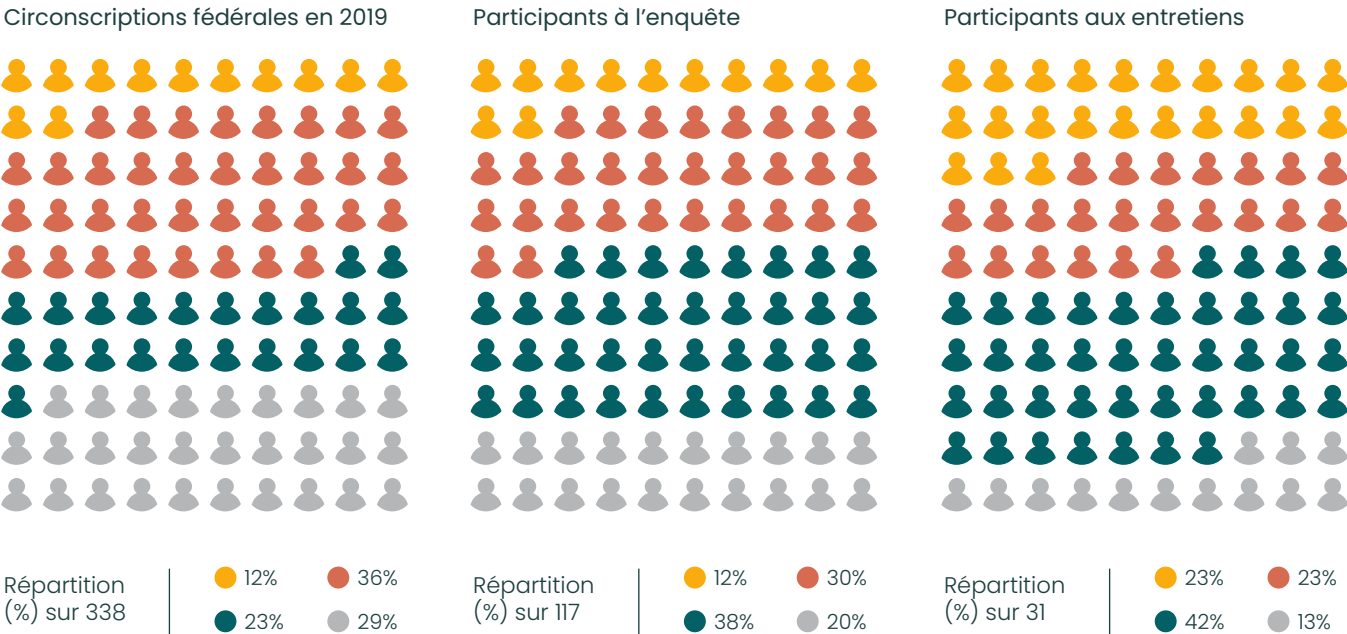
Les pourcentages présentés ont été arrondis, il est possible que le total ne soit pas 100%.

Taux de participation à l'enquête : **35%** des **338** circonscriptions

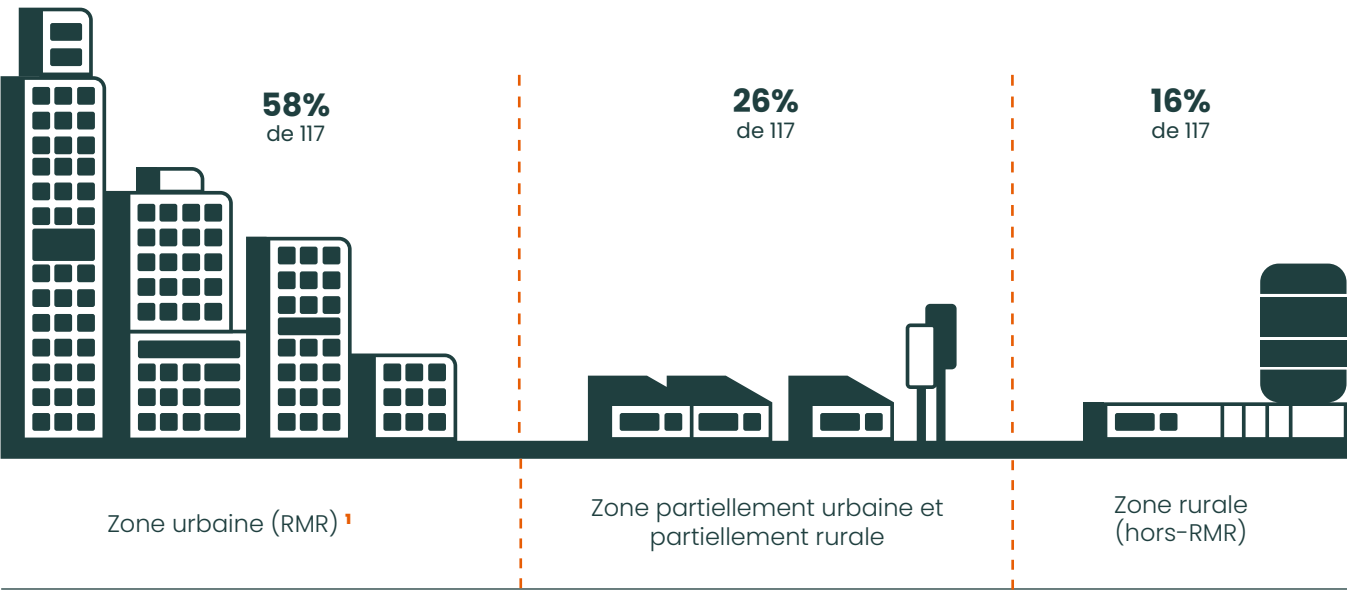
Taux de participation aux entretiens : **9%** des **338** circonscriptions, **26%** des **117** participants à l'enquête

Répartition des participants par province (%)

● Colombie-Britannique ● Ontario ● Québec ● Autres



Répartition des participants à l'enquête par localisation de leur circonscription



1 Selon Statistique Canada, « une région métropolitaine de recensement (RMR) est formée d'une ou de plusieurs municipalités adjacentes situées autour d'un centre de population (aussi appelé le noyau). [...] Une RMR doit avoir une population totale d'au moins 100 000 habitants, et son noyau doit compter au moins 50 000 habitants d'après les données ajustées du Programme du Recensement de la population précédent ».

LES BUREAUX DE CIRCONSCRIPTION : UN CARREFOUR DES SERVICES EN IMMIGRATION

Dans une journée de travail en tant qu'adjointe d'un député, Josée a analysé huit nouveaux dossiers de personnes immigrantes sollicitant de l'assistance au bureau ; elle a rassuré une famille en attente de sa résidence permanente depuis plus de dix-huit mois ; elle a discuté avec une travailleuse sociale qui intervient auprès d'une mère en attente d'accueillir, en vertu du regroupement familial, ses enfants toujours à l'étranger ; elle a reçu l'appel d'un avocat en immigration qui lui demande si elle peut s'informer auprès d'IRCC sur le statut du dossier de l'un de ses clients, car c'est urgent ; elle a échangé avec le bureau d'un député provincial au sujet d'une commettante malade toujours en attente de sa carte d'assurance maladie ; elle a reçu la visite impromptue d'un demandeur d'asile débouté qui panique après avoir reçu un avis de mesure d'expulsion ; elle a parlé avec des fonctionnaires fédéraux de l'immigration et de l'Agence des services frontaliers du Canada. Toute la journée, elle a travaillé dans l'urgence, sous pression ; elle a tenté de résoudre une multitude de problèmes de nature administrative, tout en restant à l'écoute des commettants et en conservant une attitude empathique.

Comme en témoigne la journée de Josée, le bureau de circonscription est un véritable carrefour où entrent en rapport des gens faisant face à des situations variées et de nombreux acteurs des services en immigration. En général, la journée est chargée d'émotions, notamment lors d'interactions avec des commettants placés devant de longs délais administratifs ou des décisions négatives.



Des carrefours aux différents visages

Dans la moitié des bureaux qui ont participé à l'enquête, deux ou trois adjoints traitent les demandes d'assistance en immigration, alors qu'un seul adjoint est désigné pour cette tâche dans les autres circonscriptions. Dans le quart des bureaux sondés, l'ensemble des adjoints consacre plus de 35 heures par semaine aux dossiers d'immigration et, parmi eux, 7 % y mettent plus de 50 heures par semaine. Dans la majorité des bureaux (57 %), le travail sur les dossiers d'immigration accapare entre 10 et 35 heures par semaine.

