ADMISSION DES RÉFUGIÉS AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS : ÉVOLUTION DES CHIFFRES ET CHANGEMENTS DANS LES RELATIONS

JACK JEDWAB

Jack Jedwab est président de l'Association d'études canadiennes et de l'Institut canadien des identités et des migrations. Titulaire d'un doctorat en histoire canadienne de l'Université Concordia, il a enseigné à l'Université du Québec à Montréal et à l'Université McGill. Il a donné des cours sur l'histoire de l'immigration au Québec, sur les minorités ethniques au Québec, sur les minorités de langue officielle au Canada et sur le sport au Canada. Il a également rédigé des essais pour des livres, des journaux et des journaux à travers le pays, en plus d'être l'auteur de diverses publications et rapports gouvernementaux sur des questions d'immigration, de multiculturalisme, de droits de la personne et de langues officielles.

INTRODUCTION

En 2016, le Président Donald Trump a pris ses fonctions sur ce que plusieurs observateurs ont décrit comme un programme anti-immigrants. L'année 2018 a vu le Canada procéder au réétablissement d'un plus grand nombre de réfugiés que les États-Unis, marquant ainsi la première fois où les États-Unis n'étaient pas en tête du classement mondial en la matière. La rhétorique anti-immigration de l'administration Trump a suscité des inquiétudes légitimes de la part des Canadiens quant au traitement réservé par l'Amérique aux réfugiés.

Le 5 décembre 2002, le Canada et les États-Unis ont signé un accord dont l'objectif annoncé était de « faciliter la gestion des demandes d'asile » présentées dans l'un ou l'autre pays par les citoyens d'autres pays. L'accord, entré en vigueur le 29 décembre 2004 et appelé Accord sur les Tiers Pays Sûrs (ETPS), exigeait que les personnes ayant l'intention de demander l'asile au Canada ou aux États-Unis doivent déposer leur demande de statut de réfugié dans le premier des deux pays où elles arrivent. En effet, les personnes fuyant leur pays d'origine et arrivant aux États-Unis ou au Canada seraient éligibles à la protection que dans le pays où elles sont arrivées en premier lieu. Dès le départ, l'ETPS a fait l'objet d'une certaine controverse, notamment en raison des préoccupations exprimées par les groupes de défense des droits de

l'Homme au Canada concernant le « sort » des réfugiés aux États-Unis.

Dans ce qui suit, nous examinerons l'évolution récente du nombre de réfugiés admis aux États-Unis et au Canada et de leurs pays d'origine. Nous examinerons également le débat sur l'ETPS et ce qu'il pourrait impliquer en termes de coopération entre les deux pays en ce qui concerne l'admission des réfugiés.

LE NOMBRE DE RÉFUGIÉS ADMIS DANS LES DEUX PAYS

Aux États-Unis, le nombre de réfugiés admis en vue d'un réétablissement est fixé par le Président. En 2018, l'administration Trump a fixé un plafond considérablement plus bas que les années précédentes pour le nombre de réfugiés autorisés à entrer dans le pays. L'année suivante, une nouvelle réduction a été mise en œuvre, réduisant considérablement le rôle des États-Unis quant à l'accueil des réfugiés de plusieurs régions du monde (Shear et Kanno-Youngs, 2019). L'administration a déclaré qu'elle accepterait 18 000 réfugiés au cours des 12 prochains mois, ce qui représente une baisse par rapport à la limite actuelle de 30 000 et une fraction des 110 000 réfugiés que le Président Barack Obama a déclaré devoir être autorisés à entrer aux États-Unis en 2016, la dernière année de son mandat.

L'administration Trump a fait valoir que la sûreté et la sécurité du peuple américain justifiaient la réduction des chiffres, ajoutant que « ...les charges actuelles pesant sur le système d'immigration américain doivent être allégées avant qu'il ne soit à nouveau possible de procéder au réétablissement d'un grand nombre de réfugiés », a déclaré le Département d'État dans un communiqué de presse (voir Allyn, 2019). Élu en 2020, le gouvernement Biden avait pour objectif d'inverser les politiques d'immigration mises en place par l'ancien Président Donald Trump. En 2021, elle a fixé le plafond des admissions de réfugiés à 62 500. Cependant, comme le montre le tableau 1, l'administration a admis 11 454 réfugiés. Il ne fait aucun doute que la pandémie a réduit les admissions de réfugiés (ce qui explique la réduction des admissions des réfugiés au Canada l'année précédente, comme on peut également le constater dans le tableau 1).

