COMMENT L'OPÉRATION RÉFUGIÉS SYRIENS CONTRIBUE AUX RÉPONSES DU CANADA CONCERNANT LES CRISES ACTUELLES ET FUTURES DES RÉFUGIÉS

LEAH K. HAMILTON, LUISA VERONIS ET MARGARET WALTON-ROBERTS

Dr. Leah Hamilton est professeure au Département de management général et des ressources humaines à l'Université Mount Royal. Chercheuse engagée au sein des communautés, elle intervient auprès des populations des nouveaux arrivants et du secteur de l'établissement dans l'objectif d'arriver à une meilleure compréhension des besoins des nouveaux arrivants en matière de réétablissement, et des résultats des programmes de réétablissement. Elle a récemment co-édité *A National Project*, qui traite des expériences des réfugiés et des communautés d'accueil pendant l'opération réfugiés syriens (OSR) menée par le Canada. Ses recherches ont été financées par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et par le ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, Canada.

Luisa Veronis est professeure agrégée au Département de géographie, environnement et géomatique et titulaire de la Chaire de recherche sur l'immigration et les communautés franco-ontariennes à l'Université d'Ottawa. Ses recherches portent sur les multiples dimensions liées à l'établissement et au réétablissement des immigrants et des réfugiés dans les villes canadiennes. Ses articles, examinés par des pairs, ont récemment été publiés dans *Canadian Ethnic Studies*, the *Canadian Geographer* et *the International Communication Gazette* ; elle est coéditrice de *A National Project : Syrian Refugee Resettlement in Canada* (2020) publié par McGill-Queen's University Press.

Margaret Walton-Roberts est professeure de géographie et d'études environnementales à L'université Wilfrid Laurier, et affiliée à la Balsillie School of International Affairs. Elle a publié de nombreux ouvrages sur des thèmes liés à la migration. Elle a publié plus de 40 chapitres d'ouvrages, plus de 50 articles de revues scientifiques et cinq ouvrages en co-édition, dont *Diasporas, Development and Governance* (Springer Global Migration Series), *The Human Right to Citizenship : A Slippery Concept* avec University of Pennsylvania Press, et *A National Project : Canada's Syrian Refugee Resettlement Experience* avec McGill-Queens University Press. Plus récemment, elle a publié *Global Migration, Gender and Health Professional Credentials : Transnational Value Transfers and Losses* publié par University of Toronto Press en 2022.

En un temps record de 118 jours – entre le 3 novembre 2015 et le 29 février 2016 – Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), en coordination avec d'autres ministères fédéraux (Kiziltan, 2020) a procédé à la réinstallation de 26 172 réfugiés syriens (Gouvernement du Canada, 2017b). Ce nombre a dépassé les 40 000 en janvier 2017 (Gouvernement du Canada, 2021). Connue sous le nom d'Opération Réfugiés syriens (ORS ; gouvernement du Canada, 2017), cette initiative est le fruit d'une des principales promesses électorales du premier ministre Justin Trudeau. Dans ce bref article, nous examinons les leçons tirées de ce vaste effort de réinstallation susceptibles d'éclairer notre intervention dans les situations actuelles de crise des réfugiés. En outre, nous remettons en question l'accent mis par le Canada sur les mouvements de réfugiés « signalés » – des événements de déplacement forcé qui attirent l'attention des médias internationaux – plutôt que sur les situations endémiques.

Le Canada a une tradition bien établie d'accueil de réfugiés (Hamilton et al., 2020 ; comme le souligne ce numéro spécial), y compris pour d'importantes cohortes. Mais le seul événement antérieur comparable au ORS remonte à 1979–1980, avec l'arrivée de 60 000 réfugiés indochinois (Alboim, 2016 ; Beiser, 1999 ; Molloy et al., 2017). Depuis les années 1990, le Canada accueillait chaque année entre 11 000 et 13 000 réfugiés. Par conséquent, un tournant important dans son engagement international en faveur des réfugiés a été marqué par l'arrivée des Syriens.