L'achalandage pour les services en immigration est inégalement réparti entre les circonscriptions : 73 % des bureaux consultés recensent moins de 20 nouvelles demandes par semaine et, dans 4 % des bureaux, on enregistre plus de 50 nouvelles demandes par semaine.

Le volume des demandes pour des services en immigration tend à s'élever dans les grandes villes et leurs banlieues, où la population immigrante atteint des proportions importantes. Dans les bureaux des circonscriptions urbaines, les adjoints responsables des services en immigration se spécialisent dans les demandes de cette nature. Ceux qui deviennent particulièrement experts se verront parfois sollicités par des collègues d'autres circonscriptions, dont le député appartient en général au même parti. Le fait qu'une telle coopération existe peu dans d'autres domaines témoigne de la complexité des dossiers relatifs à l'immigration et du temps que demande la résolution de ceux-ci.



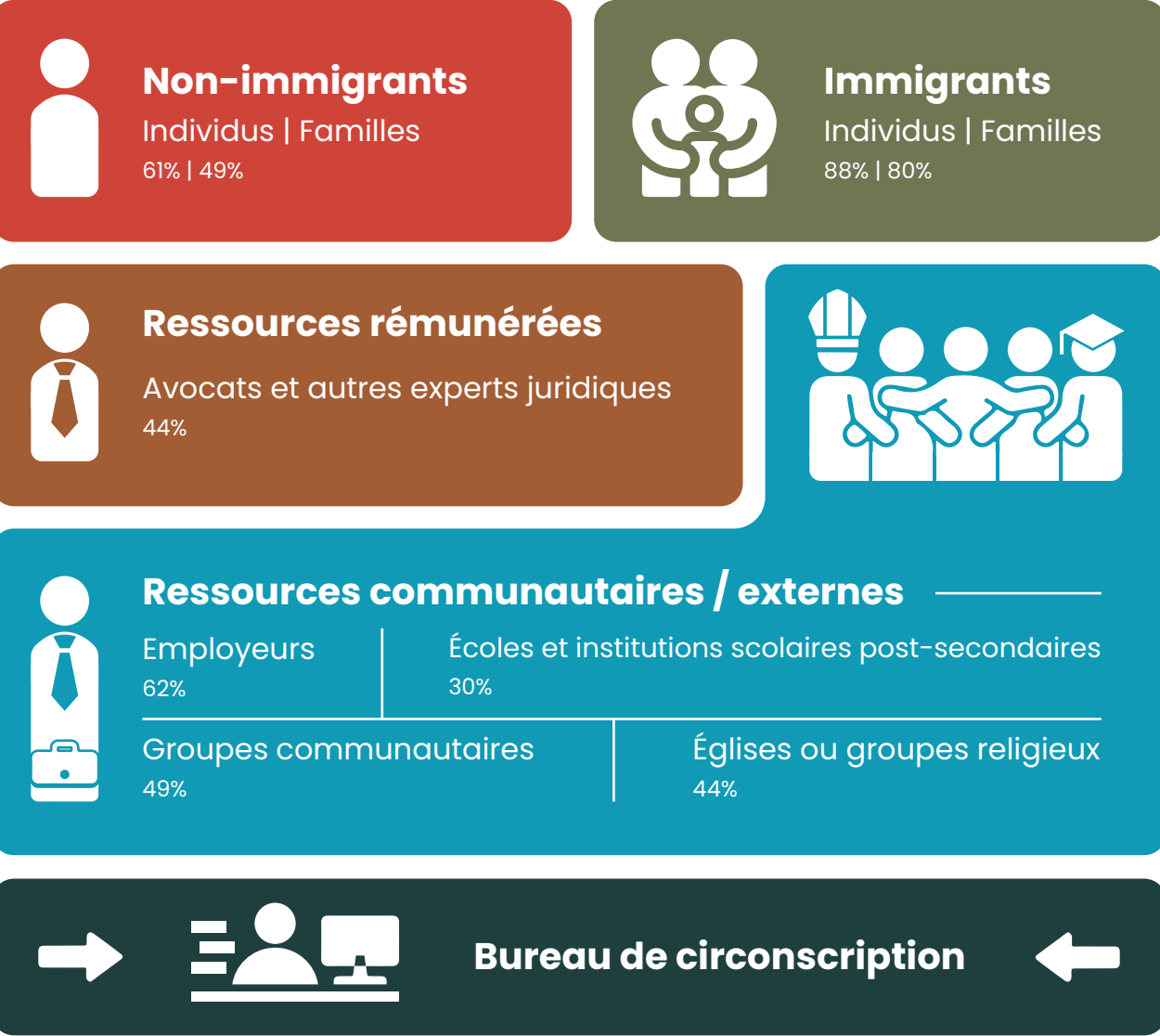
Je ramasse souvent des cas dans les circonscriptions de mes collègues. On se répartit les cas selon nos compétences. Comme je m'y connais bien en immigration, je peux prendre les dossiers de la circonscription voisine et je leur passe des dossiers plus simples, comme ceux de l'assurance emploi. Ils les font pour moi en échange.

Des services variés

Les figures suivantes montrent les personnes qui s'adressent aux bureaux de circonscription, indiquant qui consulte directement ces bureaux et qui oriente les gens vers ces bureaux. Elles présentent les pourcentages des répondants ayant dit soit que ces personnes les consultaient, soit qu'elles recommandaient à quelqu'un de les consulter.

Par exemple, pour chaque catégorie de personnes, le répondant devait dire si, oui ou non, ces personnes les consultaient, ou si ces personnes recommandaient à quelqu'un de les consulter. Environ 10 % des répondants ont préféré ne pas répondre à la série de questions à ce sujet.

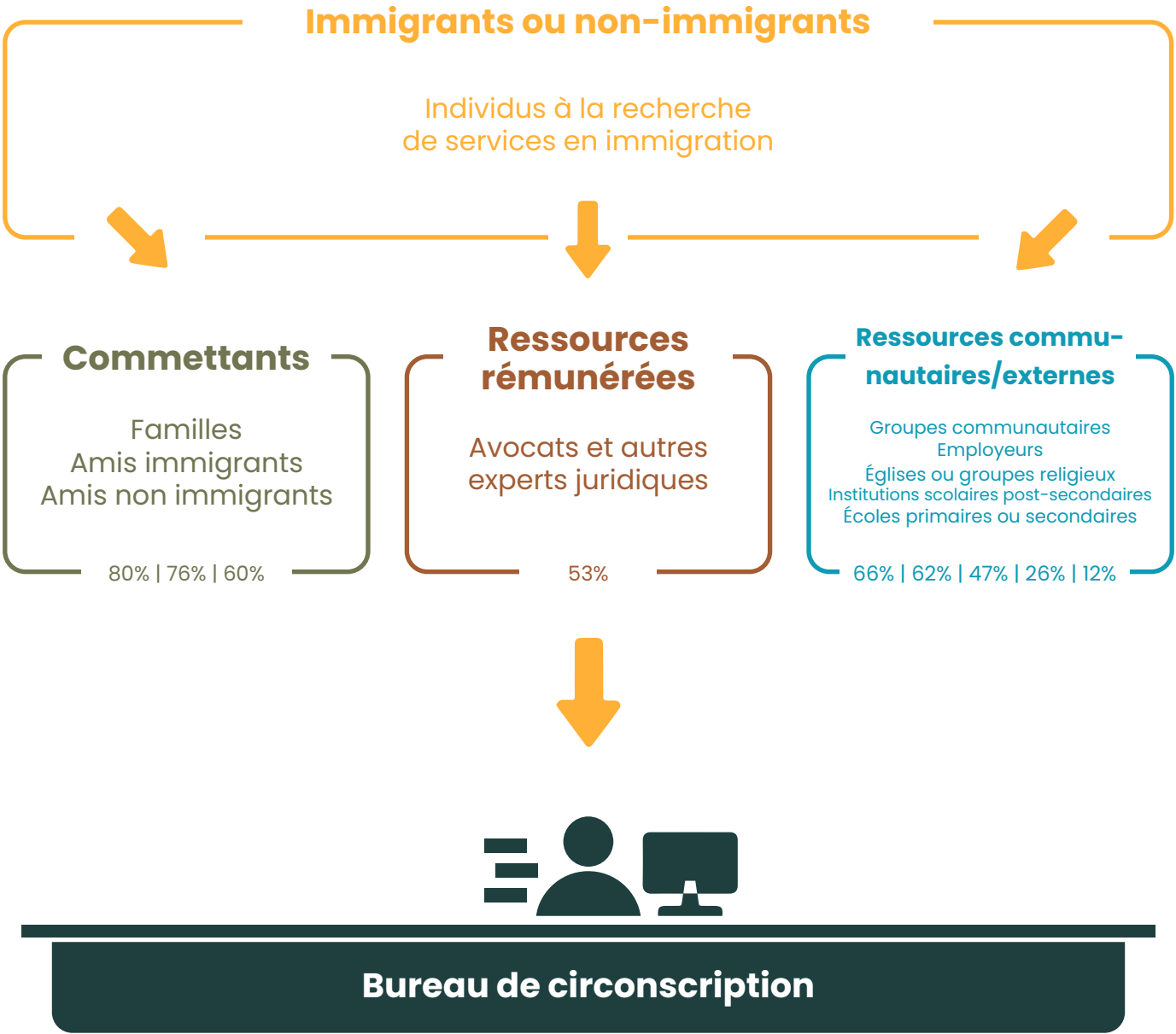
Réseau d'accès | Qui vient chercher des services des adjoints de circonscription ? Comme on peut s'y attendre, une grande majorité des bureaux de circonscription reçoivent des demandes pour des services en immigration de la part de familles ou d'individus migrants, dans les proportions de 80 % et de 88 % respectivement. Cependant, les demandes viennent aussi de familles et d'individus non migrants, d'employeurs, de groupes communautaires ou religieux, d'avocats, de conseillers en immigration, d'écoles et d'institutions postsecondaires, entre autres. Cette grande diversité des personnes ayant besoin d'assistance témoigne de l'importance jouée par les bureaux de circonscription dans le domaine de l'immigration au Canada.