En 2022, l'administration Biden a encore augmenté le seuil des admissions de réfugiés à 125 000. Un peu plus de 25 000 réfugiés ont été admis en 2022, soit plus du double des deux années fiscales précédentes. Toutefois, selon une analyse réalisée par le Migration Policy Institute, et avec seulement un cinquième du seuil maximal, l'écart entre le nombre réel de réfugiés admis et le seuil prévu n'a jamais été aussi important depuis 20 ans.

En revanche, au Canada, le nombre de réfugiés est resté relativement stable depuis le début du 21e siècle, la baisse étant apparue avec le début de la pandémie, comme en témoignent les chiffres de 2020 et, dans une moindre mesure, ceux de 2021. En 2022, le Canada a accueilli plus de 47 000 réfugiés. Le Canada a donc accueilli près du double de ce que les États-Unis ont autorisé en 2022, la différence étant de loin la plus importante entre les deux pays au cours du 21e siècle (en gardant à l'esprit qu'il s'agit de chiffres réels et non par habitant, une échelle à laquelle le Canada dépasserait largement les États-Unis).

TABLEAU 1. NOMBRE ANNUEL DE RÉFUGIÉS ADMIS AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA ENTRE 2000 ET 2022.

ADMISSION ANNUELLE DES RÉFUGIÉS	ÉTATS-UNIS	CANADA
2000	72 165	30 095
2001	68 920	27 919
2002	26 785	25 118
2003	28 286	25 993
2004	52 840	32 695
2005	53 738	35 776
2006	41 094	32 501
2007	48 218	27 955
2008	60 107	21 860
2009	74 602	22 855
2010	73 293	24 699
2011	56 384	27 873
2012	58 179	23 092
2013	69 909	24 129
2014	69 975	24 068
2015	69 920	32 111
2016	84 989	37 308
2017	53 691	26 590
2018	22 405	27 790
2019	29 916	30 055
2020	11 840	9 235
2021	11 454	20 405
2022	25 465	47 530

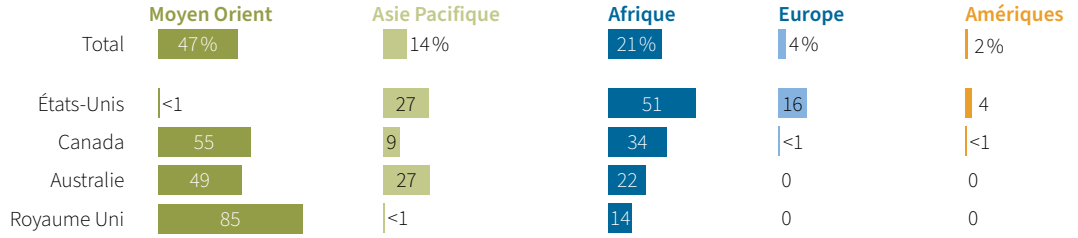
Sources: Immigration, Refugees and Citizenship Canada « Immigration of Permanent Residents by Immigration Category », 2000–2022 and United States, Department of Homeland Security « Immigration Statistics », 2000–2022.

PAYS D'ORIGINE DES RÉFUGIÉS AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

Les États-Unis ont toujours accueilli des réfugiés en provenance d'Asie, d'Afrique, d'Europe et d'Amérique latine. De 2010 à 2020, le plus grand nombre de réfugiés provenait, par ordre décroissant, du Myanmar, de l'Iraq et du Bhoutan. À titre de comparaison, en 2021, les pays comptant le plus grand nombre de réfugiés admis aux États-Unis étaient la République Démocratique du Congo, la Syrie, l'Afghanistan et l'Ukraine, dans l'ordre décroissant. En 2017, Donald Trump a émis un décret présidentiel interdisant temporairement l'entrée des ressortissants de sept pays à majorité musulmane – l'Iran, l'Irak, la Libye, la Somalie, le Soudan, la Syrie et le Yémen – et interdisant indéfiniment l'entrée de tous les réfugiés syriens (les admissions de Syriens ont repris en janvier 2018). (Le décret présidentiel a également renforcé les restrictions en matière de visas qui avaient été imposées à ces sept pays par le Président Obama. L'administration Trump a révisé le décret à deux reprises à la suite de contestations judiciaires, jusqu'en avril 2018, lorsque la Cour Suprême a autorisé la troisième version du décret à rester en vigueur. (Le graphique de la page suivante est disponible en anglais uniquement.)