Outre la rapidité de cet effort de réinstallation, cette cohorte de réfugiés se distingue des autres groupes à plusieurs égards importants. Environ 55 % des Syriens sont arrivés en tant que réfugiés parrainés par le gouvernement (RPG), 36 % par le secteur privé (RPSP) et près de 10 % par un bureau des visas conjoint (BVOR) ; gouvernement du Canada, 2017a). Les réfugiés syriens comptaient des familles nettement plus nombreuses (surtout parmi les RPG) et près de la moitié était composée de mineurs de moins de 18 ans (IRCC, 2019). Globalement, cette cohorte était généralement moins scolarisée et ne maîtrisait pas aussi bien les langues officielles du Canada (IRCC, 2019). Par ailleurs, de nombreux réfugiés syriens avaient d'importants besoins en matière de santé en raison des pressions considérables exercées sur le système de santé en Syrie et dans les principaux pays d'accueil des réfugiés de la région. Tous ces facteurs ont eu des répercussions sur l'écosystème de réimplantation, notamment sur le logement, les systèmes d'éducation et de soins de santé, ainsi que sur la formation linguistique, pour ne nommer que ceux-là (Walton-Roberts, Veronis et Hamilton, 2020).

Pendant la ORS, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH, 2016) s'est associé à l'IRCC pour accorder 27 subventions ciblant une démarche rapide et abordant les diverses dimensions de l'expérience de l'arrivée, la réinstallation et l'intégration des réfugiés syriens. Inspirés par le recensement d'événements antérieurs de réinstallation dans d'importants ouvrages – dont Strangers at the Gate (Beiser, 1999) et Running on Empty (Molloy et al., 2017) –, nous avons publié un livre multidisciplinaire présentant 13 de ces projets. Un projet national : Syrian Refugee Resettlement in Canada (2020) poursuit trois objectifs principaux :

1. documenter l'expérience canadienne en matière de RSO ;

2. proposer une approche systémique pour exposer les interactions dynamiques entre les processus, les structures et les acteurs qui façonnent la réinstallation des réfugiés ; et

3. évaluer ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné et pourquoi.

En s'appuyant sur le troisième objectif de notre collection révisée, la ORS a permis de tirer des leçons clés qui peuvent éclairer la réponse du Canada aux crises de réfugiés actuelles, notamment en Afghanistan et en Ukraine.

Depuis l'effondrement du gouvernement afghan en août 2021, 22 915 réfugiés afghans sont arrivés au Canada dans le cadre de trois programmes :

1. les programmes de résidence permanente en vigueur, en ciblant particulièrement les membres de la famille élargie des anciens interprètes ;

2. le programme de « mesures spéciales d'immigration » pour les ressortissants afghans qui ont participé aux efforts du gouvernement canadien en Afghanistan ; et

3. les programmes humanitaires en vigueur, comme les RPG et les RPSP (Gouvernement du Canada, 2022a).

Il est à noter que IRCC a tenté de rationaliser le processus de RPSP en permettant à des groupes de cinq et à des répondants communautaires de parrainer des réfugiés afghans ne possédant pas de document de reconnaissance du statut de réfugié (RSD).

Cette exemption temporaire de la réglementation habituelle en matière de parrainage privé a été accordée en raison des obstacles importants et opportuns auxquels les réfugiés sont souvent confrontés pour obtenir un document RSD du HCR ou d'un pays tiers. Comparativement à l'ORS – qui a nécessité la mobilisation et la coordination de pas moins de 12 ministères, départements et services fédéraux différents, le plan et le processus de réinstallation des Afghans ont été plus rapides et simplifiés. Cela témoigne des forces des initiatives canadiennes de réinstallation des réfugiés et de la solide expertise qu'elles ont acquise au fil des ans, leur permettant de déployer plus rapidement des interventions.

Le ORS a permis de tester et de renforcer l'approche intersectorielle unique du Canada en matière d'établissement des nouveaux arrivants. Cela a contribué à améliorer la collaboration et la communication entre les prestataires, les communautés et les autres parties prenantes, et à favoriser l'émergence de nouvelles organisations et l'élaboration de programmes et d'approches novateurs en matière de réétablissement (y compris les services indirects ; Veronis et al., 2020). En définitive, les investissements et l'expansion des infrastructures réalisés avant et pendant la ORS ont porté fruits (voir Walton-Roberts et al., 2019 pour de plus amples détails sur le rôle des partenariats locaux en matière d'immigration). Pour sa part, la réponse du Canada à la situation en Afghanistan a démontré sa capacité à soutenir rapidement une nouvelle cohorte de réfugiés.

Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, le gouvernement canadien a créé plusieurs programmes spéciaux pour soutenir les

personnes qui fuient l'Ukraine. Plus particulièrement, l'Autorisation de déplacement d'urgence Canada-Ukraine (AVEAU) est « une voie de résidence temporaire spéciale et accélérée pour les Ukrainiens cherchant un refuge sûr au Canada alors que la guerre se poursuit dans leur pays d'origine » (Gouvernement du Canada, 2022b). Ce programme permet aux Ukrainiens (et aux membres de leur famille immédiate) de séjourner au Canada pour une durée maximale de trois ans en tant que résidents temporaires (Gouvernement du Canada, 2022b). Techniquement, il ne s'agit pas d'un programme de réfugiés ; le programme a recours à un processus de visa de résident temporaire existant pour permettre au plus grand nombre possible d'Ukrainiens de venir au Canada très rapidement.

À ce jour, IRCC a reçu 628 492 demandes – 312 318 demandes ont été approuvées et 105 651 ressortissants ukrainiens sont arrivés au Canada (Gouvernement du Canada, 2022c). Les ressortissants ukrainiens ont la possibilité de soumettre une demande de permis de travail à durée indéterminée lorsqu'ils présentent leur demande, et ils reçoivent un paiement unique de 3 000 $ par adulte et de 1 500 $ par enfant de moins de 17 ans. Certains spécialistes de l'immigration (p. ex. Garnier et al., 2022) ont affirmé qu'il s'agissait peut-être d'une nouvelle ère dans la politique sur les réfugiés. Ce programme diffère des précédentes initiatives de réétablissement du Canada à plusieurs égards, notamment parce qu'il n'offre qu'une protection temporaire (Garnier et al., 2022).

Bien que ce programme permette aux Ukrainiens d'arriver rapidement au Canada, il ne s'agit pas d'une solution permanente, mais plutôt d'un reflet de l'incapacité de la politique actuelle sur les réfugiés (où il faut généralement plus de deux ans pour que des personnes arrivent au Canada) à répondre aux besoins des personnes confrontées à un conflit. Ce programme continue d'évoluer (par exemple, les Ukrainiens qui arrivent dans le cadre de ce programme sont maintenant admissibles à des cours de langue) et ses effets à long terme – pour cette cohorte de réfugiés et les suivantes – restent à évaluer.

Pour les réfugiés afghans et ukrainiens, il importe que l'IRCC implante un rigoureux plan de mesure du rendement qui permettra d'évaluer les répercussions de la réinstallation. Dans son évaluation de l'ORS (IRCC, 2019), l'IRCC a démontré son engagement à améliorer la collecte et la diffusion des données. Une stratégie similaire d'évaluation mériterait d'être appliquée pour les réfugiés d'Afghanistan et d'Ukraine. Pour cette dernière cohorte, il importera notamment de se pencher sur les facteurs (par exemple, le logement, l'intégration au marché du travail, l'éducation, les soins de santé) susceptibles d'influencer les décisions de retour et/ou de poursuite de la migration. Ce nouveau modèle pourrait représenter une approche prometteuse pour aider les futures populations temporairement déplacées afin qu'elles soient soutenues et préparées lorsque le moment sera venu de rentrer chez elles.

CUAET bénéficie de certains apprentissages clés de l'ORS, notamment le fait de pouvoir réinstaller relativement rapidement de grandes cohortes de résidents temporaires/réfugiés. Cela peut avoir un caractère fondamental lorsque des personnes doivent être rapidement évacuées. Néanmoins, comme l'a appris l'ORS, les démarches précipitées entraînent des problèmes de réinstallation (par

exemple, des lacunes en matière d'information, des problèmes de logement) et mettent sous pression les parties prenantes de la réinstallation et le système. Depuis l'OSR, les intervenants du secteur de l'établissement et les décideurs de l'IRCC ont réagi rapidement aux crises survenues en Afghanistan, puis en Ukraine ; il est important de noter que ces efforts ont été déployés pendant la pandémie de COVID-19 (2020–2022), ce qui a exacerbé les difficultés du système d'immigration et des conditions socio-économiques en général (p. ex. logement, soins de santé, inflation et coût de la vie). Ce rythme ne pourra certainement pas être maintenu à moyen et long terme.