Réseau d'accès | Qui réfère aux adjoints de circonscription les personnes à la recherche de services en immigration ?



Dans la majorité des bureaux, les personnes qui viennent chercher des services en immigration ont généralement été aiguillées vers leur député et ses adjoints par des membres de leur famille ou des amis (immigrants ou non). D'autres groupes et organisations orientent les personnes vers les bureaux de circonscription du palier fédéral pour de tels services : le plus souvent, les groupes communautaires, les employeurs ainsi que les avocats et autres professionnels juridiques ; parfois, les églises et groupes religieux ; plus rarement, les écoles et institutions d'éducation postsecondaires.



Par ailleurs, il arrive que des personnes, des familles ou des groupes s'adressent aux adjoints de circonscription du palier fédéral pour une tierce personne. Dans près de 35 % des bureaux constituant l'échantillon, plus de la moitié des demandes de services en immigration sont faites au nom de quelqu'un d'autre !

Fréquence pour chaque type de demandes de services en immigration reçues par un adjoint de circonscription

Les requêtes que reçoivent les adjoints sont extrêmement variées : elles vont de la demande d’appel ou de réhabilitation criminelle à celle de résidence permanente pour circonstances humanitaires, en passant par la démarche de sursis de renvoi et l’accompagnement provincial pour comprendre l’éligibilité aux programmes provinciaux d’immigration ou de santé et de services sociaux, entre autres. Certains types de demandes reviennent plus souvent et plus régulièrement dans la majorité des bureaux, notamment celles qui ont trait au regroupement familial ou à la résidence temporaire (incluant les permis de travail ou d’études).

Les catégories de personnes qui se présentent pour des services en immigration, les types de cas et, lorsqu’il s’agit de demandes pour une tierce personne, les relations avec la personne migrante dont il est question, dépendent en grande partie des caractéristiques de la circonscription. La localisation (dans une grande ville ou non), la proportion de la population immigrante, l’économie locale, la présence d’institutions d’enseignement et d’employeurs ainsi que les services communautaires sont autant d’éléments qui ont leur importance.

Fréquent

Entre **73%** et **94%** des bureaux disent traiter ce type de dossiers souvent ou régulièrement.



Permis d’étude



Regroupement familial



Demande de résidence permanente



Visa de résidence temporaire¹



Permis de travail

¹ Un visa de résidence temporaire autorise l’entrée au Canada. C’est un document pour les déplacements internationaux. Le document lui-même ne confère pas de droits particuliers sur le territoire canadien.

Moyennement fréquent

Entre **39%** et **61%** des bureaux disent traiter ce type de dossiers souvent ou régulièrement.



Permis de séjour temporaire²



Migration économique permanente



Accompagnement provincial pour comprendre l’éligibilité aux programmes provinciaux d’immigration et de santé et services sociaux

Demande de résidence permanente pour circonstances humanitaires

Peu fréquent

Entre **2%** et **28%** des bureaux disent traiter ce type de dossiers souvent ou régulièrement.



Adoption internationale



Démarches de sursis de renvoi



Demande d’asile



Parrainage privé des réfugiés



Recours (ex : demande d’appel, réhabilitation criminelle, autorisation de retour au Canada)

² Un permis de séjour temporaire, au même titre qu’un permis d’études ou un permis de travail, octroie des autorisations additionnelles au détenteur pendant son séjour au Canada. Ces documents ne sont pas des autorisations d’entrée sur le territoire et ne peuvent pas servir pour les déplacements internationaux.

Les salles d'urgence

Les personnes désirant des services en immigration se présentent souvent sans avoir pris un rendez-vous. Dans 25 % des bureaux consultés, elles engendrent plus de la moitié des nouvelles demandes (bien que cette situation ait changé avec la pandémie de COVID-19, voir la section Covid-19 du rapport). Cette pratique, combinée au fait que les demandes d'aide arrivent souvent très, voire trop tard dans le processus d'immigration et à la charge émotive fréquemment associée à ce type de demande, peut faire sentir aux adjoints de circonscription qu'ils travaillent dans une salle d'urgence. Suivant cette métaphore, certains adjoints rencontrés en entrevue ont dit avoir adopté un système de triage leur permettant d'établir le degré d'urgence des demandes qui leur sont faites. Ils ont recours à un gradient pour établir les modalités de traitement des dossiers.

Je me donne quatre heures pour agir sur les cas urgents. Dans certains cas, la situation peut survenir très rapidement, comme dans le cas des mesures de renvoi. Dans ces cas, je dois tout arrêter et me concentrer sur ce cas.

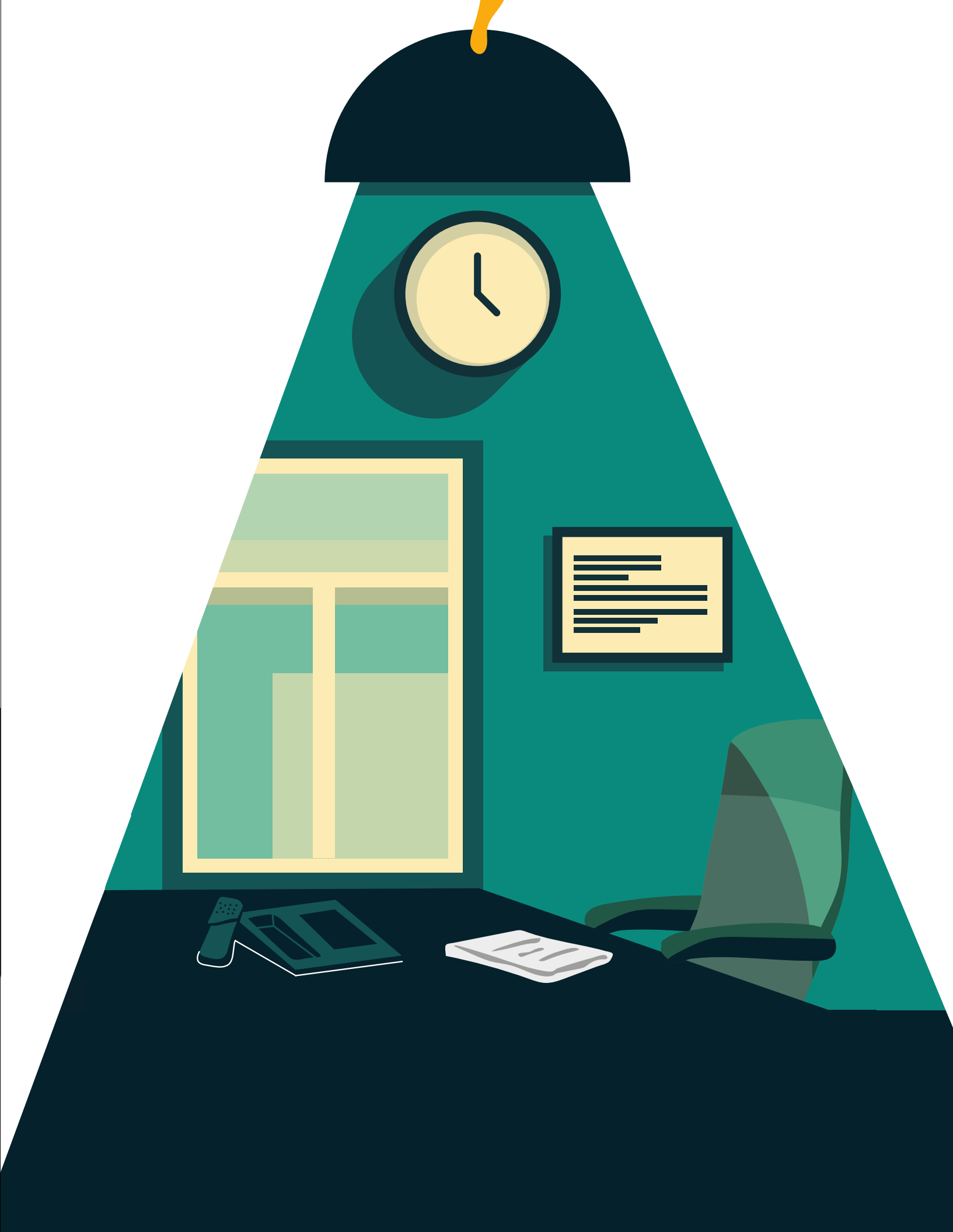
La métaphore de la salle d'urgence est particulièrement appropriée pour les situations critiques, quand les personnes se présentent à la dernière minute à la porte d'un bureau qu'elles considèrent comme un dernier recours, par exemple dans des cas d'expulsion ou de perte du statut migratoire. Les adjoints rencontrés s'empressent alors de mettre en branle des démarches, sans égard à la politique électorale ou partisane.