Si l'on observe les pays d'origine des réfugiés admis aux États-Unis et au Canada, on peut constater qu'il existe des différences importantes au cours de la période présentée dans le tableau 2. Dans le cas des États-Unis, la plupart des réfugiés provenaient de la République Démocratique du Congo, du Myanmar et de l'Irak (en prenant en compte le fait que sur la période 2015–2021, la plupart des réfugiés sont arrivés au cours de la période 2015–2017). En revanche, les réfugiés admis au Canada

GRAPHIQUE 1. MONDIALEMENT, LA PLUPART DES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS PROVIENNENT DU MOYEN-ORIENT, SAUF POUR LES ÉTATS-UNIS. RÉGION DE PROVENANCE DES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS EN 2018 (%)



Note : les nationalités inconnues ne sont pas incluses.
Source : Analyse par le Pew Research Center des données du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, accédé le 12 juin 2019.

provenaient principalement de Syrie, d'Afghanistan et d'Érythrée.

CONFLIT ET COOPÉRATION

Le 5 juillet 2017, Amnesty International, le Conseil Canadien des Églises et le Conseil Canadien pour les réfugiés ont annoncé le lancement d'une nouvelle contestation juridique de l'Entente sur les Tiers Pays Sûrs (ETPS), soutenant que la politique et la pratique en matière de réfugiés se sont détériorées depuis l'arrivée au pouvoir du Président Donald Trump. Le 22 juillet 2020, la Cour fédérale du Canada a donné raison aux parties requérantes et a déclaré inconstitutionnelles les dispositions promulguant cette Entente au motif qu'elle portait atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité des plaignants, en vertu de l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés. En avril 2021, la Cour d'appel fédérale (CAF) a invalidée la décision de la Cour fédérale. La CAF a estimé que les plaignants auraient dû contester le processus par lequel le gouvernement canadien examine la question de savoir si les États-Unis continuent d'être un pays sûr pour les réfugiés, et non de contester la désignation elle-même. La décision de la CAF a fait l'objet d'un appel devant la plus haute juridiction du Canada, qui a accepté de saisir de l'affaire (une décision est attendue en 2023).

Le gouvernement du Canada estime que l'accord est un élément important de la gestion du système d'asile du pays. Il ajoute que toutes les personnes refoulées par les États-Unis ne sont pas détenues, que le traitement des réfugiés aux États-Unis ne viole pas les droits d'une manière qui « choque la conscience » et qu'il existe des soupapes de sécurité adéquates. Il considère que la suppression de l'ETPS entraînera un « afflux » de demandeurs d'asile à la frontière américaine, ce qui engendrera un « préjudice irréparable » pour le public en entravant « le fonctionnement de la frontière, la durabilité et l'intégrité du système d'asile canadien, ainsi que les services et les ressources de soutien en faveur des demandeurs d'asile au Canada ».

TABLEAU 2. NOMBRE DE RÉFUGIÉS ADMIS AU CANADA (2015–2022) ET AUX ÉTATS-UNIS (2015–2021) VENTILÉS PAR PAYS D'ORIGINE .

	CANADA		UNITED STATES	
CANADA 2015–2022 ÉTATS-UNIS 2015–2021	217 06	POURCENTAGE	284 215	POURCENTAGE
Syrie	85 755	39,5	23 205	8,1
Afghanistan	33 205	15,3	8 448	2,9
Erythrée	28 600	13,1	9 082	3,2
Irak	20 960	9,6	30 945	10,9
Somalie, République Démocratique de	9 285	4,3	24 838	8,7
Congo, République Démocratique du	8 710	4,0	61 882	21,7
Éthiopie	5 775	2,6	3 423	1,2
Pakistan	3 145	1,4	2 727	1,0
Soudan, République Démocratique du	2 535	1,1	5 200	1,8
Iran, République Démocratique de	2 490	1,1	9 966	3,5
Burundi, République Démocratique du	2 245	1,0	2 916	1,0
Myanmar (Birmanie)	1 305	0,6	46 998	16,5
Sud Soudan, République	1 000	0,4	5 200	1,8

Sources: Immigration, Refugees and Citizenship Canada, 2015-2022 and United States, Department of Homeland Security « Immigration Statistics », 2015–2021. (N.B. Les données ont été rendues disponibles pour ces périodes précises au Canada et aux États-Unis.)