L'une des leçons fondamentales du ORS est que la réinstallation de grandes cohortes de réfugiés crée des inégalités (réelles et perçues) au sein des groupes de réfugiés et entre eux, ainsi qu'entre les réfugiés et d'autres catégories de population méritant l'équité au Canada (Veronis, Hamilton et Walton-Roberts, 2020). Depuis l'ORS, le Canada s'est empressé de réinstaller des cohortes de réfugiés afghans, puis ukrainiens, deux mouvements de réfugiés « signalés » qui ont bénéficié d'une couverture médiatique importante et ont attiré l'attention et la participation des Canadiens. Entre-temps, d'autres crises de réfugiés endémiques et persistantes méritent notre attention, notamment en Afrique du Nord et de l'Est, ainsi qu'en Amérique centrale et du Sud. Par exemple, peu d'attention a été accordée aux réfugiés vivant dans le camp de réfugiés de Kakuma au Kenya, qui a été créé en 1992 pour accueillir principalement des enfants et des jeunes non accompagnés fuyant la guerre au Soudan.

Encore ouvert en juin 2022, il accueillait plus de 160 000 réfugiés, dont un grand nombre ont vécu à Kakuma toute leur vie. Dans Un projet national, nous soutenons que les décideurs politiques doivent être conscients des implications morales et éthiques de l'utilisation des politiques pour sélectionner certaines cohortes de réfugiés plutôt que d'autres. Alors que nous assistons à des niveaux records de déplacements forcés d'année en année, des défis se présenteront lorsqu'il s'agira de trouver un équilibre entre les besoins de réinstallation résultant de crises et ceux résultant de situations endémiques. Comme nous pouvons le constater avec la promesse électorale de Trudeau menant à la ORS, les objectifs politiques ont finalement tendance à déterminer la réponse du Canada aux besoins mondiaux en matière de réinstallation.

« Alors que nous assistons à des niveaux records de déplacements forcés d'année en année, des défis se présenteront lorsqu'il s'agira de trouver un équilibre entre les besoins de réinstallation résultant de crises et ceux résultant de situations endémiques. »

Entre 1980 et 2015, le Canada réinstallait un nombre relativement faible de réfugiés chaque année. Cette situation a basculé fin 2015 lorsque la ORS a provoqué la réinstallation de plus de 26 000 réfugiés syriens en 118 jours. Fort de cette expérience, le Canada a rapidement réinstallé des cohortes de réfugiés afghans et ukrainiens en utilisant une variété de politiques et de programmes temporaires. Il est trop tôt pour parler de la durabilité de ces politiques et des résultats du

réétablissement de ces cohortes. Il est clair, cependant, qu'au cours des sept dernières années, nous avons été témoins de changements importants dans les politiques canadiennes en matière de réfugiés, et il reste à voir si cela a le potentiel de façonner une nouvelle ère d'aide humanitaire.

RÉFÉRENCES

Alboim, N. (2016, May 18). Lessons learned from the Indochinese and Syrian Refugee Movements. *Policy Options*. Retrieved from https://policyoptions.irpp.org/magazines/may-2016/lessons-learned-from-the-indochinese-and-syrian-refugee-movements/.

Beiser, M. (1999). *Strangers at the Gate: The "Boat People's" First Ten Years in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.

Garnier, A., Liew, J. C. Y., & Labman, S. (2022). Is Canada's welcome to fleeing Ukrainians a new era of refugee policy? The Conversation. Retrieved from Is Canada's welcome to fleeing Ukrainians a new era of refugee policy? (theconversation.com).

Government of Canada (2017a). *#WelcomeRefugees: Canada resettled Syrian refugees*. Retrieved from https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/welcome-syrian-refugees.html.

Government of Canada (2017b). *Internal Audit of Operation Syrian Refugees Identification and Processing.* Retrieved from https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/audits/operation-syrian-refugees-identification-processing.html.

Government of Canada (2021). *#WelcomeRefugees: Key figures.* Retrieved from https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/welcome-syrian-refugees/key-figures.htmlGovernment of Canada (2022a). *#WelcomeAfghans*. Retrieved from https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/afghanistan.html.