Peu importe que les gens votent pour notre parti ou non, en fin de compte, [notre travail], c'est comme le médecin qui voit ses patients, c'est un soin (*it is care*), un soin des électeurs. Lorsque notre bureau est ouvert, nous sommes très occupés. Ça commence à 10 heures jusqu'à 16 heures, ça continue encore et encore, et nous avons une salle pleine de monde tout le temps, c'est comme dans la salle d'attente d'un bureau de médecin. Et, vous savez, nous essayons de trouver des solutions. En plus, les gens qui se présentent n'ont pas à attendre 3-4 heures !



En somme

Les bureaux de circonscription du palier fédéral s'avèrent un lieu clé où convergent une multitude d'acteurs, de personnes – migrantes et non migrantes –, de situations et de besoins. Parmi tous les types de requêtes que les citoyens et les résidents des circonscriptions adressent au bureau de leur député, celles qui concernent l'immigration sont nombreuses et complexes. Les adjoints se retrouvent à agir comme des intermédiaires entre les commettants et les autorités fédérales chargées de l'immigration et du contrôle frontalier.



LES ADJOINTS :

DES INTERMÉDIAIRES ATTENTIFS, EXPERTS, RÉSEAUTÉS ET ENGAGÉS

La prestation des services en immigration

Les adjoints de circonscription prennent généralement très à cœur leur rôle auprès de tous leurs commettants, mais particulièrement ceux qui ont des préoccupations liées à l'immigration. En effet, 90 % des adjoints consultés accordent une très grande valeur aux services en immigration qu'ils fournissent dans le cadre de leur travail.

Les adjoints rencontrés en entrevue rapportent tous et toutes combien le travail en immigration diffère de celui qu'ils accomplissent dans d'autres domaines. L'immigration se caractérise par : 1) une complexité peu commune, étant donné le grand nombre de cas différents, de catégories administratives, de programmes et de parcours ; 2) de longs délais pour le traitement des demandes par IRCC ; 3) la nécessité de maintenir ses connaissances à jour malgré la minceur de l'offre au regard des formations ; 4) la difficulté d'influencer une décision, sauf dans des cas exceptionnels.

Les dossiers d'immigration s'échelonnent souvent sur une longue période, contrairement à la plupart des autres types de demandes d'accompagnement et de soutien auxquels répondent les adjoints. Bien que la durée varie énormément, il n'est pas rare qu'un dossier d'immigration pour une demande considérée comme simple demeure actif plusieurs semaines, voire plusieurs mois. En moyenne, les demandes simples demeurent ouvertes trois mois et un dossier pour une demande complexe peut quant à lui mettre un an ou plus à trouver sa conclusion. Ces délais ont encore allongé avec l'avènement de la COVID-19. Une caractéristique commune aux adjoints consultés : ils restent engagés dans les dossiers d'immigration tant qu'existent des possibilités d'intervention.

Les actions que les adjoints posent dans leurs dossiers relatifs à l'immigration peuvent prendre diverses formes. **Les adjoints informent** les personnes, les familles et les groupes qui les consultent sur les programmes et les procédures d'immigration, les critères d'admissibilité, les temps d'attente moyens, les coordonnées des différentes unités administratives, etc.

Les adjoints offrent de l'accompagnement, c'est-à-dire qu'après avoir mesuré la situation et le problème rencontré par la personne ou le groupe, ils prennent des informations auprès d'unités administratives (IRCC, services frontaliers, etc.) et proposent des stratégies possibles (différents programmes, par exemple).

Les adjoints offrent aussi un soutien direct en interpellant les unités administratives pour leur demander des actions ou leur signaler des erreurs dans un dossier, en écrivant des lettres d'appui ou en sollicitant leur député pour qu'il intervienne directement auprès d'autres acteurs politiques.



Je donne des conseils aux électeurs sur l'immigration, je leur fournis le résultat des demandes de renseignements sur le statut de leur dossier. Habituellement, j'essaie, car je pense que cela en vaut la peine, de me battre en leur nom, comme, par exemple, quand j'écris une lettre d'appui.

Les gens viennent ici, car ils espèrent avoir l'aide dont ils ont besoin. Dans peu de cas, il n'existe pas de solution ; la plupart seront résolus. Ils viennent à nous, car ils ont essayé avec des consultants et toutes les voies qu'ils pouvaient. Et là, ils viennent, car ils ne trouvent pas encore de réponse et c'est ce qu'ils attendent de nous. Mon travail est de les soutenir et de résoudre leur problème.

Je soutiens IRCC 99 % du temps, mais cela ne veut pas dire qu'ils sont infail-
libles ! Je l'ai vu de mes propres yeux. Et quand cela se produit, nous essayons
de nous battre pour les gens et de dire [à IRCC] : « Non, non, vous devez vrai-
ment regarder cela. »

Les adjoints informent, offrent de l'accompagnement et un soutien direct.

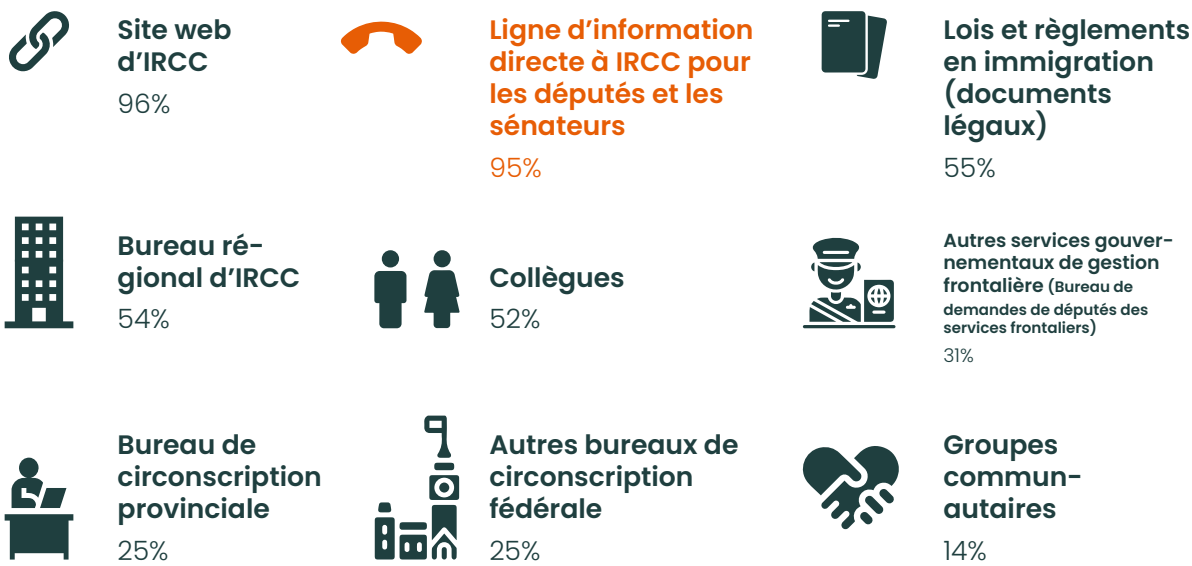


Des adjoints « réseautés »