Ce point de vue a été contesté par un certain nombre d'observateurs. Pour leur part, Arbel et Macklin soutiennent que « ...selon ses propres termes, l'ETPS ne peut fonctionner que si le Canada et les États-Unis se qualifient tous deux comme des pays "sûrs" pour les demandeurs d'asile – c'est-à-dire des pays qui offrent aux demandeurs d'asile les protections de base requises par le droit international. À ce titre, les États-Unis sont souvent considérés comme étant pas sûrs pour les demandeurs d'asile, et cela n'a ni commencé ni pris fin avec la présidence de Donald Trump ». (En effet, les contestations contre l'ETPS sont antérieures à l'administration Trump).

Alors que le l'ETPS fait l'objet d'un débat politique et d'une contestation juridique permanente, la coopération entre les deux pays s'est poursuivie dans certains domaines du réétablissement des réfugiés. Un exemple récent est la coopération autour des réfugiés afghans qui a été décrite par le gouvernement du Canada comme reflétant une « ...longue et fière histoire de valeurs partagées et de coopération solide avec les États-Unis autour des questions de réfugiés ». Le Département d'État Américain a

orienté plus de 5 000 réfugiés afghans souhaitant être admis aux États-Unis vers un programme similaire au Canada, qui offre des délais d'attente plus courts pour les réfugiés.

RÉETABLISSEMENT DES RÉFUGIÉS AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA

En ce qui concerne les écarts importants entre le seuil d'admission prévu et le nombre réel d'admissions, l'administration Biden a affirmé qu'ils étaient en grande partie dus aux dommages causés au système de réétablissement par l'administration, qui se sont traduits par des réductions massives de financement et des réductions de personnel correspondantes. Les observateurs soulignent que si l'administration Biden a fait quelques progrès pour rebâtir le système de réinstallation, de nombreux experts insistent sur le fait que le système de réinstallation reste sérieusement sous-financé. Le gouvernement a reconnu que la poursuite de l'objectif de 125 000 réfugiés serait un défi permanent (Dhingra, 2022).

En revanche, le secteur de l'établissement au Canada a bénéficié d'un soutien gouvernemental constant tout au long de la pandémie. Le budget fédéral de 2022 a prévu des volumes substantiels de financement sur cinq ans pour Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada afin « d'améliorer sa capacité à répondre à un volume croissant de requêtes et d'investir dans la technologie et les outils nécessaires pour mieux soutenir les personnes qui utilisent leurs services » (Gouvernement du Canada, 2022).

Comme il a été déclaré par un représentant du gouvernement, « les nouveaux arrivants et les réfugiés sont depuis longtemps une force vive de la société et de l'économie canadiennes. Notre pays est fier de sa tradition de leader international en matière de réétablissement et d'intégration... et... ce succès ne pourrait être atteint sans le rôle déterminant des organismes de services chargés de l'établissement... »

CONCLUSION

En examinant l'évolution du nombre de réfugiés admis par le Canada et les États-Unis au cours du 21e siècle, on constate qu'entre 2000 et 2017, les États-Unis ont admis beaucoup plus de réfugiés que le Canada (même si ce n'est certainement pas sur la base du nombre d'habitants). Il y a eu quelques exceptions en termes d'écarts d'admission de réfugiés entre les deux pays, notamment en 2002 et 2003 (dans les années qui ont suivi les événements tragiques de septembre 2001).

Sous l'administration Trump, le nombre de réfugiés a baissé de manière significative au point que les réfugiés admis par le Canada ont dépassé ceux admis par les États-Unis en 2018, 2019, 2021 et 2022, à l'exception de 2020 (année particulièrement touchée par la pandémie). Mais comme nous l'avons vu plus haut, l'administration Biden n'a pas réussi à inverser de manière significative les tendances à la baisse mises en œuvre par l'administration précédente, et ce malgré l'augmentation substantielle du nombre visé comme défini dans le seuil d'admissibilité. L'incapacité de concilier le nombre d'admissions avec les objectifs fixés aux États-Unis est largement attribué au recul du soutien accordé à la capacité organisationnelle et à l'infrastructure requise pour accueillir les réfugiés dans le pays. Cela ne semble pas être le cas dans la

majeure partie du Canada, où le secteur du réétablissement des réfugiés reste bien établi.