Les adjoints mobilisent différentes ressources de l'administration fédérale dans leurs interventions en immigration. Outre le site Web d'IRCC, auquel presque tous disent se référer fréquemment, **les adjoints utilisent leurs accès privilégiés à différents organes gouvernementaux liés à l'immigration : le Centre d'information pour les députés et les sénateurs d'IRCC et, dans une moindre mesure, la ligne des demandes des députés des services frontaliers.** La majorité des adjoints s'adressent aussi régulièrement aux personnes responsables des dossiers régionaux au cabinet du ministre de l'Immigration ou du ministre de la Sécurité publique, en plus de consulter les lois et règlements en immigration.

Plusieurs adjoints ont par ailleurs constitué un réseau d'aide et de ressources à l'intérieur ou autour de leur circonscription. La majorité d'entre eux ont régulièrement recours à l'aide de leurs collègues dans le traitement de leurs dossiers, et plus rarement à celle d'adjoints d'autres circonscriptions fédérales ou de circonscriptions provinciales. Certains adjoints font aussi appel à des groupes communautaires, à des églises ou à des groupes religieux et à des avocats ou à des consultants spécialisés en immigration.

Réseau d'accès | Quelles ressources les adjoints de circonscription consultent-ils lorsqu'ils répondent aux demandes de services en immigration ?



Les pourcentages inscrits indiquent la proportion des répondants ayant affirmé qu'ils consultent cette ressource.



Ligne d'information directe à IRCC pour les députés et les sénateurs | 95%
Les ressources des adjoints de circonscription au ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté du Canada (IRCC)

Le travail des adjoints s'effectue grâce à l'accès privilégié qu'ils ont à IRCC. Depuis au moins 1994, les adjoints pouvaient communiquer avec les bureaux des visas, les centres de traitement des demandes et les bureaux locaux d'IRCC pour poser des questions, mais un besoin se faisait sentir pour la création d'un point de contact unique.

Autour de 2011, le gouvernement canadien a ouvert le Centre ministériel pour les députés et les sénateurs, un centre d'appels relevant d'IRCC, pour traiter les demandes émanant des bureaux de circonscription des députés et des sénateurs du Canada. Cette entité a été créée pour éviter que les communications venant des bureaux des visas et de traitement des demandes. Pour les dossiers plus complexes, les adjoints peuvent contacter l'équipe de la Division des renseignements ministériels, où d'ex-agents d'immigration ont un certain pouvoir discrétionnaire sur des dossiers portés à leur attention.

Selon des données administratives que nous avons obtenues en vertu d'une demande d'accès à l'information et de renseignements personnels faite à IRCC, ces deux points de contact d'IRCC avec les bureaux de circonscription ont répondu à 229 493 appels téléphoniques et courriels entre septembre 2018 et octobre 2019 (période de 13 mois, soit en moyenne 17 653 appels par mois), principalement au sujet de dossiers d'immigration temporaire (49 %) ou de réunification familiale (29 %). Cela représente plus de deux appels par bureau et par jour ouvrable, en moyenne.

À l'analyse de ces données, nous observons que le volume d'appels reçus par bureau est déterminé principalement par les caractéristiques de la population de la circonscription, et non par celles du député (parti politique, genre, origine immigrante). Plus la circonscription compte d'immigrants, plus les bureaux ont recours au centre d'appels d'IRCC. Cette observation souligne le caractère essentiel et non partisan du travail en immigration effectué par les adjoints de circonscription partout au pays.

Pour les adjoints, les deux ressources précitées se situent au cœur de leur travail d'évaluation des dossiers. Un appel permet de demander une mise à jour sur le traitement d'un dossier, de vérifier que tout est complet et qu'il n'y a pas d'enjeux à signaler, voire de faire une demande de reconsidération administrative.

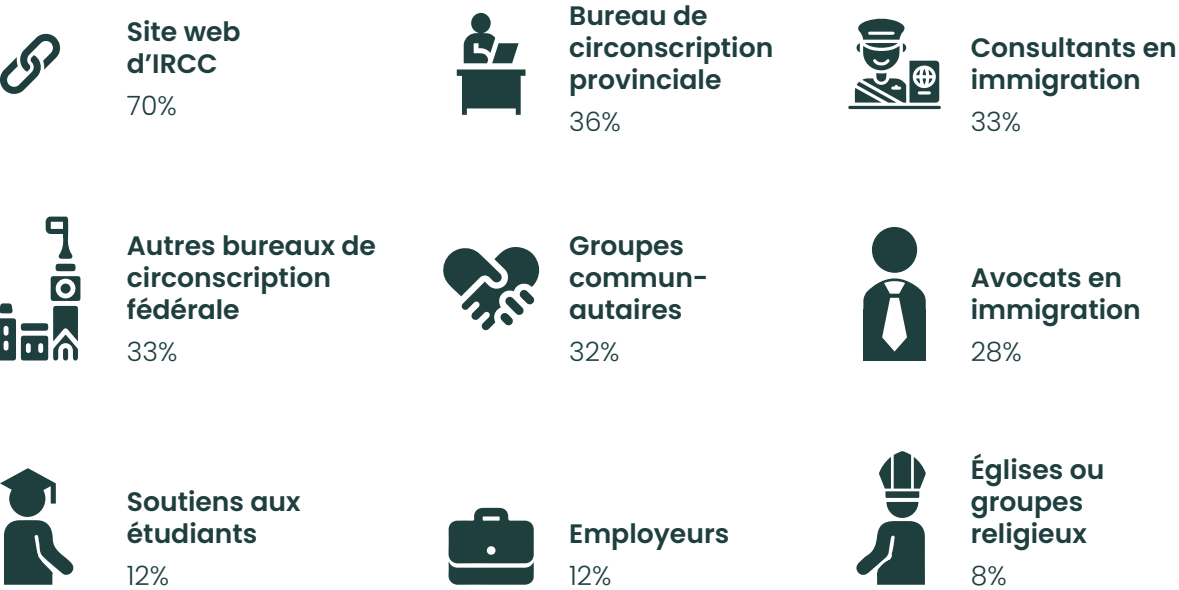
Dans tous nos entretiens, les adjoints parlent avec éloquence de ces ressources qui facilitent leur travail et qui offrent une porte unique aux commettants aux prises avec des blocages, de longs délais et, parfois, des erreurs administratives. De plus, ces points de contact direct s'avèrent une source d'apprentissage pour les adjoints, qui se forment aux rouages de la prise de décision et peuvent ainsi mieux informer et outiller les commettants. Or, depuis la fin de notre étude, l'accès à ces ressources a été réduit et significativement transformé, comme nous l'expliquons dans la conclusion de notre rapport.

Des adjoints « réseautés » (suite)

Enfin, certains adjoints mobilisent leur réseau local pour étayer les services qu’ils offrent aux commettants. Environ le tiers des adjoints consultés recommandent leurs commettants soit à des groupes communautaires, soit à des ressources légales professionnelles, soit au bureau d’une autre circonscription du palier fédéral ou à celui d’une circonscription provinciale. Peu d’adjoints (10 %) ont affirmé les recommander à des employeurs, à des services de soutien aux étudiants, ou encore à des églises ou à des groupes religieux.



Réseau d'accès | À quelle ressources les adjoints de circonscription réfèrent-ils les personnes à la recherche de services en immigration ?



Les pourcentages inscrits indiquent la proportion des répondants ayant affirmé qu’ils réfèrent à cette ressource.

Multiplicité des rôles et polyvalence

Les adjoints ont différentes perceptions de leur mandat, comme le montre la figure ci-dessous. De manière générale, ils considèrent que leur travail est hautement spécialisé, qu’il exige beaucoup de connaissances et d’expérience. En même temps, plusieurs expriment un sentiment d’impuissance et d’incertitude quant à l’effet de leurs interventions sur l’issue des dossiers. En effet, dans la plupart des dossiers, les adjoints n’ont aucune assurance que leur intervention est directement liée à l’issue d’un dossier.



Multiplicité des rôles et polyvalence (suite)

La perception du mandat varie en fonction de plusieurs facteurs : le nombre d'années d'expérience de la personne en tant qu'adjoint gérant principalement ou uniquement des dossiers d'immigration, l'approche préconisée par le député pour les dossiers d'immigration, la formation préalable, l'investissement dans la formation en dehors des heures de travail, le désir de s'investir dans la justice administrative et, plus généralement, la manière de gérer des situations souvent difficiles et très émotives. Certains adjoints se voient essentiellement comme des travailleurs sociaux à l'écoute et qui doivent rassurer, alors que d'autres se définissent plutôt comme un intermédiaire de la bureaucratie fédérale qui doit élucider des problèmes et débloquer des dossiers. Tous parlent de ces différentes facettes de leur travail.

La plupart expriment un sentiment de désarroi devant les longs temps d'attente et leurs effets sur la vie des commettants qu'ils rencontrent. Ils se sentent comme des observateurs privilégiés des effets des politiques sur la population. Certains adjoints, particulièrement investis, compilent leurs observations de manière rigoureuse, relaient ces informations à leur député, lequel peut décider d'en faire un dossier politique qu'il présentera à la Chambre des communes ou d'écrire une lettre au ministre d'IRCC.

Je suis plus qu'un agent de liaison avec IRCC, je résous des problèmes. Je ne peux pas rester les bras croisés [...]. La plupart des gens qui viennent ici ont essayé avec leurs consultants, ils ont essayé avec toutes les manières qu'ils ont pu trouver, et ils n'ont pas été en mesure d'obtenir une réponse et c'est ce qu'ils recherchent. Moi, je dois résoudre leur problème.

J'offre un soutien non partisan, compatissant et attentionné à mes électeurs. Et je vise à être vraiment bon et à donner une réponse très rapide [...] Quand ils répondent au téléphone, les gens disent : Wow ! Il y a une personne au téléphone ! »

Nous fournissons toujours un service de qualité supérieure. C'est en quelque sorte notre devise, servir nos électeurs du mieux que nous le pouvons, de façon approfondie, et de ne rien laisser tomber. Alors, vraiment, nous donnons tout ce que nous pouvons. Aussi, parce que les électeurs viennent à nous avec l'espoir que nous pouvons faire un miracle.

Nous ne sommes pas ici pour défendre le gouvernement ou expliquer pourquoi le gouvernement avait raison [...] Nous sommes ici pour comprendre la personne et dire : « Écoutez, cela n'a pas de sens, nous allons vous aider. » Nous nous retrouvons donc à être le défenseur de l'électeur et nous disons : « D'accord, nous verrons ce que nous pouvons faire, nous allons nous battre pour vous aider avec ceci, nous vous reviendrons là-dessus. »



La fameuse phrase de notre chef de cabinet est que « tout ce que nous pouvons faire, c'est faire le point sur la situation ». Mais moi, j'essaie d'aller plus loin et de défendre certaines personnes. Si nous pensons qu'une situation pourrait être corrigée, ou que cela n'a pas de sens, nous essayons certainement d'aider dans ces cas [...] nous nous adressons même au Cabinet du ministre de l'Immigration.

J'ai l'impression que notre mandat consiste à assurer la liaison entre IRCC et les électeurs. Et le mandat est de faire en sorte que nous – en tant qu'agents de liaison – obtenions la rétroaction, que nous puissions cerner le problème. Nous devons essayer de trouver la cause ou la raison, puis la transmettre à l'électeur. Je pense que l'essentiel est de s'assurer qu'ils comprennent le problème et qu'ils peuvent le surmonter.

Les qualités qu'ils jugent les plus importantes :

**l'empathie,
la capacité d'écoute et
la capacité de résoudre
des problèmes.**

Enfin, la perception que les adjoints ont de leur travail se résume bien par leurs réponses à des questions sur les qualités qu'ils jugeaient les plus importantes de trouver chez un futur adjoint en immigration. Une très forte majorité (plus de 80 %) a mentionné l'empathie, la capacité d'écoute et la capacité de résoudre des problèmes, tandis que les connaissances sur l'immigration et les programmes gouvernementaux sont les qualités jugées les moins importantes au moment du recrutement.

LES ADJOINTS :

PARCOURS PROFESSIONNELS ET BESOINS EN MATIÈRE DE FORMATION



Les adjoints de circonscription présentent des profils et des parcours professionnels extrêmement variés. Leurs expériences professionnelles et leurs formations antérieures à leur travail auprès d'un député témoignent de cette diversité. Un peu plus du tiers des adjoints consultés s'étaient investis dans un parti politique par le passé, 30 % avaient fait des études universitaires en sciences sociales et plus de 20 % avaient travaillé dans le milieu communautaire. Plus rarement, ils mentionnent avoir étudié en droit ou en travail social, avoir travaillé dans le domaine de la santé et des services sociaux, et même avoir déjà été candidats à l'élection ou députés.

Peu d'adjoints sont arrivés en poste avec une expérience axée sur le soutien en ce qui concerne les processus d'immigration. Dans seulement 13 % des bureaux consultés, un ou plusieurs adjoints avaient une formation en immigration à leur entrée en fonction. En revanche, 21 % des adjoints avaient déjà travaillé en immigration et 40 % avaient travaillé avec des personnes immigrantes.

Il n'existe pas de formation formelle et systématique menant au travail d'adjoint de circonscription au palier fédéral ou à la prestation de services en immigration. Les adjoints consultés ont, de façon générale, exprimé un grand besoin concernant de la formation sur les programmes, politiques et lois en immigration ou sur leurs mises à jour. Environ 70 % accèdent à des formations offertes par IRCC, mais celles-ci sont considérées comme trop limitées et sporadiques. Un peu plus de la moitié des adjoints mentionnent recevoir des formations en immigration payées par le parti de leur député, encore une fois de façon ponctuelle. En tout et pour tout, seulement 35 % des adjoints affirment être satisfaits de la formation en immigration qui leur est offerte. Plusieurs parlent aussi, en entretien, de besoins au regard de la formation sur la relation d'aide et le soutien psychologique, aspect de leur quotidien qui fait se sentir démunis de nombreux adjoints.

Si j'ai reçu une formation pour faire mon travail d'adjoint en immigration ? Que voulez-vous dire ? Il n'y a PAS de formation !

Les adjoints rencontrés en entretien disent avoir acquis les connaissances et connu les outils leur permettant d'offrir des services en immigration par eux-mêmes, au fur et à mesure qu'ils rencontrent différents types de cas. Plusieurs ont appris



de leurs collègues plus expérimentés, entre autres en étudiant les dossiers que ces derniers ont réglés dans le passé. Plusieurs effectuent régulièrement des recherches en ligne, développent un réseau informel de personnes expertes à consulter dans les cas épineux et accumulent de l'information au fil de leurs échanges avec leurs contacts à IRCC.

Les dossiers les plus formateurs, c'est quand on est capable de parler des motifs de refus avec une personne du centre d'appels qui regarde les notes de l'agent des visas et dit : « Il y a un problème, voici pourquoi l'agent a écrit ça. » Lorsque nous pouvons comprendre, nous pouvons appliquer nos connaissances à d'autres dossiers. C'est très formateur d'analyser et de comprendre les refus.

Par ailleurs, dans 11 % des bureaux consultés par questionnaire, un ou plusieurs adjoints ont commencé une formation en immigration depuis leur entrée en poste.

Le rythme de la représentation politique par mandat pose, pour les adjoints, un obstacle important au maintien de leurs compétences et de leurs connaissances ainsi qu'à leur formation à long terme. Après une défaite, il est en effet très rare que les adjoints d'un député ou d'une députée demeurent en poste auprès de la personne nouvellement élue. On observe alors une cassure dans le transfert d'information et d'expérience, et la nouvelle équipe doit repartir à zéro, ce qui constitue une regrettable perte d'expertise. Dans les circonscriptions où les partis changent fréquemment d'une élection à l'autre, il est très difficile pour les nouveaux adjoints d'acquérir une grande somme de connaissances précises alors qu'ils butent contre la complexité et la multiplicité des programmes et politiques en immigration.