Le nombre d'admissions de réfugiés dans les deux pays à effectivement de l'importance. La coopération entre le Canada et les États-Unis en matière d'admission de réfugiés a fait l'objet d'un examen critique, car des groupes de défense des droits au Canada ont demandé à la justice de suspendre l'ETPS en insistant sur le fait que les mesures de protection sont compromises aux États-Unis. Pour sa part, le gouvernement du Canada défendra sans aucun doute l'accord avec les États-Unis comme étant dans l'intérêt de tous et conforme à l'idée que la coopération est la meilleure ligne de conduite lorsqu'il s'agit de l'admission et de l'établissement des réfugiés. Et ce, malgré les divergences manifestes entre les deux pays quant à leur approche respective de l'admission des réfugiés.

REFERENCES

Amnesty International, « Canadian Council for Refugees, Canadian Council of Churches, Amnesty International and John Doe V. Canada (Challenge to the Canada-USA Safe Third Country Agreement) », March 8, 2017, https://www.amnesty.ca/legal-brief/canadian-council-refugees-canadian-council-churches-amnesty-international-and-john-doe-v/.

Allyn, Bobby « Trump Administration Drastically Cuts Number of Refugees Allowed to Enter The U.S. » September 26, 2019, https://www.npr.org/2019/09/26/764839236/trump-administration-drastically-cuts-number-of-refugees-allowed-to-enter-the-us.

Arbel, Efrat and Macklin, Audrey "Why the Safe Third Country Agreement does not live up to its name » in *Vancouver Sun*, October 5, 2022, https://vancouversun.com/opinion/efrat-arbel-and-audrey-macklin-why-the-safe-third-country-agreement-does-not-live-up-to-its-name.

Constantino, Annika Kim « Biden administration falls short of fiscal year 2021 U.S. refugee admissions cap », CNBC, OCT 8 2021https://www.cnbc.com/2021/10/08/biden-administration-falls-short-of-fiscal-year-2021-us-refugee-admissions-cap-.html.

Dhingra, Reva « Why Refugee Resettlement is a Crucial Part of US Migration Strategy » Brookings, October 7, 2022 https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/10/07/why-refugee-resettlement-is-a-crucial-part-of-us-migration-strategy/.

Government of Canada, « Canada-US Safe Third Country Agreement », n.d., https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/policies-operational-instructions-agreements/agreements/safe-third-country-agreement.html.

Government of Canada, « Canada reaches agreement with U.S. to support refugees' travel to safety », August 31, 2021, https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2021/08/canada-reaches-agreement-with-us-to-support-refugees-travel-to-safety.html.

Government of Canada, « A plan to grow our economy and make life more affordable », April 7, 2022, https://www.budget.canada.ca/2022/home-accueil-en.html.

Radford, Jynnah and Connor, Phillip « Canada now leads the world in refugee resettlement, surpassing the U.S », June 19, 2019, https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/19/canada-now-leads-the-world-in-refugee-resettlement-surpassing-the-u-s/.

Scherer, Steve « Canada to resettle 5,000 Afghan refugees evacuated by the U.S. » published in Reuters, August 31, 2021, https://www.reuters.com/world/americas/canada-take-5000-afghan-refugees-evacuated-by-us-minister-2021-08-31.

Shear, Michael D. and Kanno-Youngs, Zolan « Trump Slashes Refugee Cap to 18,000, Curtailing U.S. Role as Haven » in *New York Times*, Sept. 26, 2019, https//www.nytimes.com/2019/09/26/us/politics/trump-refugees.html.

Singer, Colin R. « Canada To Spend More Than $14M On Expanding Immigrant Settlement Services In Prairies » May 13, 2022, https://www.immigration.ca/canada-to-spend-more-than-14m-on-expanding-immigrant-settlement-services-in-prairies/.

Tunney, Catharine, « Canada's asylum agreement with the U.S. infringes on Charter, says Federal Court » Jul 22, 2020 https://www.cbc.ca/news/politics/safe-third-country-agreement-court-1.5658785.