Pourquoi, quand le patron [le député] n'est pas [ré]élu, voudriez-vous simplement effacer cette connaissance institutionnelle [accumulée par les adjoints du bureau] ?

Nous avons demandé aux répondants de l'enquête de nous dire ce qui était pour eux le plus difficile et le plus gratifiant dans leur travail.

Le plus difficile

Les difficultés relatives au travail d'adjoint de circonscription proviennent de trois sources. D'abord, le travail en lui-même : le volume de cas très élevé, la vitesse à laquelle il faut exécuter un travail multitâche ainsi que le sentiment d'être toujours débordé et de manquer de formation. Ensuite, le système d'immigration canadien, qui apporte son lot de frustrations, attribuables notamment aux très longs délais et au blocage, sans raison apparente, dans le traitement des dossiers. Enfin, le carrefour où se situent les adjoints, à l'intersection entre les politiques et les commettants, faisant en sorte qu'ils doivent traverser de nombreux moments difficiles sur le plan émotif : confirmer une décision négative, gérer des attentes trop élevées des commettants, ne pas arriver à corriger une situation, être témoin d'une expulsion, se sentir impuissants devant la bureaucratie d'IRCC, être aux premières loges pour voir les effets négatifs de certaines politiques sur la vie des gens. Plusieurs adjoints affirment se sentir mal outillés et désireraient avoir accès à plus de formations pour pouvoir mieux accompagner les commettants dans les moments pénibles et gérer la charge émotive de leur travail. Comme le dit simplement un adjoint, le plus difficile reste « les histoires, [car] elles sont douloureuses à écouter ».

Nous sommes ceux et celles qui rencontrons les gens en personne ; nous voyons l'effet réel des politiques gouvernementales sur ces personnes et nous pouvons parfois voir une solution simple au problème. Mais nous ne pouvons pas utiliser notre jugement pour dire « dans ce cas, cette application doit être accélérée » ou « cette carte de résident permanent doit être envoyée dès que possible » ou « le permis de travail de cette personne devrait déjà avoir été délivré, allons-y ». Quand je fais face aux gens, je dois constamment trouver des excuses et c'est très difficile car, même moi, je ne sais pas pourquoi nous ne pouvons pas apporter de solutions à ces problèmes.

Le plus gratifiant

Dans la proportion de 85 %, les adjoints se disent satisfaits ou très satisfaits du travail qu'ils accomplissent. Ils et elles valorisent leur travail pour des raisons variées. Certaines de ces raisons ont trait au travail d'adjoint de circonscription en général, incluant le plaisir de rencontrer des commettants, la satisfaction de les aider dans leurs relations avec la bureaucratie du gouvernement canadien et le fait d'aider des gens à résoudre leurs problèmes. S'ajoutent la satisfaction de servir son député et le fait d'apprendre constamment dans son travail.

Par ailleurs, les adjoints retirent une grande satisfaction des décisions positives rendues par IRCC concernant des dossiers dans lesquels ils se sont investis pendant plusieurs mois, voire quelques années, particulièrement quand il s'agit de réunification familiale, de situations impliquant des enfants, de sursis d'un renvoi et d'acquisition de la résidence permanente ou de la citoyenneté canadienne. La reconnaissance exprimée par les commettants pour leur travail les touche beaucoup et les motive à continuer.

Ce qui est le plus satisfaisant dans ce travail, c'est la gratitude des gens quand on résout un cas. Surtout quand on réussit à obtenir un sursis de renvoi, ou qu'on parvient à accélérer un dossier de regroupement familial. Mais, je dirais que la partie la plus gratifiante est lorsque nous arrêtons l'expulsion des adultes parce que nous avons fait valoir que c'était dans le meilleur intérêt de l'enfant.



LA COVID-19 :

RÉORGANISATION ET INTENSIFICATION DU TRAVAIL

La crise sanitaire liée à la COVID-19 a transformé non seulement le travail des adjoints mais aussi la manière de fonctionner dans les bureaux de circonscription. Selon 75,6 % des répondants, la COVID-19 a entraîné une réorganisation de leur bureau et des services offerts. L'augmentation du volume des demandes (64 %) est la conséquence la plus fréquemment rapportée. Cela rejoint les résultats de l'enquête sur la transformation du travail des députés, menée de mars à août 2020 par le Centre Samara pour la démocratie, et selon laquelle 80 % des députés signalent une augmentation du travail dans leur bureau de circonscription.

La fermeture des frontières en 2020 et la diminution de l'immigration ont entraîné des changements dans les types de dossiers des commettants. À ce sujet, les adjoints qui ont pu comparer leur travail avant et après la pandémie ont noté une diminution des cas relevant de l'immigration temporaire et une augmentation des dossiers touchant la prolongation de séjour au Canada, notamment en ce qui a trait aux démarches relatives au sursis de renvoi. Les adjoints rapportent par ailleurs que les commettants les contactaient en raison des longs délais dans le traitement de leurs dossiers, qui génèrent chez ces derniers des sentiments de panique et de frustration.

Je pense que la charge de travail a augmenté depuis [la pandémie] – comme si je ne travaillais pas avant la pandémie ! Mais je pense que les gens nous appellent davantage maintenant parce qu'il y a beaucoup de retard lié aux dossiers d'immigration ; donc, les gens paniquent et, donc, même les gens qui ne se seraient pas tournés vers leur bureau de député se tournent définitivement vers nous.

[...] les commettants sont très frustrés de la COVID [...] ça a tout arrêté pendant 5-6 mois. [...] les citoyens le comprennent, mais jusqu'à un certain point [...]. C'est beaucoup de psychologie, leur faire comprendre que ça prend encore du temps. [...] Une demande de parrainage avant, c'était 14, 16, 18 mois. Là, on arrive en mai [2021] à peu près à 30 mois.

L'opération de rapatriement des Canadiens et des résidents permanents désirant rentrer au pays mais se trouvant incapables de le faire à cause de la fermeture des frontières, lancée en mars 2020, a amené les adjoints à jouer un rôle clé pour faciliter les retours précipités en établissant des canaux de communication entre les membres de familles séparées et en informant les personnes se trouvant à l'étranger. Or, ces tâches ne faisaient pas partie de leur mandat puisqu'ils servent les gens qui habitent dans leur circonscription.

Nous ne sommes pas supposés traiter avec des personnes de l'étranger, mais [...] quand les gens étaient coincés dans différentes parties du monde pendant cette période de la COVID et qu'il y avait des vols de rapatriement qui arrivaient, pendant cette période, nous avons eu beaucoup d'appels de l'étranger, et c'était tous des gens qui vivaient au Canada [...], comme des citoyens et des résidents permanents.

Alors que le personnel a surtout pratiqué le télétravail, les bureaux de circonscription ont gardé des services de proximité en étant joignables presque à toute heure et en répondant aux commettants sans nécessairement les rencontrer.

[...] en ce moment, j'alterne donc télétravail et bureau. Des fois, quand je suis au bureau, ça vient cogner à la porte et donc là, je peux les recevoir. On a arrangé les pièces pour respecter les règles [mesures sanitaires]. Sinon le monde m'appelle pour avoir un rendez-vous ; là, on peut faire un entretien par Zoom, si ça leur convient [...].



La COVID-19 : Réorganisation et intensification du travail (suite)

Des adjoints ont exprimé une certaine frustration devant la faillite d'IRCC, selon eux, à s'adapter au télétravail, alléguant faussement une « excuse COVID », alors qu'eux étaient tout à fait capables d'offrir leurs services, même de manière différente.

[...] on en a fait, nous, du télétravail. [...] les trois [adjointes] qu'on est ici, on sent qu'on n'a pas été plus inutiles ou plus paresseuses ou plus lentes à traiter des dossiers. On les a traités avec la même rigueur. [Ça] fait que quelqu'un de rigoureux, qu'il travaille chez eux ou qu'il travaille au bureau, [c'est la même chose]. [...] la COVID a le dos large, puis je suis tannée d'entendre la COVID [comme excuse]. Ben pas juste moi, mes collègues aussi [...] Un moment donné, t'es payé, ben...faut que tu travailles.

Pour les adjoints de circonscription qui ont pris leurs fonctions juste avant le début de la pandémie ou pendant la pandémie, l'expérience de travail a été très différente de celle de leurs collègues en poste depuis longtemps. Le passage au travail à distance ou par téléphone a réduit leur possibilité d'apprendre de leurs collègues. Cependant, si la pandémie a engendré un sentiment d'isolement chez plusieurs adjoints et entraîné une surcharge de travail pour nombre d'entre eux, ils ont, de façon générale, grandement apprécié la création de forums et l'organisation de rencontres en ligne visant à les informer de changements ou de nouveaux programmes. Cependant, certains rapportent avoir dû se réorganiser par eux-mêmes, sans beaucoup de soutien gouvernemental, alors que les autorités ne cessaient de changer la réglementation en vigueur.

Le gouvernement, [il] applique une nouvelle [...] directive, [il] met une loi en vigueur, [il] change les règles. Durant la COVID, c'est arrivé quelques fois ; y'a jamais personne qui nous a avertis. [...] Nous autres, on a une page [sur un réseau social], on appelle ça « cellule de crise [du parti] », depuis le début de la pandémie. C'est un forum incroyable parce qu'on se sert de ça pour se parler entre nous : « Ah ! J'ai eu affaire à tel cas » ou « Y'a quelqu'un qui a posé une question ». On le fait de notre propre chef parce que, si on attend que ce soit le gouvernement qui nous le donne, on l'aura pas [...].



En somme, dans le domaine de l'immigration, la COVID-19 n'a pas seulement amplifié certains problèmes existants (lacunes dans l'accès aux services, retards dans le traitement des dossiers, règles changeantes), mais elle en a aussi créé de nouveaux (isolement, situations d'urgence inédites, crise de la mobilité). Les bureaux de circonscription, s'étant retrouvés en première ligne pour affronter ces problèmes, ont su mobiliser de nombreuses ressources et faire preuve d'empathie, de créativité ainsi que de débrouillardise pour les surmonter.

Ainsi, les bureaux de circonscription sont demeurés des acteurs clés de la démocratie au service des citoyens et des non-citoyens canadiens tout au long de la pandémie.

CONCLUSION

Les bureaux de circonscription du palier fédéral constituent un maillon fort de la démocratie au Canada. Ils donnent aux citoyens et aux non-citoyens un accès à leurs élus ; par l’entremise des adjoints qui représentent les députés, les gens qui cognent aux portes des bureaux peuvent solliciter et obtenir de l’assistance dans leurs relations avec les instances gouvernementales.

En ce qui concerne l’immigration, les bureaux de circonscription jouent un rôle clé dans un contexte où les personnes ayant besoin d’assistance ou simplement de renseignements peuvent difficilement communiquer d’elles-mêmes avec IRCC et arriver à traverser les parcours administratifs complexes sans aide professionnelle. Les adjoints deviennent des intermédiaires essentiels par la place unique qu’ils occupent dans le paysage des services en immigration.

La situation récente découlant de la pandémie de COVID-19 soulève de nouveaux enjeux, lesquels pourraient transformer encore le travail des adjoints. De plus en plus d’entre eux sont placés devant des refus subséquents à des demandes d’immigration, particulièrement en ce qui a trait à des dossiers d’immigration temporaire, refus attribuables aux initiatives d’automatisation mises en œuvre par IRCC depuis quelques années. De nouveaux outils d’intelligence artificielle trient, classent et organisent les demandes avant de soumettre des décisions aux agents et agentes d’immigration. La rédaction des lettres de refus est désormais semi-automatisée. Cela rend le travail des adjoints plus difficile, car les processus décisionnels, devenus plus opaques, laissent peu de traces. Les citoyens et non-citoyens pourraient voir leur droit de recours réduit en cas de décision négative. En outre, la sélection pourrait être teintée de biais causés par les algorithmes.

Par ailleurs, le présent rapport met en lumière la transformation, depuis la collecte des données effectuée aux fins de l’étude, de l’accès privilégié à IRCC qu’ont les bureaux de circonscription. Par exemple, en août 2021, le Centre ministériel pour les députés et les sénateurs (CMDs) a vu son personnel, bien formé et habitué à se pencher sur des cas complexes, être affecté aux lignes téléphoniques et aux boîtes courriel d’urgence pour participer aux importants efforts que le Canada consacrait à l’évacuation de ses employés et de ses

collaborateurs afghans. Une équipe devenue squelettique est restée en poste pour traiter, par téléphone, les autres cas urgents. Quant au service par courriel, il a été complètement interrompu.

Du jour au lendemain à l’automne 2021, alors que les députés, campagne électorale oblige, n’étaient plus en poste, leurs adjoints se sont fait couper leur principal accès à IRCC pour la résolution de problèmes. Au début de l’année 2022, le service commençait à se rétablir : chaque bureau de circonscription pouvait traiter au plus cinq courriels par jour, mais l’attente pour parler à un agent au téléphone restait longue. Cependant, après l’invasion de l’Ukraine par la Russie, la décision a été prise de créer à nouveau une ligne d’urgence et c’est encore le personnel du CMDs qui y a été assigné. Le service ne s’en est à ce jour pas remis.

En août 2022 et après un an de crise, IRCC, peinant à rétablir un niveau de service satisfaisant, a octroyé à la firme Deloitte un contrat pour la conception d’une interface de liaison entre le CMDs et les adjoints de circonscription. Au terme d’un court projet pilote, le nouveau modèle a été introduit dans l’ensemble des bureaux de députés en septembre 2022.

Depuis, les adjoints de circonscription doivent utiliser une plateforme Salesforce modifiée pour prendre un rendez-vous de 15, 30, 45 ou 60 minutes avec le CMDs. Un agent leur téléphone au moment convenu et répond à leurs questions pendant la période déterminée. À l’automne 2022, le CMDs proposait 170 heures de rendez-vous par semaine sur cette plateforme, ce qui revient à environ 30 minutes par bureau de député. Bien que le service courriel soit partiellement rétabli, il ne sert qu’à l’ajout de documents manquants à une demande (avec un nouveau processus automatisé) et au signalement de cas complexes ou urgents. Le CMDs peut cependant refuser de reconnaître la complexité ou l’urgence d’un cas, et les adjoints n’ont alors aucun recours d’appel de la décision. Nous sommes donc aujourd’hui très en deçà du niveau d’accès observé dans notre étude, qui se situait, rappelons-le, à plus de deux appels par jour et par bureau, en moyenne en 2018-2019.

ANNEXE 1 :

MÉTHODOLOGIE DÉTAILLÉE



Enquête en ligne

L'enquête en ligne a été menée de mars à mai 2021 inclusivement. Le courriel de présentation de cette enquête, écrit en français et en anglais, a d'abord été envoyé aux adresses générales de tous les bureaux de circonscription des députés fédéraux au Canada. Il visait à recruter les bureaux qui offrent des services en immigration. Il contenait un lien vers le questionnaire, basé sur le logiciel Lime Survey et comportant 41 questions fermées ainsi que 3 questions ouvertes. Puis à quatre reprises, toutes les deux semaines, un courriel de rappel a été envoyé aux bureaux de circonscription n'ayant pas encore réagi. L'enquête en ligne, complètement anonyme, était elle aussi rédigée en français et en anglais. Un seul adjoint par circonscription fédérale répondait à l'enquête. Au total, nous avons obtenu 117 réponses, la proportion s'établissant à 35,2 % des 338 circonscriptions. Des questionnaires reçus, 90 ont été remplis en entier, ce qui représente 26,6 % des circonscriptions. Toutefois, les informations contenues dans toutes les réponses, complètes ou incomplètes, ont été prises en compte dans l'analyse des résultats quantitatifs et qualitatifs.



Entretiens

Les entretiens ont été menés de mai à juillet 2021, à distance – à l'aide de la plateforme Zoom – en raison de la pandémie. Dans la première vague du recrutement, tous les adjoints qui ont participé à l'enquête en remplissant le questionnaire en ligne ont ensuite reçu un courriel qui avait pour objet de sonder leur intérêt à participer à un entretien avec une chercheuse de l'équipe. La deuxième vague du recrutement a été réalisée par téléphone, au numéro général du bureau de circonscription, l'appel servant à communiquer avec les adjoints qui avaient participé à l'enquête en ligne. Au cours de la période des entretiens, des bureaux en particulier ont été recrutés lorsque certains partis politiques étaient sous-représentés dans l'échantillon afin que celui-ci soit tout de même diversifié.



Pour toute question concernant l'enquête, les entretiens ou les données du projet de recherche, vous pouvez vous adresser à la chercheuse principale de ce projet et aussi titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les dynamiques migratoires mondiales, Danièle Bélanger, à l'adresse courriel suivante :

daniele.belanger@ggr.ulaval.ca

